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

Leiden University Repository

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

E.M. MEIJERS INSTITUUT

INSTITUUT VOOR RECHTSWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

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

K.A.M. VAN DER ZON

Boomjuridisch

Pleegrechten voor kinderen

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

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 8 oktober 2020
klokke 11.15 uur

door

Kartica Agnita Maria van der Zon

geboren te Mijdrecht

in 1983

Promotoren: prof. mr. drs. M.R. Bruning
prof. mr. T. Liefaard

Promotiecommissie: prof. mr. E.C.C. Punselie
prof. dr. F. Juffer
mr. dr. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers (Hoge Raad der Nederlanden)
prof. dr. F. Swennen (Universiteit Antwerpen, België)

Met dank aan Stichting Maan voor de financiering van dit onderzoek

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

© 2020 K.A.M. van der Zon | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave 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 de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-842-0
ISBN 978-90-5931-639-3 (e-book)
NUR 820

www.boomjuridisch.nl

Voor mijn ouders

Inhoudsopgave

1 INLEIDING – WAAR HAALT HET PLEEGKIND ZIJN RECHT VANDAAN? 1

1.1 Inleiding – Gregory K, die jongen die scheidde van zijn ouders 1
1.2 Debat over de positie van het pleegkind 3
1.3 Het pleegkind in kinder- en mensenrechtenverdragen 5
1.4 Organisatie van de pleegzorg in Nederland 6
1.5 De pleegzorgplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling 11
1.6 De kwetsbare positie van het pleegkind in het kader van de ondertoezichtstelling 13
1.6.1 De beslissing om het kind uit huis te plaatsen (beslissing 1) 14
1.6.2 De beslissing waar het kind komt wonen (beslissing 2) 16
1.6.3 De beslissing met wie het kind omgang en contact heeft (beslissing 3) 18
1.6.4 Het opvoedingsbesluit (beslissing 4) 19
1.7 Kader van het onderzoek en onderzoeksvragen 20
1.7.1 Methodologische verantwoording 23
1.7.1.1 Kanttekening bij het onderzoek 28
1.7.2 Definities en begrippen 29
1.7.3 Leeswijzer 30

2 DE POSITIE VAN HET KIND VOLGENS KINDER- EN MENSENRECHTEN 31

2.1 Inleiding 31
2.2 Het kind als subject van rechten 33
2.2.1 Is de rechtssubjectiviteit afhankelijk van de capaciteiten van het kind? 34
2.2.2 Het kind als subject van rechten in kinder- en mensenrechtendocumenten 36
2.3 De invloed van 'ontwikkelende vermogens' op het uitoefenen van rechten 40
2.3.1 Het uitoefenen van rechten in kinder- en mensenrechtendocumenten 40
2.4 Tussenconclusie 49
2.5 De betekenis van de belangen van het kind 51
2.5.1 Het vaststellen van wat de belangen van het kind zijn 51
2.5.2 Normatieve en feitelijke overwegingen 52
2.5.3 De belangen van het kind en de mening van het kind 54
2.5.4 Een minimale versus een optimale invulling van de belangen van het kind 57

2.5.5 De belangen van het kind zijn een eerste overweging 58
2.5.6 Conclusie belang van het kind 59
2.6 Conclusie 61

3 De rechten van het pleegkind bij de beslissing tot uithuisplaatsing 63
3.1 Inleiding 63
3.2 Het recht van het kind om bij zijn ouders te blijven 66
3.3 Het algemene kader van toetsing van de beslissing tot uithuisplaatsing 69
3.3.1 Beoordelingsruimte 70
3.3.2 Weging van het noodzakelijkheidscriterium 72
3.4 De noodzakelijkheid van de uithuisplaatsing 73
3.5 De invulling van de noodzakelijkheidstoets 75
3.5.1 Het schadebeginsel 75
3.5.2 De doelmatigheid 77
3.5.3 De impact van het ingrijpen op het gezin moet zijn onderzocht 79
3.5.4 De vraag naar minder ingrijpende middelen 80
3.5.4.1 Minder ingrijpende middelen: materiële of financiële ondersteuning aan het gezin 81
3.5.4.2 Minder ingrijpende middelen: opvoedingsondersteuning 82
3.5.4.3 Minder ingrijpende middelen: het handelen van de ouder 84
3.6 Verplichting tot ingrijpen bij kindermishandeling 85
3.7 Tussenconclusie 88
3.8 Procedurele waarborgen bij de uithuisplaatsingsbeslissing 91
3.9 Procedurele waarborgen in kinder- en mensenrechtendocumenten 92
3.10 De totstandkoming en onderbouwing van beslissingen en waarheidsvinding 93
3.11 Participatie bij de besluitvorming 96
3.12 De mogelijkheid om te klagen over een genomen beslissing 101
3.12.1 Een klachtrecht voor pleegkinderen 107
3.13 Conclusie: Het kind centraal bij de uithuisplaatsingsbeslissing 110

4 Waar komt het pleegkind te wonen? 113
4.1 Inleiding 113
4.2 Het vinden van een geschikte woonplek – een verplichting voor de staat 116
4.3 Voorkeur voor plaatsing in een gezinsvervangende omgeving 120
4.4 Plaatsing binnen het eigen netwerk 123
4.5 Broers en zussen 125
4.6 Rekening houden met de achtergrond van het kind 129
4.7 Continuïteit in de opvoeding 133
4.8 Procedurele waarborgen bij de plaatsingsbeslissing 134
4.9 Conclusie 135

5 OMGANG EN CONTACT 141
5.1 Inleiding 141
5.2 Met wie heeft het kind, naast de ouders met gezag, nog meer familieleven? 142
5.3 Het realiseren van omgang en contact 148
5.3.1 Een positieve verplichting om omgang te realiseren met anderen dan de ouders 150
5.3.2 Redenen voor het faciliteren van omgang 151
5.4 Het beperken van omgang 153
5.4.1 De belangen van het kind als doel van de omgangsbeperking 153
5.4.2 Evaluatie 155
5.4.3 Omgangsbeperkingen en jonge kinderen 155
5.5 Onderbouwing 156
5.6 Participatie 156
5.7 Conclusie 158

6 HET OPVOEDINGSBESLUIT 161
6.1 Inleiding 161
6.2 Het opvoedingsbesluit onder kinder- en mensenrechtendocumenten 162
6.3 De uithuisplaatsing is primair gericht op hereniging van het pleegkind met zijn ouders 163
6.3.1 Begeleiding van de terugplaatsing 165
6.4 De beslissing om het gezag van ouders te beëindigen 166
6.5 Procedurele waarborgen bij het opvoedingsbesluit 172
6.5.1 Het meewegen van de mening van het kind 173
6.6 Conclusie 175

7 CONCLUSIE INTERNATIONAAL DEEL VAN HET ONDERZOEK 177
7.1 Inleiding 177
7.2 Een kinderrechtenbenadering voor beslissingen in de pleegzorg 177
7.3 De procedurele onderbouwing van beslissingen 179
7.4 De rol van ouders 181
7.5 Conclusie 187

8 DE BESLISSING TOT UITHUISPLAATSING ONDER NATIONALE WET- EN REGELGEVING 191
8.1 Inleiding 191
8.2 De uithuisplaatsingsbeslissing in Nederland 194
8.2.1 De ondertoezichtstelling 196
8.2.2 De uithuisplaatsing als uiterst middel om de doelen van de ondertoezichtstelling te bereiken 200
8.3 De beslissing om een uithuisplaatsing te verzoeken 202
8.3.1 De Richtlijn Uithuisplaatsing 203
8.3.2 De kaders van de Raad voor de Kinderbescherming 204

8.4 De uithuisplaatsing in het licht van kinderrechten 204
8.4.1 Het doel van de uithuisplaatsing 205
8.4.1.1 Het doel van de uithuisplaatsing in een concreet geval 207
8.4.2 Is het voor het bereiken van het doel noodzakelijk om het kind uit huis te plaatsen? 209
8.4.2.1 De rol van ouders 210
8.4.2.2 Effectiviteit in bredere zin 211
8.4.2.3 Schadebeginsel 213
8.4.2.4 Ouders die hun kind beperken bij het uitoefenen van hun rechten 215
8.4.3 Een zorgvuldige beoordeling van de impact van het genomen besluit op betrokkenen 218
8.4.4 Minder ingrijpende middelen 218
8.4.4.1 Het bekijken van de mogelijkheden binnen het eigen netwerk 221
8.4.4.2 Minder ingrijpende middelen bekeken door de verzoekers 221
8.5 De mening van de minderjarige in de besluitvorming 222
8.6 In hoeverre is de grond voor uithuisplaatsing in overeenstemming met kinderrechten? 223
8.7 Procedurele waarborgen bij de uithuisplaatsingsbeslissing 226
8.8 Onderbouwing van het verzoek tot uithuisplaatsing 226
8.8.1 Onderbouwing door de Raad voor de Kinderbescherming 226
8.8.2 Het zorgvuldig verzamelen en vastleggen van informatie 227
8.8.3 Waarheidsvinding 229
8.8.4 De informatie waar de kinderrechter zijn uitspraak op moet baseren 230
8.8.4.1 Geen indicatiebesluit meer 231
8.8.4.2 Overige informatie die de kinderrechter ontvangt 233
8.8.5 De onderbouwing van de beslissing in het licht van kinderrechten 235
8.9 Participatie van de minderjarige 237
8.9.1 Het betrekken van het kind bij de besluitvorming door de verzoekers 237
8.9.1.1 Inzage in de stukken 239
8.9.2 Het betrekken van de minderjarige bij de besluitvorming door de kinderrechter 241
8.9.2.1 Twaalfminners 241
8.9.2.2 Twaalfplussers 242
8.9.2.3 Het kindgesprek in de praktijk 243
8.9.3 Hoe kan het pleegkind opkomen voor zijn rechten bij de beslissing tot uithuisplaatsing 245
8.9.3.1 Kunnen broers en zussen opkomen voor hun recht op bescherming van het familieleven? 248
8.10 Conclusie 248

9 WAAR KOMT HET KIND TE WONEN VOLGENS DE NATIONALE WET- EN REGELGEVING? 253
9.1 Inleiding 253
9.2 Wie beslist waar het kind komt te wonen? 254
9.2.1 De Rol van de Gecertificeerde Instelling en de Pleegzorgaanbieder 258
9.3 Voorkeur voor plaatsing in een gezin 260
9.3.1 De plek van de plaatsing en de banden met familieleden 261
9.3.2 Broers en zussen 263
9.3.3 Continuïteit in de opvoeding 265
9.3.4 De ethische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind 266
9.3.5 Een veilige woonplek 269
9.4 De onderbouwing van de plaatsingsbeslissing 272
9.5 Participatie 274
9.5.1 Rechtsingangen bij de uitvoerende instanties 276
9.5.2 De kinderrechter en de plek van de plaatsing 278
9.6 Conclusie 279

10 OMGANG EN CONTACT IN DE NATIONALE WET- EN REGELGEVING 285
10.1 Inleiding 285
10.2 Geschiedenis van de wettelijke regeling omtrent omgang tijdens de uithuisplaatsing 286
10.3 Omgang en contact met ouders 287
10.3.1 Omgang en contact bij een al bestaande omgangsregeling 290
10.4 Omgang en contact met ouders zonder gezag 291
10.5 Omgang en contact met andere naasten 291
10.5.1 Grootouders 292
10.5.2 Broers en zussen 293
10.5.3 Voormalig pleegouders 294
10.6 Invulling van de omgangsregeling 295
10.6.1 Het stimuleren van omgang 296
10.6.2 Herenigingsdoelstelling 297
10.6.3 Omgang met jonge kinderen 298
10.6.4 Plaatsing in de buurt van ouders 299
10.6.5 Evaluatie 300
10.7 Het verbreken van contact 301
10.8 Onderbouwing van de beslissing 302
10.9 Participatie 303
10.9.1 Informatie en hoorrecht 304
10.10 Rechtsingangen 305
10.11 Conclusie 308

11 HET OPVOEDINGSBESLUIT IN DE NATIONALE WET- EN REGELGEVING 313
11.1 Inleiding 313
11.2 Historisch overzicht 314
11.3 De beslissing tot terugplaatsing 318
11.3.1 De Gecertificeerde Instelling kan besluiten de uithuisplaatsing te beëindigen 318
11.3.2 De betrokkenen verzoeken beëindiging van de uithuisplaatsing 319
11.3.3 Een regelmatige evaluatie van de plaatsing 321
11.3.4 Toetsing van de beslissing tot verplaatsing 322
11.3.5 Onderbouwing van de beslissing om terug te plaatsen 324
11.3.6 Participatie en rechtsingangen 324
11.4 De beslissing tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing 325
11.4.1 Onderbouwing 328
11.4.2 Participatie 328
11.5 Gezagsbeëindiging 329
11.5.1 Grond voor gezagsbeëindiging 329
11.5.1.1 De situatie waarin de minderjarige helemaal niet op een stabiele plek verblijft 232
11.5.1.2 De situatie waarin tijdens de uithuisplaatsing niet de benodigde hulp is geboden 333
11.5.1.3 De situatie waarin ouders meewerken met de plaatsing en het kind geen onduidelijkheid ervaart 333
11.5.2 De Gecertificeerde Instelling en het opvoedingsbesluit 334
11.6 Onderbouwing 336
11.7 Participatie 337
11.8 Gezagsbeëindiging en dan? 338
11.9 Conclusie 338

12 VAN PLEEGRECHTEN NAAR KINDERRECHTEN 343
12.1 Inleiding 343
12.2 Naar een antwoord op de onderzoeksvraag 344
12.3 De beslissing om het kind uit huis te plaatsen 345
12.4 De beslissing waar het kind komt te wonen 351
12.5 Beslissingen over de omgangsregeling 355
12.6 Het opvoedbesluit 358
12.7 Kan het kind opkomen voor zijn rechten? 360
12.8 De afstand tussen pleegkind en ouders 361
12.9 Conclusie 362

AANBEVELINGEN 365
Aanbevelingen ten aanzien van de beslissing tot uithuisplaatsing 365
Aanbevelingen ten aanzien van de beslissing waar het kind komt te wonen 365
Aanbevelingen ten aanzien van de omgangsregeling 366
Aanbevelingen ten aanzien van het opvoedbesluit 367
Aanbevelingen ten aanzien van de procespositie van de minderjarige 367

SAMENVATTING 369
SUMMARY 385
LITERATUURLIJST 395
RECHTSPRAAK 423
DANKWOORD 431
CURRICULUM VITAE 433

1 Inleiding – Waar haalt het pleegkind zijn recht vandaan?

1.1 Inleiding – Gregory K, die jongen die scheidde van zijn ouders

Op 9 april 1992 dient de dan elfjarige Gregory K. bij een rechtbank in Florida een verzoek in om geadopteerd te worden door zijn pleegouders.[1] Hoewel het niet gebruikelijk en volgens sommigen zelfs juridisch onmogelijk is dat een pleegkind zelf opkomt voor zijn[2] rechten, ziet Gregory geen andere mogelijkheid om zijn wens te realiseren. Hij wil bij zijn pleegouders opgroeien en dus niet bij (één van) zijn biologische ouders. Gregory bevindt zich zo in een lastige positie. De *Department of Health and Rehabilitative Services*,[3] verantwoordelijk voor de pleegzorgplaatsing van Gregory, besloot eerder dat Gregory in het huidige pleeggezin moest opgroeien. Later werd deze beslissing teruggedraaid. Het departement wilde nog eenmaal proberen om Gregory terug te plaatsen bij zijn moeder.[4] De eerder aangestelde *guardian ad litem*, die Gregory zou moeten vertegenwoordigen in rechte, had hem in de tweeëntwintig maanden na zijn aanstelling nog niet éénmaal gezien of gesproken. Gregory ziet zich daarom genoodzaakt om, vertegenwoordigd door zijn pleegvader die tevens advocaat is, zelf actie te ondernemen.[5]

Over de zaak wordt uitgebreid bericht in Amerikaanse media. Voorstanders van het inwilligen van het verzoek wijzen op het belang van eigen rechten

---

1 Russ 1993, p. 365. Overigens is de auteur van dit artikel in *Family Law Quarterly* tevens de pleegvader van Gregory Kingsley.

2 Wanneer in dit proefschrift wordt verwezen naar het (pleeg)kind, zal met het oog op de leesbaarheid steeds gebruikgemaakt worden van een mannelijk verwijswoord. Daarmee is echter niets gezegd over het geslacht van het kind, dan wel zijn genderidentiteit.

3 In 1996 is deze dienst opgedeeld in de 'Florida Department of Children and Families', en de 'Florida Department of Health'.

4 Gregory was vier jaar oud toen zijn ouders uit elkaar gingen. Daarna heeft hij bij zijn vader gewoond totdat vijf jaar later bleek dat sprake was van mishandeling en verwaarlozing. Gregory wordt dan terug geplaatst bij zijn moeder, die hem na vijf maanden vrijwillig in een pleeggezin plaatst. Bijna een jaar later gaat hij terug naar zijn moeder waar hij nog eens drie maanden later weer wordt weggehaald omdat blijkt dat zijn moeder kampt met verslavingsproblemen en weinig tot geen aandacht heeft voor haar kinderen. Gregory wordt in een 'boys ranch' geplaatst en blijft daar negen maanden tot hij in oktober 1991 bij de familie Russ wordt geplaatst. Sinds de plaatsing op de boys ranch heeft Gregory geen contact met zijn moeder gehad; zie voor een volledig verslag Russ 1993, p. 367.

5 Russ 1993, p. 368.

van het kind – los van zijn ouders. Zo stelt Harvard-professor Elizabeth Bartholet, in *The New York Times*: 'People are much too ready to equate a child's interests with the interests of biological parents. (...) This case is likely to advance thinking about that.'[6] Anderen stellen juist dat inwilligen van het verzoek een doos van Pandora zal openen, omdat daarmee de mogelijkheid wordt gecreëerd dat kinderen hun ouders aanklagen.[7] Ondertussen wordt de zaak in de op dat moment lopende presidentiële campagne van George H. W. Bush door voorstanders van de republikeinse presidentskandidaat gebruikt om de vrouw van de democratische presidentskandidaat Bill Clinton in een kwaad daglicht te zetten. Zij zou als voormalig voorzitter van het *Children's Defend Fund* en in wetenschappelijke publicaties de rechten van het kind boven de belangen van de familie hebben gesteld. Clinton zou daarmee 'anti-gezin' zijn.[8]

De zaak komt tot een einde als rechter Thomas Kirk, vijf maanden nadat Gregory zijn verzoek heeft ingediend, besluit dat de jongen z'n verzoek moet worden toegewezen. De juridische banden tussen Gregory en zijn oorspronkelijke ouders worden beëindigd en hij wordt geadopteerd door de familie Russ.

De discussie die de zaak Gregory K. teweegbracht, is illustratief voor drie kernvragen van het jeugdrecht.[9] Zijn kinderen een zelfstandig subject van rechten? Zijn kinderen in staat om zelf voor hun rechten op te komen; Komen kinderen dezelfde rechten toe als volwassenen?[10] Dat deze vragen juist in het kader van pleegzorg naar voren komen, is niet verwonderlijk. De pleegzorgplaatsing brengt namelijk per definitie een scheiding tussen het kind en zijn ouders met zich mee. Dit terwijl ouders tegelijkertijd een belangrijke rol (blijven) vervullen in het realiseren van kinderrechten. Valt de ouder weg dan komt het realiseren van kinderrechten, zoals hieronder zal worden betoogd, in het geding.

Dat ouders een belangrijke rol spelen in het realiseren van de rechten van het kind, wordt onderstreept in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.[11] De helft van de bepalingen uit het IVRK geeft niet alleen een recht aan het kind, maar noemt daarbij ook de ouders.[12] En niet alleen in het IVRK, maar ook in andere mensenrechtenverdragen wordt ouders een belangrijke rol gegeven in het realiseren van kinderrechten. Van Bueren stelt dan ook dat:

6 *New York Times* 27 september 1992.
7 *Los Angeles Daily* 7 oktober 1992.
8 Zie daarover bijv. *Toronto Star* 24 september 1992.
9 Hanson 2008, p. 4.
10 Zie voor een uitwerking van deze vragen hoofdstuk 2.
11 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aanvaard door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989 (Resolutie 44/25) en in werking getreden op 2 september 1990. Hierna: IVRK.
12 Blaak e.a. 2012, p. 159.

'although international law recognizes childhood as a separate status, it does not follow that the rights of the child can be best protected when treated in isolation from the rest of the family'.[13] Kinderen hebben onder internationaal recht weliswaar zelfstandige rechten, maar dat betekent niet dat ouders geen rol spelen bij het realiseren van die rechten.

Een verklaring voor deze rol van ouders wordt gegeven door Smyth die stelt dat de rol van ouders kan worden begrepen vanuit 'the pragmatic consideration that in view of the inevitable dependence of the child on his/her parents or guardian, many of the rights in the Convention must be realized by or through the parents or guardian'.[14] Bescherming van de band tussen ouders en kinderen is zo meer dan louter een recht van het kind, ouders hebben ook zeer praktisch nut. Ze moeten immers opkomen voor de rechten van hun kind wanneer het kind daar zelf nog niet toe in staat is. Maar wie beschermt de rechten van het kind wanneer de ouder dat niet kan of simpelweg niet doet? Juist in pleegzorgsituaties zullen ouders niet altijd in staat zijn om op te komen voor de rechten van hun kinderen. Toch hebben pleegkinderen rechten. Hoe kunnen die rechten nog betekenisvol zijn wanneer niemand waarborgt dat ze ook worden uitgeoefend? Het realiseren van de rechten van het pleegkind verdient daarom bijzondere aandacht, Dit onderzoek gaat over het probleem dat ontstaat als ouders niet meer opkomen voor de rechten van het kind. De meest simpele versie van de centrale vraag in dit onderzoek is: Waar haalt het pleegkind zijn recht vandaan?

1.2 Debat over de positie van het pleegkind

De vraag op welke wijze een pleegkind als Gregory zijn rechten kan realiseren, speelt niet alleen in de Amerikaanse context. Ook in Nederland wordt met enige regelmaat gepleit voor versterking van de mogelijkheden van (pleeg)kinderen om voor hun rechten op te komen.[15] Zo stelde de commissie Wiarda in 1971 reeds voor om de onder toezicht gestelde minderjarige van 16 jaar of ouder de mogelijkheid te geven om zich zelfstandig tot de kinderrechter te wenden wanneer hij een conflict heeft met zijn ouder of verzorger.[16] Ook de Nederlandse Gezinsraad pleitte in 1993 voor een vergaande versterking van de positie van pleegkinderen. De Gezinsraad stelde voor om hen de mogelijkheid toe te kennen om in beroep te gaan tegen beslissingen van de kinderrechter, wanneer die beslissing niet overeenkwam met hetgeen de minderjarige tijdens het kindgesprek naar voren had gebracht.[17]

13 Van Bueren 1998, p. 67.
14 Smyth 2013, p. 174.
15 Zie o.m. de Langen 1989; Sassenburg 1989; Jansen 2016; Verschuren 2018.
16 Commissie Wiarda 1971, p. 103.
17 Nederlandse Gezinsraad 1993, p. 52.

In 2000 kwam de positie van het pleegkind opnieuw aan bod, ditmaal in het kader van de evaluatie van de in 1995 herziene OTS-wetgeving. Daarin concludeerde het Verwey-Jonker Instituut dat de rechtspositie van jongeren in de kinderbescherming zeer zwak was geregeld. Het stelde een wijziging van de bestaande regeling op twee punten voor. Enerzijds diende de rechtspositie van de pleegouder versterkt te worden, hetgeen met name voor jonge kinderen een versterking van hun rechtspositie ten gevolge zou hebben. Voor jongeren van 12 jaar en ouder werd echter voorgesteld dat zij bij ingrijpende beslissingen als uithuisplaatsingen of terugplaatsingen, een advocaat toegevoegd zouden moeten krijgen.[18] De werkgroep wetgeving in het kader van het programma Beter Beschermd, nam dit voorstel in zijn advies 'Kinderen Eerst'[19] echter niet over. Het zou te veel het juridisch karakter van de kinderbeschermingsmaatregel benadrukken, volgens de werkgroep was het maar zeer de vraag of dat in het belang van het kind zou zijn.[20] Wel werd geadviseerd om de rechtspositie van de pleegouders te versterken door hen, nadat het kind een jaar in het kader van een ondertoezichtstelling in het pleeggezin zou hebben verbleven, een blokkaderecht toe te kennen.[21]

Hoewel versterking van de rechtspositie van pleegkinderen dus wel is bepleit, is deze niet verankerd in wet- en regelgeving.[22] De aandacht die er tegelijkertijd is geweest voor de rechtspositie van pleegouders,[23] heeft wél gevolg gekregen in wet- en regelgeving. Op 1 juli 2013 is de Wet verbetering positie pleegouders in werking getreden.[24] In dit onderzoek staan echter de

18 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 134.

19 Dit advies vormt de opmaat voor de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen in 2015.

20 Werkgroep wetgeving 2006, p. 25-26.

21 Werkgroep wetgeving 2006, p. 24-25. Het blokkaderecht bestond toen al wel in situaties waarin kinderen vrijwillig door hun ouders of voogd in een pleeggezin waren geplaatst en daar langer dan een jaar woonden, vgl. (thans) artikel 1:253s en art. 1:336a BW.

22 Wel kent het BW enkele specifieke rechtsingangen voor minderjarigen van twaalf jaar of ouder in het kader van de ondertoezichtstelling; zie art. 1:262b BW (de geschillenregeling); art. 1:259 BW (het verzoek tot vervanging van de Gecertificeerde Instelling); artikel 1:264 lid 1 en art. 1:265 lid 1 BW (het verzoek tot intrekking of vervallen verklaren van een schriftelijke aanwijzing); art. 1:261 lid 2 BW (het verzoek tot opheffing OTS); art. 1:265d (het verzoek tot beëindiging of bekorting van de uithuisplaatsing) en artikel 1:265g BW (het verzoek tot wijzinging van de zorg- en omgangsregeling). Daarnaast biedt de wet ook enkele informele rechtsingangen aan kinderen van twaalf jaar of ouder, of jonger dan twaalf maar in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake. Voor het pleegkind zijn met name de regeling in artikelen 1:377a, 1:377e en 1:377g BW omtrent het vaststellen, beeindiging of wijzigen van de zorg- of omgangsregeling, en de regeling in artikel 1:250 BW omtrent de benoeming van een bijzondere curator relevant.

23 Zie onder meer Punselie 2006; Bruning 2000; Werkgroep Wetgeving 2006. Zie ook Doek 2008, waarin wordt bepleit dat de herziening van het jeugdbeschermingsrecht welliswaar een verbetering van de rechtspositie van pleegouders met zich meebrengt, maar dat het voor de rechtspositie van het kind weinig nieuws oplevert.

24 Wet van 6 december 2012, *Stb.* 2013, 72 (32 529; inwerkingtreding 1 juli 2013, *Stb.* 2013, 73).

rechten van het pleegkind zelf centraal, net als zijn mogelijkheden om die rechten te realiseren. Wat de rechten van deze kinderen zijn, is vastgelegd in kinder- en mensenrechtendocumenten.

1.3 Het pleegkind in kinder- en mensenrechtenverdragen

De rechten van pleegkinderen worden beschermd in kinder- en mensenrechtenverdragen. Centraal voor de bescherming van de rechten van het pleegkind zijn het recht op bijzondere bescherming dat in artikel 20 IVRK is vastgelegd en het recht op bescherming van zijn familieleven, dat zowel in het IVRK, als in de algemene mensenrechtenverdragen is te vinden.[25] Voor de invulling van beide rechten speelt het recht van het kind op ontwikkeling, artikel 6 IVRK, een belangrijke rol.[26]

Het recht op bijzondere bescherming betekent dat kinderen die niet bij hun eigen ouders kunnen wonen, een bijkomende mate van bescherming toekomt. Dus naast de bescherming die hen reeds toekomt op grond van het feit dat ze kind zijn.[27] Juist nu ouders als gezegd een centrale positie innemen in het realiseren van kinderrechten, levert een scheiding van het kind met zijn ouders immers een situatie op waarin rechten moeilijk(er) gerealiseerd kunnen worden. Artikel 20 dient volgens Smyth dan ook zo begrepen te worden dat het geldt als surrogaat voor de ouderlijke verantwoordelijkheid.[28] De staat moet wanneer de ouders wegvallen de taak van ouders overnemen, of ervoor zorgen dat die taak door anderen wordt overgenomen.

Tot welke verplichtingen artikel 20 IVRK precies leidt, is op grond van het artikel zelf niet helemaal duidelijk.[29] Daarop wees ook het VN-Kinderrechtencomité dat in 2005 haar jaarlijkse *Day of General Discussion* wijdde aan kinderen zonder ouderlijke zorg.[30] Een van de belangrijkste aanbevelingen van het Comité was dat de internationale gemeenschap richtlijnen moest opstellen over de bescherming van kinderen zonder ouderlijke zorg.[31] Deze richtlijnen zijn in de jaren die daarop volgden opgesteld en in 2010 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de *Guidelines for the Alternative Care of*

25 Zie artikel 17 en 23 IVBPR, artikel 10 IVESCR, artikel 8 EVRM en artikel 7, 9 en 16 IVRK.
26 Artikel 6 IVRK geldt tevens als een van de vier *general principles of interpretation*, zoals vastgesteld door het VN-Kinderrechtencomité. De andere drie interpretatiebeginselen zijn artikel 2 IVRK, artikel 3 lid 1 IVRK en artikel 12 IVRK; zie *Official Records of the General Assembly, Forty-seventh Session, Supplement No. 41* (A/47/41). Zie ook VN-Kinderrechtencomité 2003b, par. 12.
27 Van Bueren 1995, p. 94.
28 Smyth 2013, p. 200.
29 Vgl. ook Cantwell & Holzscheiter 2008, p. 1-2.
30 VN-Kinderrechtencomité 2006.
31 VN-Kinderrechtencomité 2006, par. 688 en 689.

Children verwelkomd.[32] In deze richtlijnen zijn de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 20 IVRK verder uitgewerkt. Hoewel de *Guidelines on Alternative Care* niet juridisch bindend zijn, valt daaruit wel af te leiden dat de inhoud ervan door de VN wordt onderstreept en dat geen van de lidstaten bezwaar heeft gehad tegen de inhoud. Het document geeft dan ook niet zo zeer afdwingbare rechten, maar beoogt veeleer overheden te ondersteunen en aan te moedigen hun verantwoordelijkheden en verplichtingen ten aanzien van kinderen in alternatieve zorg beter na te komen.[33] Ook beogen de richtlijnen richting te geven aan beleidsmaatregelen, beslissingen en activiteiten van alle partijen die betrokken zijn bij sociale bescherming en jeugdwelzijn.[34]

De verplichtingen van staten jegens pleegkinderen zijn met de verwelkoming van de *Guidelines on Alternative Care* derhalve geconcretiseerd. Daarnaast worden in het kader van artikel 8 EVRM steeds vaker voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg kritische kanttekeningen geplaatst bij de plaatsing van een kind in pleegzorg.[35] Ook in de jurisprudentie van het EHRM worden de verplichtingen van lidstaten jegens kinderen bij een pleegzorgplaatsing daardoor steeds verder uitgewerkt. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat steeds specifieker kan worden bepaald welke rechten kinderen hebben wanneer zij in een pleeggezin geplaatst worden.

1.4 Organisatie van de pleegzorg in Nederland

Kinder- en mensenrechten krijgen voor het pleegkind pas betekenis in de dagelijkse praktijk. Uit kinder- en mensenrechten valt bijvoorbeeld af te leiden dat pleegkinderen recht hebben op regelmatig contact met hun ouders. Deze omgang kan soms stroef verlopen, zodat de Nederlandse overheid ervoor moet zorgen dat voor deze kinderen en hun ouders omgangsbegeleiding beschikbaar is. Het organiseren van deze vorm van jeugdhulp is, wanneer het kind in een justitieel kader uit huis is geplaatst, uitbesteed aan de Gecertificeerde Instellingen die zich voor de omgangsbegeleiding richten tot een jeugdhulpaanbieder. Het toezicht op de jeugdhulp ligt weer in handen van de Inspectie jeugdzorg

32 UN Document A/RES/64/142, vanaf hier: *Guidelines on Alternative Care*. De *Guidelines on Alternative Care,* zijn door de Verenigde Naties verwelkomd maar niet aangenomen. Zie ook Cantwell e.a. 2012, p. 20; Bruning & Van der Zon 2013, p. 502; Blaak e.a. 2012, p. 81 en Philips 2011, p. 101. Op 9 april 2019 heeft Tweede Kamerlid Van Haga een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om 'in internationale diplomatie en bilaterale relaties met landen (...) actief voortrekker te zijn van de UN Guidelines for the Alternative Care of Children'; zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35069, nr. 7. De stemming over deze motie is vooralsnog aangehouden.

33 *Guidelines on Alternative Care*, par. 2c.

34 *Guidelines on Alternative Care*, par. 2d; zie hierover ook Van der Zon 2014.

35 Zie hierover o.m. Ferrer Riba 2010 en Bruning en Van der Zon 2013.

en in de dagelijkse praktijk zet de gezinsvoogd[36] zich in voor het faciliteren van omgang. Voor een goed begrip van de rechten van pleegkinderen is het daarom van belang kort stil te taan bij de manier waarop de pleegzorg in Nederland is georganiseerd.

De term pleegzorg kan op verschillende manieren worden omschreven. In brede zin kan pleegzorg worden omschreven als 'het voor korte of langere tijd in een gezin verzorgen of opvoeden van het kind van andere ouders'.[37] In die zin omvat pleegzorg zowel kinderen die zonder betrokkenheid van enige jeugdhulpinstantie in een ander gezin wonen (de informele pleegzorg), als de pleegzorg die wordt geboden als vorm van jeugdhulp (de formele pleegzorg).

De eerste vorm van pleegzorg speelt zich af buiten het zicht van de officiële instanties. Het zijn kinderen wier ouder op informele wijze met andere personen overeen zijn gekomen dat het kind tijdelijk bij die andere mensen woont. Dat kan bijvoorbeeld wanneer ouders langdurig in het buitenland verblijven vanwege het bedrijven van topsport,[38] of juist wanneer kinderen zelf topsport bedrijven en zij in een pleeggezin wonen om dichter bij het trainingscomplex te kunnen verblijven.[39] De Nederlandse Gezinsraad wees in 1994 op een groot aantal Chinese kinderen die voor een onderling overeengekomen vergoeding grote delen van de week werden opgevoed in gastgezinnen, omdat hun ouders hard moesten werken in de horeca.[40] De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming bracht in 2009 grootouders onder de aandacht die de zorg voor het kind van hun verslaafde dochter op zich namen.[41] Hoe uiteenlopend deze situaties ook zijn, alle hebben ze gemeen dat zolang er geen verleningsbeslissing bij de gemeente wordt gevraagd en verkregen, deze vorm van zorg zich buiten de officiële kaders afspeelt. Er is geen pleegzorgbegeleiding, geen pleegzorgvergoeding vanuit de overheid en geen toezicht op de pleegkinderen.[42]

---

36 In de praktijk wordt zowel gebruikgemaakt van de term gezinsvoogd, als van de term jeugdbeschermer. De term jeugdbeschermer wordt gebruikt als verzamelterm voor de functies van gezinsvoogd, voogd of de jeugdreclasserder. Nu dit onderzoek ziet op pleegzorg in het kader van de ondertoezichtstelling wordt gebruikgemaakt van de term gezinsvoogd wanneer gedoeld wordt op diegene die namens de Gecertificeerde Instelling de ondertoezichtstelling uitvoert. In het Besluit Jeugdwet wordt deze persoon aangeduid met de term 'gezinsvoogdijwerker' zie artikel 1.1 Besluit Jeugdwet.

37 Punselie 2006, p. 23.

38 Vgl. *Kamerstukken II* 2009/10, 31279, nr. 17, p. 23.

39 Zie daarover bijv. 'Papendal, fata morgana van turnend Nederland; Turntraining met de inzet en overgave van Japanse salaryman', *NRC Handelsblad* 25 januari 1992.

40 Gezinsraad 1993, p. 48-49.

41 Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2009, p. 9.

42 Tot 1 januari 2015 regelde de Pleegkinderenwet dat op informele pleegzorgconstructies toezicht mogelijk was. Nu deze wet in de praktijk weinig praktische betekenis meer had, is de wet per 1 januari 2015 komen te vervallen. Informele pleegzorg kan omgezet worden in formele pleegzorg wanneer de (informele) pleegouders een contract als bedoeld in artikel

De tweede vorm van pleegzorg, de formele pleegzorg, ziet op pleegzorg die wordt geboden als vorm van jeugdhulp. Deze vorm van pleegzorg is geregeld in de Jeugdwet. Dit onderzoek ziet op deze tweede groep pleegkinderen. Het is de groep die bekend is bij de overheid en jegens wie de overheid daarom een bijzondere zorgplicht heeft.[43] Waar over pleegzorg wordt gesproken in dit onderzoek wordt vanaf nu dan ook de formele pleegzorg bedoeld.

Het aantal kinderen in Nederland in pleegzorg is in de afgelopen jaren sterk gestegen. Woonden er in het jaar 2000 nog ongeveer 8000 kinderen in een pleeggezin, inmiddels schommelt dat aantal al enkele jaren rond de 18.000. Met name tussen de jaren 2000 en 2014 maakte de pleegzorg in pleeggezinnen in Nederland een sterke groei door, terwijl die groei sinds 2015 stagneert.[44] Maar niet alleen het aantal plaatsingen in pleeggezinnen is sterk gestegen de afgelopen jaren. Ook het aantal kinderen dat in een gezinshuis is geplaatst is toegenomen.[45] In 2018 verbleven ten minste 3.113 kinderen in een gezinshuis.[46] Dat is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2012 toen 1.677 kinderen in een gezinshuis verbleven.[47]

Dit onderzoek richt zich dus op formele pleegzorgplaatsingen. Binnen deze formele vorm van pleegzorg kan weer een onderscheid worden gemaakt tussen het zogeheten vrijwillig kader en het justitiële kader. In een vrijwillig kader zijn het de ouders zelf die, eventueel aangespoord door de hulpverlening, bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning in de opvoeding.[48] De gemeente beoordeelt dan of zorg (in dit geval pleegzorg) geïndiceerd is en geeft vervolgens een verleningsbeslissing af. Met die verleningsbeslissing kan de ouder terecht bij een pleegzorgaanbieder die de plaatsing kan begeleiden en ondersteunen.[49] In een justitieel kader is er sprake van een kinderbeschermings-

5.2 Jeugdwet met de pleegzorgaanbieder afsluiten. De Inspectie Gezondheidzorg en Jeugd houdt toezicht op pleegzorg die in een formeel vrijwillig kader wordt geboden. Dat wil zeggen dat de gemeente een verleningsbeslissing heeft afgegeven voor pleegzorg, maar geen kinderbeschermingsmaatregel van kracht is; zie artikel 9.1 lid 1 sub a Jeugdwet.

43 Vgl. artikel 20 IVRK.

44 Pleegzorg Nederland 2019, p. 1.

45 Op grote lijnen komt de zorg die in gezinshuizen wordt geboden overeen met pleegzorg. Verschil met reguliere pleegzorg is echter dat in een gezinshuis professionele opvoeders zorgen voor het kind en dat zij betaald worden op basis van een arbeidsovereenkomst. Gezinshuizen zijn bedoeld voor kinderen die vanwege hun problematiek niet in een pleeggezin terecht kunnen. Naast een vervangende woonomgeving biedt het gezinshuis daarom ook behandeling; zie hierover Jeugdzorg Nederland e.a. 2019, p. 10.

46 Gezinspiratieplein 2019, p. 3.

47 Gezinspiratieplein 2019, p. 3. Zie over de toename van het aantal gezinshuizen in de afglopen jaren ook. Jeugdzorg Nederland e.a. 2019; Inspectie Jeugdzorg 2016 en *Kamerstukken II* 2018/19, 31839, nr. 653.

48 Naast uithuisplaatsingen onder aansporing van de hulpverlening, komt het ook voor dat de uithuisplaatsing tot stand komt in een zogenaamd 'drangkader'; zie over het drangkader Verkroost 2019.

49 Artikel 2.3 Jeugdwet.

maatregel; een ondertoezichtstelling of een voogdij-maatregel. Gaat het om een plaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling, dan moet de kinderrechter een aparte machtiging uithuisplaatsing afgeven om het kind daadwerkelijk uit huis en in het pleeggezin te kunnen plaatsen.[50] De Gecertificeerde Instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert, heeft hiervoor geen verleningsbeslissing nodig van de gemeente, maar kan met de machtiging van de kinderrechter in de hand zelf contact opnemen met een pleegzorgaanbieder.[51] Gaat het om een plaatsing in het kader van de voogdij, dan ligt het gezag niet (meer) bij ouders, maar bij de Gecertificeerde Instelling of de pleegouders. In die gevallen kan degene bij wie de voogdij ligt, besluiten waar het kind woont. Voor die plaatsingen is dus geen aparte machtiging van de kinderrechter nodig. Een verleningsbeslissing van de gemeente is slechts nodig wanneer de voogdij niet bij een Gecertificeerde Instelling ligt maar bij de pleegouders.[52] In beide gevallen zal de pleegzorgaanbieder de plaatsing begeleiden.

De pleegzorgaanbieder

Nederland telt 29 pleegzorgaanbieders.[53] Sommige van deze pleegzorgaanbieders hebben een speciaal aanbod zoals 'Timon' en 'het Leger des Heils', die pleegzorg bieden vanuit een christelijke levensovertuiging, of 'William Schrikker Pleegzorg' die gespecialiseerd is in pleegzorg voor kinderen met een verstandelijke beperking, of van wie de ouders een verstandelijke beperking hebben. De pleegzorgaanbieder is verantwoordelijk voor de plaatsing van een pleegkind in een pleeggezin en begeleidt deze plaatsing. Ook spant de organisatie zich actief in om nieuwe pleegouders te werven en hen voor te bereiden op het pleegouderschap. Wanneer een kind in een pleeggezin wordt geplaatst, sluit de pleegzorgaanbieder een pleegzorgcontract met de pleegouders.[54] In dat contract staan onder meer afspraken over de begeleiding van de plaatsing, het doorgeven van informatie en de hoogte van de pleegvergoeding.

Netwerkpleegzorg of bestandspleegzorg

De pleegouders van het pleegkind kunnen zowel netwerkpleegouders als bestandspleegouders zijn. Wanneer het kind bij netwerkpleegouders wordt geplaatst betekent dat dat het bij familie of bekenden komt te wonen. In 2018

50 Artikel 1:265b BW.

51 Artikel 3.5 Jeugdwet. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33983, nr. 3, p. 10. Dat geen apart besluit van het college nodig is, heeft ermee te maken dat de Gecertificeerde Instelling op grond van artikel 3.5 Jeugdwet zelf bepaalt welke jeugdhulp is aangewezen bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel en dus geen besluit van het college nodig is. Wanneer de Gecertificeerde Instelling aldus een ondertoezichtstelling uitvoert en zij in dit kader een uithuisplaatsing nodig acht, dan neemt zij zelf een verleningsbeslissing.

52 Artikel 3.5 Jeugdwet.

53 Zie voor een overzicht www.pleegzorgnederland.nl/pleegzorg-organisaties/.

54 Artikel 5.2 Jeugdwet.

woonde 45 procent van de pleegkinderen in een netwerkpleeggezin.[55] In het tweede geval, de andere 55 procent van de pleegkinderen, is sprake van een bestandsplaatsing. In die gevallen kon het kind niet in het eigen netwerk geplaatst worden en is een pleeggezin gevonden uit het pleegzorgbestand. Daarin staan ouders die zich hebben aangemeld als pleegouder en het voorbereidings- en selectietraject van een pleegzorgaanbieder met goed gevolg hebben afgerond.[56] In 2017 zijn er 2647 nieuwe pleegouders in dit bestand opgenomen, terwijl er 2620 zijn gestopt.[57] Per saldo zijn er in 2017 dus 27 bestandspleegouders bijgekomen. Dat is al een aantal jaar achtereen zo, waardoor de vraag naar nieuwe bestandspleegouders onverminderd hoog blijft.

Pleegzorg in de hulpverleningsvariant en de opvoedingsvariant

Een volgend onderscheid dat kan worden gemaakt is dat tussen pleegzorg als hulpverleningsvariant, en pleegzorg als opvoedingsvariant.[58] Bij pleegzorg als hulpverleningsvariant is de zorg vooral gericht op het verbeteren van de opvoedingsvaardigheden of de leefsituatie van de ouder(s), zodat het kind zo snel mogelijk weer terug naar huis kan. Die pleegzorg kan de vorm hebben van deeltijdpleegzorg, waarin het kind niet de hele week in het pleeggezin woont, maar bijvoorbeeld alleen in de weekenden, of tijdens vakanties. Maar de hulpverleningsvariant kan ook worden ingezet als voltijdspleegzorg. Dan verblijft het kind de gehele week in het pleeggezin.[59]

In de tweede variant, de opvoedingsvariant, is de zorg erop gericht dat het pleegkind in het pleeggezin zal opgroeien. De terugplaatsing van het kind

55 Pleegzorg Nederland 2019, p. 2.

56 De selectieprocedure voor pleegouders is in 2011 aangepast nadat bleek dat pleegouders die in de ene regio ongeschikt waren bevonden, in de andere regio gewoon weer aan de slag konden. Sindsdien onderzoekt de Raad voor de Kinderbescherming wanneer aspirant-pleegouders om een 'verklaring van geen bezwaar' vragen, niet meer alleen haar eigen archieven en de justitiële documentatie. Er wordt nu ook gekeken of deze pleegouders eerder om een dergelijke verklaring hebben gevraagd. Is dat het geval dan kan bij de eerdere pleegzorgaanbieder navraag worden gedaan omtrent de ervaringen met deze pleegouders. Zo is het niet meer nodig een zwarte lijst voor pleegouders op te stellen, zoals eerder werd voorgesteld in de Tweede Kamer; zie hierover nader Van der Zon 2013a en *Kamerstukken II* 2013/14, 32529, nr. 14.

57 Pleegzorg Nederland 2018, p. 4.

58 Dit onderscheid werd geïntroduceerd in de visie voor pleegzorg die in 2000 werd opgesteld in het kader van het project Trillium. In dat project werd, onder leiding van een door de staatssecretaris aangestelde werkgroep, een nieuwe visie op pleegzorg ontwikkeld. Belangrijke uitkomst van dit project was het onderscheid tussen pleegzorg als module in een zorgprogramma – inmiddels vaak aangeduid als de hulpverleningsvariant – en pleegzorg als opvoedingsarrangement; zie hierover Punselie 2000a. Voorafgaand aan het onderscheid tussen pleegzorg als hulpverleningsvariant, en pleegzorg als opvoedingsvariant, werd gebruikgemaakt van de termen perspectiefzoekende en perspectiefbiedende plaatsing, een onderscheid dat in 1991 was geintroduceerd; zie Van Zon 2018, p. 8.

59 In 2017 betrof 12 procent van de nieuwe plaatsingen deeltijdpleegzorg, 83 procent van de plaatsingen betrof voltijdspleegzorg. De overige 5 procent betrof een combinatie van vol- en deeltijdspleegzorg; zie Pleegzorg Nederland 2018, p. 2.

wordt dan niet meer mogelijk geacht. Gekeken wordt hoe het kind zich veilig kan wortelen in het nieuwe gezin terwijl de biologische ouder, zo mogelijk, de rol van ouder op afstand krijgt toebedeeld. Deze vorm van pleegzorg zal derhalve per definitie voltijdspleegzorg betreffen.

In de meeste gevallen zal de plaatsing starten in het kader van de hulpverleningsvariant, en wordt geprobeerd om thuisplaatsing mogelijk te maken. Er is dan veelal sprake van een ondertoezichtstelling, of van pleegzorg in een vrijwillig kader. Deze pleegzorg in het kader van de hulpverleningsvariant kan echter niet te lang duren. Het kind zal zich immers ook gaan hechten aan pleegouders, waardoor terugplaatsing steeds lastiger wordt. Bovendien is het kind niet gebaat bij langdurige onzekerheid over het opvoedingsperspectief.[60] Daarom moet na verloop van tijd een opvoedingsbesluit worden genomen. Afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van het kind zal de tijd waarbinnen dit besluit moet worden genomen variëren van enkele maanden bij jonge kinderen tot ongeveer twee jaar bij oudere kinderen.[61] Wordt besloten dat het kind zal opgroeien in het pleeggezin, dan zal de kinderrechter worden verzocht het gezag van de ouders te beëindigen, en de voogdij over het pleegkind aan de Gecertificeerde Instelling, dan wel de pleegouder(s) toe te wijzen.

1.5 De pleegzorgplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling

Van het totale aantal pleegkinderen in formele pleegzorg verblijft ongeveer twee-derde bij de pleegouders in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel.[62] Volgens cijfers van Pleegzorg Nederland is 24 procent van het totaal aantal pleegkinderen in een pleeggezin geplaatst in het kader van een ondertoezichtstelling, terwijl ongeveer 48 procent van de totale groep pleegkinderen daar verblijft in het kader van een voogdijmaatregel.[63] In de afgelopen jaren is het aandeel van plaatsingen in het kader van de voogdijmaatregel toegenomen. Hoewel het percentage kinderen dat in het kader van een voogdijmaatregel in de pleegzorg verblijft bij de laatste meting hoger lag dan het aantal

60 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 102.

61 Hermans 2010; Juffer 2012. Met de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen is per 1 januari 2015 in artikel 1:265j lid 3 BW opgenomen dat bij een verzoek tot verlenging van een twee jaar durende uithuisplaatsing een advies van de Raad voor de Kinderbescherming dient te worden verzocht, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt waarom, ondanks de langdurige uithuisplaatsing, nog geen gezagsbeëindiging wordt gevraagd.

62 Het gaat dan om 69 procent van de totale groep pleegkinderen. De overige 31 procent verblijft in het kader van een vrijwillige plaatsing in een pleeggezin; zie Pleegzorg Nederland 2018, p. 3.

63 Pleegzorg Nederland 2019, p. 3. Het cijfer omtrent kinderen in de voogdij betreft een groep kinderen die onder voogdij van de Gecertificeerde Instelling staat (36 procent), en een groep kinderen die onder voogdij van de pleegouder(s) staat (12 procent). De overige 28 procent verblijft in een vrijwillig kader in een pleeggezin, op hen is dus geen kinderbeschermingsmaatregel van toepassing.

kinderen dat in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin verblijft, is daarmee niet gezegd dat de pleegzorgplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling aan betekenis verliest.

Vrijwel alle justitiële pleegzorgplaatsingen zijn ofwel een plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling, of ooit begonnen als plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling, waarna het gezag van de ouders is beëindigd en de plaatsing is voortgezet in het kader van de voogdij.[64] Dat het percentage pleegkinderen in het kader van de voogdij sneller stijgt dan het percentage pleegkinderen in het kader van de ondertoezichtstelling, is te verklaren doordat de uitstroom van kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling gebruikmaken van pleegzorg veel hoger is, dan de uitstroom van kinderen die in het kader van de voogdij in een pleeggezin verblijven. Een voogdijmaatregel zal immers doorgaans voortduren tot de achttiende verjaardag van het kind,[65] terwijl de ondertoezichtstelling bedoeld is als tijdelijke maatregel en in beginsel niet veel langer dan twee jaar zal duren. Daarmee ligt het voor de hand dat de groep kinderen die in het kader van voogdij in het pleeggezin verblijft per saldo sneller groeit (zij blijven immers veel langer meetellen in de cijfers) dan de groep kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin verblijft.

Het beeld dat de plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling nog altijd een belangrijk deel van de pleegzorg vertegenwoordigt, wordt ondersteund door de cijfers omtrent voogdijmaatregelen en ondertoezichtstellingen. In 2017 zijn in totaal 1595 nieuwe voogdijmaatregelen uitgesproken, terwijl er 1395 voogdijmaatregelen werden beëindigd,[66] in de meeste gevallen doordat het kind meerderjarig werd.[67] Het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen betrof daarentegen in totaal 8775 terwijl er 8645 ondertoezichtstellingen werden beëindigd.[68] Deze cijfers zien op de totale populatie van kinderen over wie een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel is uitgesproken, en dus niet op alleen de groep kinderen in de pleegzorg.

---

64 Slechts in een enkel geval zal sprake zijn van een situatie waarin direct het gezag van ouders is beëindigd en dus niet eerst een plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling aan de voogdijplaatsing vooraf is gegaan.

65 Uit cijfers van het CBS volgt eveneens dat voogdijplaatsingen doorgaans worden beëindigd doordat het kind meerderjarig wordt; zie CBS jeugdmonitor jeugdbescherming en jeugdreclassering 2017, p. 8.
Overigens behoeft met het bereiken van de achttiende verjaardag en dus het beëindigen van de kinderbeschermingsmaatregel, de pleegzorgplaatsing niet beëindigd te worden. Per 1 juli 2018 geldt dat pleegkinderen standaard tot hun eenentwintigste verjaardag in het pleeggezin kunnen blijven. In dat geval wordt de pleegzorgplaatsing voortgezet in een vrijwillig kader en blijven de pleegouders de pleegvergoeding en begeleiding ontvangen. Zie hierover https://pleegzorg.nl/pleegouders/pleegkind-wordt-18/.

66 CBS jeugdmonitor jeugdbescherming en jeugdreclassering 2017, p. 6.

67 CBS jeugdmonitor jeugdbescherming en jeugdreclassering 2017, p. 8.

68 CBS jeugdmonitor jeugdbescherming en jeugdreclassering 2017, p. 6.

Over de in- en uitstroom van kinderen in de pleegzorg in het kader van de verschillende maatregelen zijn geen cijfers bekend. Wel zijn cijfers beschikbaar over het aantal uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling, en over het percentage daarvan dat in pleegzorg is geplaatst. Op 30 juni 2016 waren 7.175 kinderen uit huis geplaatst in het kader van de ondertoezichtstelling. 63 procent van deze kinderen verbleef in een pleeggezin, terwijl daarnaast 8 procent in 'gezinsgerichte opvang' verbleef.[69] Op basis van deze cijfers verbleven dus ongeveer 4.500 kinderen in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin, en nog eens 500 in een gezinshuis. Ruim een kwart van het totaalaantal kinderen bij pleegouders, verbleef daar dus in het kader van de ondertoezichtstelling.[70]

Het verloop van de pleegzorgplaatsingen ligt redelijk hoog. Pleegzorg Nederland geeft aan dat 50 procent van de pleegzorgplaatsingen korter dan een jaar loopt, terwijl 35 procent van de pleegzorgplaatsingen zelfs korter dan een half jaar duurt.[71] Uiteindelijk zal de pleegzorgplaatsing leiden tot een terugplaatsing naar huis, dan wel tot een voortgezet verblijf van het pleegkind in het pleeggezin, doorgaans in het kader van de voogdij.

1.6 De kwetsbare positie van het pleegkind in het kader van de ondertoezichtstelling

Op het moment dat wordt besloten waar het pleegkind zal opgroeien, eindigt een onzekere periode voor het kind. De periode voorafgaand aan deze beslissing kan worden gekenschetst als een kwetsbare periode voor het pleegkind. Het is in die periode nog niet duidelijk waar het kind zal opgroeien en wat de rol van zijn (pleeg)ouders precies is. Onderzoek van Singer, Uzozie en Zeijlmans laat zien dat kinderen die in een pleeggezin worden geplaatst het gevoel kunnen hebben dat ze zich in een 'ouderlijk vacuüm' bevinden. De biologische ouders staan op afstand, terwijl het pleegkind nog geen band heeft opgebouwd met de pleegouders.[72] Ook in juridische zin kan worden gesteld dat er sprake is van een vacuüm, nu er een knip wordt gemaakt tussen de dagelijkse verzorging voor het kind en de juridische beslissingsbevoegdheid over het kind. Deze situatie is door Punselie wel beschreven als een 'rechts-

69 Voortgangsrapportage nieuw jeugdstelsel november 2016, p. 4.

70 Op 31 december 2018 verbleven 18.486 kinderen bij pleegouders. De kinderen die niet in het kader van een ondertoezichtstelling bij pleegouders verbleven, verbleven daar ofwel in een vrijwillig kader, ofwel in het kader van een voogdijmaatregel. Zoals hierboven aangegeven verbleef in 2019 48 procent van het totaal aantal pleegkinderen bij pleegouders in het kader van voogdij en 28 procent verbleef in een vrijwillig kader bij pleegouders; zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 3.

71 Pleegzorg Nederland 2019, p. 2.

72 Singer, Uzozie & Zeijlmans 2012, p. 15.

vacuüm'.[73] Hoewel de pleegouders het kind dagelijks opvoeden, zijn ze niet degenen die beslissingen over hem mogen nemen. Dat probleem werd ook opgemerkt door de Staatscommissie Herijking ouderschap, die in 2016 voorstelde om gedeeltelijke gezagsoverdracht naar pleegouders mogelijk te maken nadat zij minimaal een jaar het pleegkind verzorgd en opgevoed hadden. Op die manier zou kunnen worden bewerkstelligd dat de feitelijke verzorgers en opvoeders de bij hun taak behorende beslissingen over het kind zelfstandig kunnen nemen.[74]

In deze lastige periode voor het kind moeten belangrijke beslissingen worden genomen en vier daarvan staan centraal in dit onderzoek. Het gaat om de beslissing om het kind uit huis te plaatsen (beslissing 1 in dit onderzoek); de beslissing waar het kind komt te wonen (beslissing 2 in dit onderzoek); de beslissing met wie het kind omgang en contact heeft (beslissing 3 in dit onderzoek) en het uiteindelijke opvoedingsbesluit (beslissing 4 in dit onderzoek). Dat deze beslissingen vergaande impact kunnen hebben op de ontwikkeling van het pleegkind, komt duidelijk naar voren in gedragswetenschappelijk onderzoek. Deze gedragswetenschappelijke kennis is van belang om invulling te geven aan de belangen van het kind bij beslissingen in de pleegzorg, en zal derhalve hieronder worden besproken.

1.6.1 De beslissing om het kind uit huis te plaatsen (beslissing 1)

Op het moment dat het kind uit huis wordt geplaatst, wordt het kind een pleegkind. De uithuisplaatsing wordt ingezet als reactie op problemen in de thuissituatie, waardoor het kind wordt belemmerd in zijn ontwikkeling. Dat betekent echter niet dat de uithuisplaatsing ook noodzakelijkerwijs een oplossing biedt. Op basis van gedragswetenschappelijk onderzoek is het maar de vraag in hoeverre de uithuisplaatsing uiteindelijk een positief effect heeft op de ontwikkeling van de minderjarige. Tenminste dat is de conclusie van Barteling in haar overzichtsstudie voor het Nederlands Jeugdinstituut omtrent het effect van de uithuisplaatsing.[75] De verschillende onderzoeken die ze daarin beschrijft, geven een wisselend beeld van de effecten van de uithuisplaatsing op de ontwikkeling van kinderen. Wel duidelijk is dat veel kinderen die uit huis worden geplaatst emotionele en gedragsproblemen hebben, en dat deze niet verdwijnen door de uithuisplaatsing. Daarvoor is in het pleeggezin bijzondere aandacht en zorg nodig.[76] Uit een meta-analyse van Goemans e.a. naar de ontwikkeling van kinderen die wel en kinderen die niet uit huis

73 Punselie 2000, p. 247.
74 Staatscommissie Herijking ouderschap 2016, p. 452; zie over dit probleem ook Bruning 2019.
75 Barteling 2013.
76 Barteling 2013, p. 9.

zijn geplaatst rolt een vergelijkbare conclusie. Uit hun analyse volgt dat er geen duidelijk verschil is tussen de ontwikkeling van kinderen die *wel* uit huis zijn geplaatst, en kinderen die ondanks een zorgelijke thuissituatie *niet* uit huis zijn geplaatst. De onderzoekers wijzen erop dat dit niet per se hoeft te betekenen dat de uithuisplaatsing geen positief effect heeft. Het is immers niet ondenkbaar dat de kinderen die wel uit huis geplaatst zijn, voor de uithuisplaatsing met meer problemen kampten dan de groep die niet uit huis geplaatst is. Dat beide groepen er nu gelijk voorstaan zou dan in het voordeel van de uithuisplaatsing kunnen spreken.[77] Desalniettemin blijkt uit een andere meta-analyse van Goemans e.a. dat een plaatsing in pleegzorg geen negatieve, dan wel positieve impact heeft op de ontwikkeling van kinderen.[78] Hoewel je zou denken dat de plaatsing in een pleeggezin een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van het kind, blijkt dit dus niet het geval. De verklaring daarvoor is dat de scheiding van ouders een grote impact heeft op de ontwikkeling van kinderen.

Onderzoek naar gehechtheidsrelaties laat zien dat een uithuisplaatsing weliswaar in sommige gevallen noodzakelijk kan zijn, maar dat heel voorzichtig moet worden omgegaan met scheidingen van het kind en zijn gehechtheidsfiguur. Hoewel er vaak goede redenen zullen zijn voor deze beslissing, brengt de scheiding van het kind met zijn ouders negatieve gevolgen voor zijn ontwikkeling met zich mee. Voor die negatieve consequenties zal tijdens de uithuisplaatsing aandacht moeten zijn.[79] Juffer heeft in een memorandum voor de Raad voor de Rechtspraak uitgewerkt wat de bestaande kennis over gehechtheidsrelaties betekent voor de beslissing tot uithuisplaatsing. Op basis van bestaand gedragswetenschappelijk onderzoek beschrijft Juffer dat kinderen zich altijd hechten aan hun verzorger(s). Gehechtheid is volgens Juffer dan ook een evolutionair gegeven; het kind wordt hulpeloos geboren en zoekt hulp en steun bij een beschikbare volwassene.[80] Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van die gehechtheidsrelatie kan verschillen. De gehechtheidsrelatie kan veilig, maar ook onveilig zijn. Omdat deze gehechtheidsrelatie iets zegt over de band van een kind met een specifiek persoon, kan het zo zijn dat het kind een veilige gehechtheidsrelatie heeft met de ene persoon, maar een onveilige gehechtheidsrelatie met de andere persoon.[81] De meeste kinderen hebben daarbij meerdere gehechtheidsrelaties, bijvoorbeeld met hun ouders, grootouders, of een leidster bij de kinderopvang.[82]

77 Goemans e.a. 2016.
78 Goemans van Geel & Vedder 2015.
79 Zie hierover ook Meijer 2018.
80 Juffer 2010, p. 7.
81 Juffer 2010, p. 14.
82 Juffer 2010, p. 14.

Wanneer kinderen uit huis geplaatst worden, heeft dat impact op de bestaande gehechtheidsrelaties. Door de scheiding van het kind met zijn verzorgers loopt de *secure base* – de veilige uitvalsbasis van het kind – gevaar.[83] Dat levert verdriet en angst bij het kind op, op het moment van de scheiding en in de eerste periode na de scheiding, maar het heeft ook gevolgen voor de verdere ontwikkeling van het kind. Uit onderzoek blijkt een duidelijk verband tussen overplaatsingen van kinderen naar nieuwe families en het ontwikkelen van psychopathologie later.[84] Ook komt naar voren dat kinderen die veilig gehecht zijn, onveilig gehecht kunnen raken wanneer ze een ingrijpende scheiding meemaken.[85] Juffer raadt op basis van bestaand gehechtheidsonderzoek daarom aan om zeer terughoudend te zijn met uithuisplaatsingen.[86]

De vraag wanneer er dan wel ingegrepen moet worden is echter lastig te beantwoorden op basis van bestaande kennis over gehechtheidsrelaties. We weten dat een onveilige gehechtheidsrelatie schadelijk kan zijn voor de ontwikkeling van het kind, maar ook dat herstel mogelijk is, bijvoorbeeld wanneer het kind positieve ervaringen opdoet in het pleeggezin en een veilige gehechtheidrelatie met een pleegouder opbouwt.[87] Wanneer nu precies de relatie tussen kind en ouders dusdanig verstoord is dat het kind beter (tijdelijk) ergens anders kan gaan wonen – en zich dus aan een nieuwe verzorger zal hechten – is echter moeilijk vast te stellen. Waar de verschillende onderzoeken overeen lijken te stemmen is dat in geval van kindermishandeling uithuisplaatsing in ieder geval wel geboden is, om zo de fysieke veiligheid van het kind veilig te stellen.[88]

1.6.2 De beslissing waar het kind komt wonen (beslissing 2)

Spelen er in de thuissituatie zoveel problemen dat wordt besloten om het kind uit huis te plaatsen, dan betekent dat niet dat daarmee de problemen zijn opgelost. Zo wijzen Vanderfaeille e.a. op een toename van gedragsproblemen van kinderen tijdens de pleegzorgplaatsing. Ook wijzen zij erop dat het met veel jongeren die in hun jeugd in een pleeggezin hebben gewoond niet goed gaat.[89] De gedragsproblemen waar veel pleegkinderen mee kampen, verdwijnen dan ook niet door de uithuisplaatsing op zichzelf, voor die problemen is dan ook bijzondere aandacht nodig in het pleeggezin.[90] Goemans e.a. wijzen erop dat de uithuisplaatsing alleen kan bijdragen aan de ontwikkeling van

83 Juffer 2010, p. 22.
84 Juffer 2010, p. 22-23; zie ook Oosterman e.a. 2007, p. 53-76.
85 Juffer 2010, p. 17.
86 Juffer 2010, p. 23.
87 Juffer 2010, p. 20.
88 Zie bijv. Berger e.a. 2009 en Juffer 2010, p. 23.
89 VanderFaeillie e.a. 2016, p. 358.
90 Barteling 2013, p. 9.

kinderen als na de beslissing tot uithuisplaatsing voldoende aandacht is voor traumaverwerking en ontwikkelings- en gedragsproblemen.[91]

Uit verschillende studies komt een voorkeur naar voren om kinderen na de uithuisplaatsing in een pleeggezin te plaatsen, en niet in een instelling. Zo stelt Juffer dat '[m]et het oog op hun gehechtheidsontwikkeling [..] bij jonge kinderen plaatsing in een gezinsomgeving altijd de absolute voorrang [heeft]. Plaatsing in een groepsomgeving, instituut of tehuis is zeer schadelijk gebleken voor de gehechtheidsontwikkeling van kinderen.'[92] Van IJzendoorn stelt dat we inmiddels voldoende kennis hebben over de gehechtheid van kinderen om de stelling te verdedigen dat een gezinsomgeving vrijwel altijd beter is voor een kind dan opvang op een residentiële plek.[93] In een meta-analyse van Knorth en anderen wordt het negatieve imago van residentiële zorg – als gevolg waarvan residentiële zorg alleen gebruikt zou mogen worden als *last resort* – echter in twijfel getrokken. Uit deze studie komt onder meer naar voren dat bij kinderen met ernstige gedragsproblemen, residentiële zorg betere uitkomsten biedt dan behandeling in een gezinsvervangende omgeving.[94] Een recentere meta-analyse van Strijbosch e.a. naar zorg voor kinderen in de basisschoolleeftijd en vroege adolescentie komt met de conclusie dat kinderen in pleegzorg het iets beter doen dan kinderen in residentiële zorg. Voor ernstige gedragsproblemen kan het echter de voorkeur verdienen dat kinderen in een residentiële instelling *'evidence-based treatment'* ontvangen.[95]

Wordt besloten dat het kind naar een pleeggezin gaat, dan blijkt het van groot belang dat het kind in een passend pleeggezin wordt geplaatst. Uit onderzoek blijkt dat een goede match tussen pleegouder en pleegkind geldt als een van de voorspellende voorwaarden voor het slagen van de plaatsing.[96] Daarbij geldt bovendien dat de motivatie van het kind bepalend is voor het succes van de plaatsing, hetgeen er volgens Sinclair en Wilson voor pleit om kinderen waar mogelijk te betrekken bij de vraag waar ze gaan wonen.[97] Eenzelfde aanbeveling wordt gedaan door Singer c.s., die onderzoek deden naar pleeg-

91 Goemans e.a. 2016, p. 212.
92 Juffer 2010, p. 41.
93 Van IJzendoorn 2010, p. 21.
94 Knort e.a. 2008, p. 136.
95 Strijbosch e.a. 2015, p. 208-218. Ook vanuit financieel oogpunt kan worden bepleit dat zorg binnen een familie de voorkeur verdient boven zorg in een instelling. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat met deïnstitutionalisering van zorg vaak stevige kosten gepaard gaan. Dat neemt niet weg dat deze kosten op de lange termijn terugverdiend kunnen worden doordat minder geld wordt uitgegeven aan instellingszorg. Ook gaat het met kinderen die pleegzorg verlaten doorgaans beter dan met kinderen die een instelling verlaten. Zie hierover Davidson e.a. 2017, p. 763.
96 Doelling & Johnson 1990, p. 585-593.
97 Sinclair & Wilson 2003, p. 882.

zorgplaatsingen in Nederland. Zij pleiten er op basis van hun onderzoek voor om kinderen te betrekken bij het matchingsproces.[98]

1.6.3 De beslissing met wie het kind omgang en contact heeft (beslissing 3)

Een derde belangrijke beslissing die moet worden genomen betreft de vraag of, hoe vaak en met wie het kind omgang heeft tijdens de uithuisplaatsing. Ook deze beslissing kan een belangrijke impact hebben op de ontwikkeling van het pleegkind. Over de precieze relatie tussen omgang en contact en de ontwikkeling van het kind zijn onderzoeksresultaten niet eenduidig.[99] In sommige gevallen kan het hebben van veel en regelmatig contact met bijvoorbeeld de ouders zeer belangrijk zijn voor een gezonde ontwikkeling van het kind. Vanuit de gehechtheidstheorie kan bijvoorbeeld worden bepleit dat omgang tussen het pleegkind en zijn ouders regelmatig plaats moet vinden, met het oog op het in stand houden van bestaande gehechtheidsrelaties.[100] Ook blijkt uit onderzoek dat wanneer kinderen zelf graag contact willen, maar dat niet tot stand komt, dit schadelijke consequenties kan hebben.[101] Sen en Broadhurst wijzen erop dat een hoge contactfrequentie bijdraagt aan een verhoogde kans op terugplaatsing.[102]

Andere onderzoeken wijzen echter weer op de negatieve invloed die omgang kan hebben op de ontwikkeling van het pleegkind.[103] Zo zou slecht contact volgens verschillende onderzoekers bijdragen aan een instabiele plaatsing.[104] Leathers concludeert dat frequent oudercontact aanleiding kan vormen voor loyaliteitsconflicten, hetgeen de stabiliteit van de plaatsing niet ten goede komt.[105] Daarnaast vertonen veel pleegkinderen na het contact met hun ouders een toename in gedragsproblemen, hetgeen voor stress in het pleeggezin kan zorgen.[106] De meeste studies concluderen dat er geen verband is tussen het welbevinden van het kind en de contactfrequentie.[107] Wel lijkt

98 Singer e.a. 2002.
99 Beide studies worden beschreven door Sen & Broadhurst in hun literatuur review; zie Sen & Broadhurst 2011 en Weterings & van den Bergh 2010, p. 89.
100 Juffer 2010, p. 41.
101 Sen & Broadhurst 2011, p. 302.
102 De hoge contactfrequentie is een noodzakelijke voorwaarde, maar deze moet gecombineerd worden met andere factoren om ook daadwerkelijk tot terugplaatsing leiden; zie Sen & Broadhurst 2011, p. 300.
103 Weterings & van den Bergh 2010, p. 89.
104 Moyers, Farmer & Lipscombe 2006, p. 541-559; zie ook Sen & Broadhurst, 2011, p. 301 en Weterings & Van den Bergh 2010, p. 89.
105 Leathers 2003.
106 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 217.
107 Weterings & Van den Bergh 2010, p. 89; Bastiaensen & Kramer 2012, p. 123; De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 217.

er een verband te bestaan tussen continuïteit en regelmaat van de bezoeken en het welbevinden van het kind.[108]

1.6.4 Het opvoedingsbesluit (beslissing 4)

Uiteindelijk moet een beslissing worden genomen over de vraag waar het pleegkind op zal groeien. De pleegzorgplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling is immers per definitie van tijdelijke aard. Na afloop van de ondertoezichtstelling moet duidelijk zijn waar het opvoedperspectief van het kind ligt: terug naar de biologische ouders of blijven bij de pleegouders. Gelet op de loyaliteit die het kind zal hebben aan zijn ouders en de reeds bestaande gehechtheidsrelatie met hen, moet zeker in de eerste periode na de uithuisplaatsing steeds worden gekeken of een terugplaatsing mogelijk is.[109] Tegelijkertijd zal het pleegkind zich na verloop van tijd ook in het pleeggezin gaan hechten aan de pleegouders. Een terug (of over)plaatsing van het pleegkind nadat het langere tijd in het pleeggezin heeft verbleven, levert dan een nieuwe scheiding van het kind met zijn gehechtheidfiguren op.[110] Die hernieuwde scheidingen verhogen op hun beurt weer de kans op her-traumatisering[111] en het ontwikkelen van psychopathologie.[112] Bij beslissingen over de terugplaatsing van het kind speelt dus na verloop van tijd niet alleen meer de vraag of de ouders de opvoeding van het kind weer aan zouden kunnen, maar ook de gehechtheidsrelatie van het pleegkind met zijn pleegouders een belangrijke rol. Een mislukte terugplaatsing brengt bovendien met zich mee dat het kind opnieuw te maken zal krijgen met een scheiding, nadat het eerder al eens gescheiden werd van zijn ouders, en daarna van zijn pleegouders. Juist die veelvuldige scheidingen zijn zoals hierboven beschreven vanuit ontwikkelingsperspectief zeer zorgelijk te noemen.

Dat wel rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat een terugplaatsing mislukt, komt naar voren in onderzoek van Sen en Broadhurst die er in hun overzichtsstudie op wijzen dat uit twee grote studies naar terugplaatsingen naar voren kwam dat bijna de helft van de kinderen die terug geplaatst werden, opnieuw slachtoffer werden van mishandeling of verwaarlozing.[113] Uit onderzoek van Farmer blijkt dat bijna de helft van de teruggeplaatste kinderen na twee jaar opnieuw uithuisgeplaatst was.[114] Hoewel geen Nederlands onderzoek beschikbaar is naar het aantal kinderen dat voor een tweede

108 Bastiaensen & Kramer 2012, p. 123.
109 Zie hierover Van den Bergh e.a. 2010, p. 44-45.
110 Juffer 2010.
111 Villodas e.a. 2016.
112 Juffer 2010, p. 22-23; zie ook Oosterman e.a. 2007, p. 53-76.
113 Sen & Broadhurst 2011, p. 300-301.
114 Sen & Broadhurst 2011, p. 301.

maal uit huis geplaatst wordt, is wel duidelijk op basis van een studie Van den Bergh en Weterings dat 14 procent van de pleegkinderen in de door hen onderzochte groep, in een pleeggezin verbleef nadat een eerdere hereniging met de ouders was mislukt.[115]

1.7 Kader van het onderzoek en onderzoeksvragen

Gedragswetenschappelijke kennis laat zo zien dat de beslissingen die genomen moeten worden over het kind tijdens de pleegzorgplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling veel impact kunnen hebben op de ontwikkeling van het kind. Tijdens de plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling bevindt het pleegkind zich derhalve in een zeer kwetsbare situatie.

De vier genoemde beslissingen hebben alle ook direct gevolg voor de rechten van het pleegkind. En steeds staan het recht van het kind op bijzondere bescherming[116] en de bescherming van zijn familieleven daarbij centraal.[117] In dit onderzoek zal ik steeds kijken hoe een te nemen beslissing zich verhoudt tot de rechten en belangen van het kind. Juist een kinderrechtenbenadering brengt met zich mee dat bij iedere beslissing gekeken moet worden hoe een beslissing zich verhoudt tot de rechten van het kind, op welke wijze de mening van het kind is betrokken en hoe de beslissing is onderbouwd. Munro wijst erop dat het centraal stellen van het kind bij beslissingen in de jeugdbescherming geldt als eerste voorwaarde voor een effectieve kinderbescherming,[118] terwijl ook andere onderzoeken aantonen dat het centraal stellen van (de mening en rechten van) het kind bij beslissingen over hem, de kans op een succesvolle plaatsing vergroten en bijdragen aan het welzijn en de zelfwaardering van het kind.[119]

Dit onderzoek ziet daarom op besluitvorming over pleegkinderen vanuit een kinderrechtenperspectief. De vraag die daarbij centraal staat, luidt:

> *Welke kinder- en mensenrechten zijn van toepassing bij beslissingen over pleegkinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis zijn geplaatst en in hoeverre geven deze rechten aanleiding tot aanpassing van de nationale wet- en regelgeving ten aanzien van beslissingen over het pleegkind?*

Omdat het onmogelijk is om alle beslissingen te behandelen die worden genomen over pleegkinderen, zal ik mij in dit onderzoek beperken tot een

115 Van den Bergh & Weterings 2007; zie ook Vanderfaeille & Van Holen 2010, p. 191.
116 Artikel 20 IVRK.
117 Artikel 9 en 16 IVRK; artikel 8 EVRM en art 17 en 23 IVBPR.
118 Munro 2011, p. 23 e.v.
119 Zie onder meer Willow 2009; Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 129; Woolfsen e.a. 2010; Vis e.a. 2011 en Munro 2001.

viertal beslissingen die van belang zijn voor kinderen in de pleegzorg en die hiervoor al werden geïntroduceerd:
- De beslissing om het kind uit huis te plaatsen (beslissing 1);
- De beslissing waar het kind komt te wonen (beslissing 2);
- Beslissingen over omgang en contact (beslissing 3);
- Het opvoedingsbesluit, ofwel de vraag waar het kind uiteindelijk zal opgroeien (beslissing 4).

Om de onderzoeksvraag ten aanzien van deze beslissingen te beantwoorden, zullen de volgende deelvragen worden behandeld:

1. *Welke uitgangspunten van een kinderrechtenbenadering kunnen in algemene zin worden geformuleerd ten aanzien van de positie van kinderen?*
2. *Welke rechten voor pleegkinderen bij de vier genoemde beslissingen kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechtendocumenten?*
3. *Op welke wijze is in de Nederlandse wet- en regelgeving invulling gegeven aan de rechten van pleegkinderen bij beslissingen in de pleegzorg?*
4. *In hoeverre sluit deze nationale wet- en regelgeving aan bij de vereisten die zijn af te leiden uit kinder- en mensenrechten, geïnterpreteerd vanuit een kinderrechtenperspectief?*

Bij het bestuderen van de onderzoeksvragen zal steeds rekening worden gehouden met de specifieke context van het pleegkind, namelijk dat hij niet meer feitelijk wordt verzorgd en opgevoed door zijn ouders. De positie van het pleegkind is immers ingewikkeld doordat er een knip bestaat tussen de opvoedingsverantwoordelijkheid en de juridische verantwoordelijkheid. Er zal daarom steeds gekeken moeten worden welke gevolgen de afstand tussen de juridisch ouders en het pleegkind heeft voor de positie van het pleegkind. Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de rechten van pleegkinderen zijn bij vier belangrijke beslissingen over hun leven. Hoewel voor deze beslissingen vaak als uitgangspunt een invulling van de belangen van het kind wordt gegeven, doet dat geen recht aan de erkenning van kinderen als rechtssubject. Particuliere invullingen van het belang van het kind zijn immers afhankelijk van de normatieve kaders van de beslisser. Door in kaart te brengen welke rechten van pleegkinderen kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechten, kan het pleegkind een stevigere bescherming worden geboden bij beslissingen over zijn leven.

Het onderzoek zal zich daarbij beperken tot kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling met een machtiging uithuisplaatsing in een pleeggezin verblijven. Daarvoor zijn twee redenen. Allereerst wordt, zoals hierboven is beschreven, de periode waarin het kind in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin is geplaatst gekenmerkt door een veelheid aan beslissingen die grote gevolgen kunnen hebben voor zijn ontwikkeling. Nu de ondertoezichtstelling per definitie een tijdelijke maatregel is, gaat deze periode gepaard

met onzekerheid over het opvoedingsperspectief en vergaande beslissingen die vaak onder tijdsdruk genomen moeten worden. Een tweede reden voor de keuze voor kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in de pleegzorg verblijven, is dat in deze periode de juridische verantwoordelijkheid en de opvoedingsverantwoordelijkheid niet samenvallen. De juridische verantwoordelijkheid ligt immers bij de ouders, terwijl hun handelen (of nalaten daarvan) aanleiding is geweest voor de staat het kind uit huis te plaatsen. Omdat de ouders het gezag behouden, blijft het kind echter op zijn juridische ouders aangewezen wanneer het gaat om zijn vertegenwoordiging in rechte. Met andere woorden, het kind dat in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin verblijft kan (in beginsel) alleen voor zijn rechten opkomen wanneer hij daartoe wordt ondersteund door zijn ouders. De rol die zijn juridische ouders kunnen spelen, is echter onzeker. Juist de kwetsbare positie van het kind in deze periode én het ouderlijk vacuüm dat deze periode kenmerkt, maakt dat het naleven van kinderrechten in deze periode extra aandacht verdient. Dat neemt niet weg dat een grote groep kinderen in Nederland in het kader van de voogdij in een pleeggezin verblijft en dat ook de rechtsbescherming van deze groep aandacht vraagt.[120] Anders dan voor de kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in pleegzorg verblijven, geldt voor deze kinderen echter niet meer dat in korte tijd veel vergaande beslissingen genomen moeten worden. De voogdij zal immers in beginsel voortduren tot de meerderjarigheid van het kind.[121] Bovendien geldt voor deze kinderen ook niet noodzakelijkerwijs dat de opvoedingsverantwoordelijkheid en de juridische verantwoordelijkheid van elkaar gescheiden zijn. Bij ongeveer een op de vijf voogdijplaatsingen ligt de voogdij bij de pleegouders.[122] Meestal ligt de voogdij echter bij de Gecertificeerde Instelling. Hoewel er in deze gevallen weliswaar eveneens een knip is gemaakt tussen de opvoedingsverantwoordelijkheid en de juridische verantwoordelijkheid, is de situatie wat mij betreft niet geheel te vergelijken. Bij plaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling ligt de juridische verantwoordelijkheid immers bij de ouders, terwijl hun handelen (of nalaten daarvan) er tegelijkertijd toe heeft geleid dat het kind uit huis is geplaatst. Bij voogdijplaatsingen daarentegen ligt de juridische verantwoordelijkheid bij de instelling waarvan verwacht mag worden dat zij in staat zijn om de belangen van kinderen zorgvuldig vast te stellen. Hoewel het onderzoek derhalve niet op voogdijplaatsingen ziet, zijn de rechten die erin worden beschreven voor een belangrijk deel ook van toepassing op deze kinderen.

Om zinvol invulling te geven aan de rechten van pleegkinderen vanuit een kinderrechtenperspectief is het zowel van belang vast te stellen *welke* rechten het kind heeft, als wie die rechten kan *uitoefenen.* De vraag naar het

120 Zie daarover Kramer 2017.
121 Met uitzondering van de mogelijkheid van herstel in het gezag in artikel 1:277 BW.
122 Regioplan 2015, p. 16.

uitoefenen van rechten is daarbij met name van belang om de rechten die het pleegkind heeft ook af te kunnen dwingen. Het bezit van rechten stelt immers weinig voor als daar niet ook de mogelijkheid aan is gekoppeld om die rechten ook af te kunnen dwingen. Zowel de vraag welke rechten het pleegkind heeft, als de vraag wie die rechten kan afdwingen, komt aan bod in dit onderzoek. Bij alle vier de beslissingen die in dit onderzoek aan bod komen wordt daarom zowel ingegaan op de rechten van het kind bij deze beslissing, als op de mogelijkheden van het kind om op te komen voor zijn rechten in het kader van de betreffende beslissing. De handelingsbekwaamheid van het kind in algemene zin valt buiten het bestek van dit boek.[123] Dat geldt ook voor het begrip *access to justice* dat in de mensenrechtenliteratuur gebruikt wordt als overkoepelende term voor de mogelijkheden van een rechtssubject om zijn of haar rechten op effectieve wijze af te dwingen.[124] Hoewel elementen hiervan van belang zijn voor dit onderzoek, gaat het de reikwijdte dit onderzoek te buiten om de toegang van kinderen tot de rechter in algemene zin te behandelen.

1.7.1 Methodologische verantwoording

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek kent een evaluerend onderdeel en een analytisch onderdeel. In het evaluerende deel wordt bekeken in hoeverre de nationale wet- en regelgeving in overeenstemming is met kinder- en mensenrechten. In het analytische deel wordt onderzocht op welke wijze de nationale wet- en regelgeving verbetering behoeft.[125] Welhaast inherent aan een dergelijke (als niet iedere) onderzoeksvraag is een normatief uitgangspunt. Slechts wanneer duidelijk is wat de norm is, kan worden getoetst of de nationale wet- en regelgeving voldoet aan de betreffende norm.[126] Mijn onderzoek kent dan ook een sterk normatief karakter, waarbij kinder- en mensenrechten (het kinderrechtenkader) als toetsingskader worden gebruikt. Dat neemt niet weg dat ook bij het kinderrechtenkader vraagtekens kunnen worden gesteld. Interpretaties van het VN-Kinderrechtencomité, uitspraken van het EHRM, of het VN-Mensenrechtencomité, bieden zelf ook aanleiding voor discussie.

Kinderrechten hebben dan ook geenszins een vaststaande betekenis. Over kinderrechten is wel gesteld dat de invulling ervan vooral afhangt van de betekenis die de beslisser eraan geeft. Rodham stelde in 1973 dat kinderrechten

123 Zie daarover het proefschrift van Fiege, Fiege 1997. Zie ook Rutten-Roos 1992.
124 Zie hierover onder meer Francioni 2012; Cançado Trindade 2011; Shelton 2015 en FRA 2016. Zie over het recht van kinderen op *access to justice* onder meer CRIN 2016 en Liefaard 2019.
125 Zie over evaluerende en ontwerpende onzoeksvragen Curry-Sumner 2010, p. 17-18.
126 Smith betoogt dat een normatief kader welhaast kenmerkend is voor rechtswetenschappelijk onderzoek; zie Smith e.a. 2009.

vooral een *slogan* zijn, waarvoor nog een definitie moest worden gevonden.[127] En die stelling ging volgens Guggenheim ruim dertig jaar later nog altijd op.[128] Toch kan een bepaling als artikel 3 van het IVRK, het belang van het kind, de juridische beslissing nogal eens doen omslaan. Het belang van het kind wordt dan, in de woorden van de Staatscommissie Herijking ouderschap, ingezet als 'een 'toverformule' waarachter allerlei onuitgesproken en onvoldoende opvattingen of andere belangen schuilgaan'.[129] Daarmee lijkt het centraal stellen van kinderrechten als beoordelingskader bij iedere beslissing, hand in hand te gaan met de bevoegdheid van de beslisser om dat belang naar eigen inzicht in te vullen.

Een dergelijke betekenis van kinderrechten doet echter tekort aan de potentie en waarde van kinderrechten. Alle rechten van het kind, en ook het recht van het kind dat zijn belangen een eerste overweging vormen bij iedere beslissing die hem aangaat, maken onderdeel uit van een breder juridisch systeem, waarin kaders worden gesteld aan de interpretatie van kinderrechten en de nodige *checks en balances* zijn ingevoerd die kinderrechten onderscheiden van liefdadigheid. Met andere woorden, niet de goede intenties van de beslisser, maar de rechten van het kind zijn bepalend voor de uitkomst van de beslissing. Een recht is bovendien – anders dan liefdadigheid – afdwingbaar. Dat de betekenis van kinderrechten daarbij bloot staat aan verschuivende en veranderende opvattingen, doet mijns inziens niet af aan de betekenis van kinderrechten. Die ruimte is immers noodzakelijk om te kunnen reageren op veranderende maatschappelijke en sociale omstandigheden, zoals zowel het VN-kinderrechtencomité als het EHRM meerdere malen hebben laten zien.[130]

---

127 Rodham 1973, p. 487.

128 Guggenheim 2005, p. 12.

129 Staatscommissie Herijking ouderschap 2016, p. 26. De term 'toverformule' is gebaseerd op het boek 'De toverformule: in het belang van het kind'; zie Freud e.a. 1979. Zie ook Bakker 2013, p. 35.

130 Zie bijv. in *Marckx tegen België*, waarin het Hof bepaalde dat discriminatie van kinderen die buiten het huwelijk geboren zijn niet is toegestaan. Daly wijst erop dat het in de jaren '50, toen het EHRM werd opgesteld, nog alom geaccepteerd werd dat buitenhuwelijkse kinderen een andere positie hadden dan kinderen die binnen het huwelijk werden geboren; zie EHRM 13 juni 1979, appl. no. 6833/74 *(Marckx tegen België)*; zie Daly 2011, p. 442. Het VN-Kinderrechtencomité gaf in zijn *General Comments* meerdere malen een verdergaande uitleg van de bepalingen in het IVRK, dan bij het opstellen van het verdrag voorzien was. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de overweging in paragraaf 3 van *General Comment* nummer 12, waarin het Comité stelt dat hoewel het woord 'participatie' in de tekst van het IVRK niet voorkomt, het gebruik van de term inmiddels wijd verbreid is en deze term ook wordt onderschreven door het VN-Kinderrechtencomité; zie VN-Kinderrechtencomité 2009 par. 3. In *General Comment* nummer 13 gaat het Comité in op pesten van kinderen onderling, waaronder ook cyberpersten als vorm van kindermishandeling. Dit zal bij de totstandkoming van het IVRK niet beoogd zijn en past strikt genomen ook niet binnen de oorspronkelijke tekst van artikel 19 IVRK nu deze ziet op mishandeling door ouders of verzorgers en niet op hetgeen zich afspeelt tussen kinderen onderling; zie VN-Kinderrechtencomité 2011, par. 21, 27 en 31.

Dat de betekenis van bepaalde kinderrechten misschien niet definitief kan worden vastgepind, betekent niet dat deze er niet is en al helemaal niet dat ze betekenisloos zijn.

Een tweede reden voor het gebruikmaken van kinderrechten als toetsingskader (en niet bijvoorbeeld slechts algemene mensenrechten), is dat het de rechten van het kind *zelf* centraal stelt. Juist in de periode waarin het kind in het kader van de ondertoezichtstelling in het pleeggezin verblijft, moet een aantal belangrijke beslissingen worden genomen. Degenen die deze beslissingen nemen, hebben te maken met verschillende personen wier belangen en rechten regelmatig in strijd zijn met die van andere betrokkenen.[131] In een context waarin de focus ligt op het beschermen van het kind, is het bovendien gemakkelijk om voorbij te gaan aan de meningen en wensen van het kind *zelf*.[132] Juist een kinderrechtenbenadering maakt dat bij beslissingen over pleegkinderen het kind en zijn rechten centraal staan.

Een derde reden voor kinderrechten als toetsingskader is dat de bepalingen in kinder- en mensenrechtenverdragen bindend zijn binnen de Nederlandse rechtsorde. Met ondertekening en ratificatie van de kinder- en mensenrechtenverdragen, heeft de Nederlandse wetgever zich verplicht om wet- en regelgeving te treffen om de bepalingen in de verdragsteksten te realiseren. Daarbij geldt op grond van artikel 93 en 94 van de Grondwet dat burgers zich rechtstreeks kunnen beroepen op bepalingen die als 'eenieder verbindend' kunnen worden beschouwd. De inhoud van deze bepalingen heeft vervolgens voorrang op de nationale wet- en regelgeving.[133] Voor bepalingen die niet een ieder verbindend zijn, geldt weliswaar dat burgers zich hier niet rechtstreeks op kunnen beroepen voor de rechter, maar de Nederlandse overheid zal deze bepalingen wel moeten naleven en daarom kunnen rechters de bepalingen betrekken in hun besluitvorming.

Dit onderzoek neemt daarom kinder- en mensenrechten als uitgangspunt. Daarbij dient echter wel rekenschap te worden gegeven van de bijzondere positie van het pleegkind. Zoals hierboven besproken heeft de scheiding van het pleegkind met zijn ouders gevolgen voor zijn rechtspositie, nu juist de ouders een belangrijke rol vervullen bij het realiseren van de rechten van hun kind. Voordat gekeken kan worden naar de rechten van het pleegkind, moet daarom eerst de positie van het kind zelf, los van zijn ouders, worden geanalyseerd. Van belang zijn daarbij twee vragen: in hoeverre komt het kind zelfstandig rechten toe, en in hoeverre kan het kind die rechten ook uitoefenen? In hoofdstuk 2 zal daarom eerst worden ingegaan op positie van kinderen in

131 Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 130.
132 Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 130.
133 Zie hierover Fleuren, in: *T&C Grondwet en Statuut*, artikel 93 Gw (online, bijgewerkt tot 1 juli 2018); Fleuren, in: *T&C Grondwet en Statuut* artikel 94 Gw (online, bijgewerkt tot 1 juli 2018) en Van den Brink 2018, p. 14 en 15.

kinder- en mensenrechtenverdragen en de rol van hun ouders in het realiseren van die rechten. Dit hoofdstuk heeft een beschrijvend karakter waarbij gekeken wordt naar de positie van het kind onder het IVRK, het IVBPR en het EVRM. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de totstandkomingsgeschiedenis van deze verdragen, de interpretatie die aan de bepalingen wordt gegeven door de toezichthoudende organen (het VN-Kinderrechtencomité, het VN-Mensenrechtencomité en het EHRM)[134] en naar de rechtswetenschappelijke literatuur.

In hoofdstuk 3 tot en met 6 zal vervolgens worden ingegaan op de rechten van pleegkinderen die kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechtendocumenten. De laatste jaren is zowel onder de vlag van de VN, als die van de Raad van Europa veel aandacht geweest voor de rechten van kinderen in alternatieve zorg.[135] Desalniettemin is niet eerder in kaart gebracht welke rechten van pleegkinderen uit deze verschillende kaders zijn af te leiden.[136] In hoofdstuk 3 tot en met 6 beoog ik een overzicht te geven van de rechten van pleegkinderen die zijn af te leiden uit het IVRK, het IVBPR en het EVRM. Daarbij is ook gekeken naar de intentie van de opstellers van de verdragen zoals weergegeven in de *travaux préparatoires,* de bijbehorende jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité en het EHRM en de invulling die aan de verschillende bepalingen is gegeven in *General Comments* van het VN-Mensenrechtencomité en het VN-Kinderrechtencomité. Ook is gekeken naar de *Guidelines on Alternative Care,* die in 2009 zijn aangenomen door de Verenigde Naties,[137] en de *Declaration on Social and Legal Principles relating to the Pro-*

134 Zowel voor het VN-Kinderrechtencomité als voor het VN-Mensenrechtencomité geldt dat de uitspraken die zij doen gelden als aanbevelingen aan de lidstaat en derhalve niet bindend zijn onder internationaal recht. Ten aanzien van de uitspraken van het VN-Mensenrechtencomité merkt Nowak op dat deze ondanks de niet-bindende status ervan over het algemeen wel worden nageleefd, vgl. Nowak 2005, p. XIX. De uitspraken van het VN-Mensenrechtencomité zijn daarnaast belangrijk voor de concretisering van de betekenis van een bepaald recht in een individueel geval. Ten aanzien van de uitspraken van het VN-Kinderrechtencomité zal de toekomst moeten uitwijzen in hoeverre zijn aanbevelingen worden opgevolgd door lidstaten. In de literatuur is wel de verwachting uitgesproken dat landen de aanbevelingen op zullen volgen om zo het risico op negatieve internationale publiciteit te ontlopen; zie Philips 2012. Ook voor de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité geldt dat een belangrijke meerwaarde is gelegen in het feit dat de aanbevelingen kunnen bijdragen aan de interpretatie van kinderrechten in een individueel geval; zie Liefaard 2014. Anders dan het VN-Kinderrechtencomité en het VN-Mensenrechtencomité geeft het EHRM geen aanbevelingen, maar doet het op grond van artikel 44 EVRM een einduitspraak.

135 Bruning & Van der Zon 2013, p. 501.

136 In de literatuur wordt doorgaans een keuze gemaakt tussen ofwel een beschrijving van de rechten van pleegkinderen op basis van het IVRK en aanverwante documenten (zie bijvoorbeeld Cantwell 2015 en Sandberg 2019), ofwel een beschrijving van de rechten van pleegkinderen op basis van de jurisprudentie van het EHRM (zie bijvoorbeeld Ferrer Riba 2010).

137 Algemene Vergadering Verenigde Naties, resolutie 64/142, 24 februari 2010. Met de verwelkoming van de richtlijnen wordt aangegeven dat de inhoud door de VN wordt onderstreept en dat geen van de lidstaten bezwaar heeft tegen de inhoud.

tection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally,[138] (hierna: *Declaration on Foster Placement and Adoption*) die in 1986 unaniem werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Beide documenten geven richting aan de interpretatie van kinder- en mensenrechten waar het gaat om kinderen die niet bij hun eigen ouders kunnen wonen.

Beslissingen van het EHRM binden in beginsel slechts de betrokken partijen.[139] Vaak zal een beslissing dat een lidstaat een recht heeft geschonden ertoe leiden dat de wet moet worden aangepast. Zolang de wet niet is gewijzigd, wordt van rechters verwacht dat zij de wet in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM uitleggen.[140]

Bij de bestudering van deze rechtsbronnen is gebruikgemaakt van de primaire bronnen en van de commentaren daarop in de rechtswetenschappelijk literatuur. Met name waar het gaat om de jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité over kinderrechten in de pleegzorg, en in mindere mate ook waar het gaat om de jurisprudentie van het EHRM omtrent kinderrechten in de pleegzorg, is echter weinig wetenschappelijke literatuur voorhanden. Nadat op basis van de literatuur een overzicht is gemaakt van de relevante jurisprudentie is daarna een toets uitgevoerd door middel van zelfstandige bestudering van de beschikbare jurisprudentie via de zoeksystemen van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité.[141] In deze zoeksystemen is gezocht naar zaken betreffende personen die ten tijde van de gestelde schending minderjarig waren. Specifiek is daarbij gezocht op de termen '*placement in care*' in combinatie met '*child AND/OR children*'. Ook is gezocht op *'care order'* in combinatie met '*child AND/OR children*'.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat het VN-Mensenrechtencomité zich slechts tweemaal heeft gebogen over de uithuisplaatsing van een minderjarige,[142] en slechts in een van deze zaken tot een schending van de rechten van betrokkenen concludeerde.[143] Om toch in te kunnen gaan op de zienswijze van het VN-Mensenrechtencomité is waar relevant een aanvullende zoekopdracht uitgevoerd. Zo is ook bekeken in hoeverre het VN-Mensenrechtencomité familieleven toekent aan broers en zussen of grootouders, en hoe het VN-Mensenrechtencomité oordeelt over het vaststellen van een omgangregeling.

---

138 Algemene Vergadering Verenigde Naties, 3 december 1983, UN-doc A/Res/41/85, vanaf hier: *Declaration on Foster Placement and Adoption.*

139 Artikel 46 EVRM. Zie hierover ook De Bruijn-Lückers 1994, p. 58.

140 De Bruijn-Lückers 1994, p. 58.

141 Hiervoor is gebruikgemaakt van de beschikbare zoeksystemen van de internationale instanties, te weten https://juris.ohchr.org en https://hudoc.echr.coe.int.

142 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada)* en Mensenrechtencomité 16 november 2000, comm. nr. 858/1999 *(Buckle tegen Nieuw-Zeeland).*

143 Dat gebeurde in VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada).*

Voor alle uitgevoerde zoekopdrachten geldt dat het onderzoek is afgerond op 1 mei 2019, waardoor alleen literatuur, jurisprudentie en beleidsstukken die zijn gepubliceerd voor deze datum zijn betrokken in het onderzoek. Voor enkele belanghebbende publicaties die na deze datum zijn gepubliceerd is echter een uitzondering gemaakt zodat deze nog wel mee zijn genomen in de studie.

Deel twee van dit onderzoek richt zich op de wet- en regelgeving in Nederland. De vraag die daarbij centraal staat is in hoeverre nationale wet- en regelgeving voldoende aanleiding geven voor beslissingen vanuit een kinderrechtenperspectief.

De nationale wet- en regelgeving zal in eerste instantie worden beschreven. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de bepalingen zoals die zijn vastgelegd in Boek 1 BW, het Wetboek van Rechtsvordering, de Jeugdwet en het Uitvoeringsbesluit Jeugdwet. Ook is gekeken naar de opgestelde *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* nu deze – hoewel niet juridisch bindend – wel beogen handvatten te bieden voor het handelen van professionals in jeugdhulp en jeugdbescherming. Na deze beschrijving van de wet- en regelgeving volgt een analyse van de nationale wet- en regelgeving vanuit een kinderrechtenperspectief.

1.7.1.1 Kanttekening bij het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de rechten van kinderen in kinder- en mensenrechtendocumenten en de vertaling daarvan in de nationale wet- en regelgeving. Daarmee beoogt het onderzoek kaders te stellen aan beslissingen over pleegkinderen. Niet is onderzocht hoe de wet- en regelgeving in de praktijk wordt uitgevoerd. In de huidige jeugdbeschermingspraktijk zijn veel problemen. Onlangs is daarover nog een zeer kritisch rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verschenen.[144] Daaruit blijkt dat het hulpaanbod voor kwetsbare kinderen tekortschiet. Gecertificeerde Instellingen hebben slechts capaciteit om de directe veiligheid van het kind in de gaten te houden. Voor het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging is geen ruimte.[145] Om kinderrechten in de praktijk te kunnen waarborgen moet in de praktijk een adequaat hulpaanbod beschikbaar zijn. Dat vereist organisatorische veranderingen, geld, samenwerking en aansturing. Dit proefschrift beoogt de randvoorwaarden te adresseren waaraan de pleegzorgpraktijk dient te voldoen.

144 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019.
145 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 12.

1.7.2 Definities en begrippen

Voor een goed begrip van de rechten van het pleegkind moet allereerst een helder onderscheid worden gemaakt tussen het *hebben* van rechten, het *uitoefenen* van rechten en het *realiseren* of *effectueren* van rechten. Waar in dit boek wordt gesproken over het *hebben* van rechten ziet dat slechts op de vraag of een rechtssubject een bepaald recht toekomt. Dat enkele feit betekent echter nog niet dat het betreffende subject dat recht ook kan *uitoefenen*. Voor sommige rechten is het immers vereist om te handelen, teneinde die rechten te kunnen effectueren.

Het *uitoefenen* van rechten hangt samen met de capaciteit om te handelen. Voor kinderen geldt dat zij kunnen worden beperkt in het uitoefenen van hun rechten. Wanneer een ouder of pleegouder bijvoorbeeld van mening is dat bepaalde websites niet geschikt zijn voor het (pleeg)kind, kan hij de toegang tot die sites verbieden. Daarmee beperkt de ouder het kind in de uitoefening van zijn recht op informatie, maar hij schendt niet per definitie het recht van zijn kind op informatie. Het kan juist zo zijn dat dit handelen – met het oog op de bescherming van het kind – verwacht wordt van de ouder. Beperkingen van de mogelijkheden van het kind om zijn rechten uit te oefenen, kunnen zo leiden tot een inperking van zijn recht. Zolang die beperkingen echter overeenstemmen met de capaciteiten van het kind (vgl. art. 5 IVRK) zijn die beperkingen geen schending van zijn recht. Een dergelijke beperking kan echter alleen worden opgelegd waar het gaat om die rechten waarvoor het rechtssubject moet handelen om ze te realiseren. Het gaat dan ook kort gezegd om de *zelfbeschikkingsrechten* van het kind. Deze rechten hebben alle gemeen dat gehandeld moet worden om het recht te *effectueren.* Dit in tegenstelling tot een recht als het recht op leven, of een recht om niet gemarteld te worden, dat passief wordt genoten. Het onderscheid tussen uitoefenen en effectueren is dus relevant voor kinderen als het gaat om zelfbeschikkingsrechten.

Het *realiseren* of *effectueren* van rechten ten slotte, ziet op de vraag of de rechten in de praktijk ook nageleefd worden, ongeacht de vraag wie die rechten uitoefent. Zo kan het recht op toegang tot de rechter zowel gerealiseerd worden doordat een ouder namens het kind een zaak aanhangig maakt – het recht *uitoefent*, als doordat een kind zelfstandig zijn klacht voorlegt – en dus zelf zijn rechten *uitoefent*.

Een laatste term die uitleg behoeft betreft het begrip 'ouders'. Pleegkinderen kunnen verschillende ouders hebben. De juridische ouder(s) is/zijn die perso(o)n(en) die de wet erkent als ouder(s) van het kind. Deze ouder(s) kunnen wel of niet het gezag uitoefenen over het kind. Dit onderzoek ziet op kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst. Dat impliceert dat ten minste één juridische ouder nog gezag heeft over het pleegkind. Heeft een tweede juridische ouder geen gezag over het kind, dan heeft hij weliswaar geen beslissingsbevoegdheid over het kind, maar kan hij

bijvoorbeeld wel aanspraak maken op omgang met het kind. Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over de ouder(s) van het pleegkind, doel ik daarmee op de juridische ouder met gezag. Daar waar het gaat om ouder(s) zonder gezag, zal ik dit expliciet vermelden.

Het kan ook zo zijn dat het pleegkind naast een juridische ouder, een biologische ouder heeft, die geen juridische ouder is. Dat kan bijvoorbeeld de vader zijn die het kind heeft verwekt, maar niet erkend. Wanneer ik het over deze ouder heb, zal ik de term biologisch ouder gebruiken.
Ten laatste heeft het pleegkind uiteraard ook te maken met zijn pleegouders. Deze ouder(s) zullen in het kader van dit onderzoek steeds worden aangeduid met de term pleegouder.

1.7.3 Leeswijzer

De inhoud van dit boek is onder te verdelen in vier delen. Het eerste deel biedt de kaders voor het onderzoek. Dat deel behelst dan ook deze inleiding, alsmede het conceptuele kader dat in hoofdstuk 2 wordt gegeven.

Het tweede deel geeft een beschrijving van de internationale kinder- en mensenrechten van pleegkinderen en de rechten van pleegkinderen bij de vier centrale beslissingen in dit boek – waarbij aan elke beslissing een apart hoofdstuk zal worden besteed.

In het derde deel van het boek wordt ingegaan op de nationale wet- en regelgeving omtrent de vier centrale beslissingen in de pleegzorg en wordt deze wet- en regelgeving geanalyseerd in het licht van kinder- en mensenrechten. Opnieuw wordt aan elke beslissingen een apart hoofdstuk besteed.

Het vierde deel van dit boek ziet op de eindconclusies. Hierin wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en worden aanbevelingen gedaan voor aanpassing van de nationale wet- en regelgeving in het licht van het kinderrechtenperspectief.

2 De positie van het kind volgens kinder- en mensenrechten

> 'Volwassenen begrijpen de dingen niet uit zichzelf, het is vermoeiend voor kinderen om ze altijd maar uit te blijven leggen hoe de dingen echt werken.'
>
> Antoine de Saint-Exupéry, *De kleine prins*

> 'My Lords, this is, and has always been a case about children, their rights and the rights of their parents and teachers. Yet there has been no one here or in the courts below to speak on behalf of children. No litigation friend has been appointed to consider the rights of the pupils… No non-governmental organisation ... has intervened to argue a case on behalf of children as a whole. The battle has been fought on ground selected by the adults.'[1]
>
> Baroness Hale in *Williamson v. Secretary of State for Education and Employment*

2.1 Inleiding

De in de inleiding van dit boek besproken zaak *Gregory K.* bracht veel discussie teweeg over de betekenis van kinderrechten. Centraal in die discussie stond de verhouding tussen de rechten van het kind en die van zijn familie. De ouders van het kind zijn immers als gezagsdragers verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van hun kind. In die hoedanigheid zijn ze ook bevoegd om beslissingen te nemen over het kind en hem te vertegenwoordigen in rechte. De ouder kan zo het kind beperken in de uitoefening van zijn rechten, bijvoorbeeld door hem huisarrest te geven of hem te verplichten deel te nemen aan religieuze activiteiten. Tegelijkertijd is de bevoegdheid van de ouder niet onbegrensd. Het kind heeft ook zelfstandige rechten. Zo zal de staat bijvoorbeeld ingrijpen als het kind voortdurend huisarrest wordt opgelegd, of wanneer een meisje gedwongen wordt zich te laten besnijden. De rechten van het kind kunnen dus weliswaar worden ingevuld door de ouders, maar er zijn grenzen.

De zaak over het pleegkind Gregory K. zette het debat over die grenzen op scherp. In deze zaak probeerde Gregory immers zijn rechten in te zetten *tegen* zijn ouders. Zijn belang op een ongestoorde ontwikkeling in zijn pleeg-

1 Baroness Hale, zoals geciteerd in: Tobin 2009, p. 594.

gezin stond lijnrecht tegenover het belang van zijn ouders op een voortgezet familieleven met hun kind. Een dergelijke tegenstelling komt vaak voor bij pleegkinderen. Vooral bij pleegzorgplaatsingen in een justitieel kader zullen de rechten en belangen van de ouders vaak niet synchroon lopen met de rechten en belangen van het kind.

Dit onderzoek draait om kinderen zoals Gregory en de vraag welke rechten zij hebben. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag welke rechten pleegkinderen hebben, dient daarom eerst te worden ingegaan op de verhouding tussen de rechten van kinderen en die van hun ouders. Vervolgens zal ook de rol van de staat worden geanalyseerd. De staat kan immers als '*parens patriae*'[2] ingrijpen wanneer ouders hun taken niet naar behoren vervullen.[3] In dit hoofdstuk staan daarom drie vragen centraal. Allereerst de vraag naar de rechtssubjectiviteit van het kind. Welke rechten heeft het pleegkind zelf? Of, anders geformuleerd, komen alle rechten uit kinder- en mensenrechtenverdragen onverkort toe aan pleegkinderen? Zowel het IVBPR als het EVRM omvatten bijvoorbeeld het recht op toegang tot de rechter.[4] Tegelijkertijd zijn beperkingen voor kinderen om zich te kunnen wenden tot een rechter alom geaccepteerd. Dat lijkt te impliceren dat dergelijke rechten niet (onverkort) toekomen aan kinderen. Voor een goed begrip van de rechten van het pleegkind dient daarom eerst onderzocht te worden in hoeverre alle bepalingen in kinder- en mensenrechtenverdragen onverkort toekomen aan kinderen.

Wanneer is vastgesteld welke rechten het pleegkind zelfstandig toekomen, kan vervolgens worden gekeken naar de rol van de ouders in het realiseren van deze rechten. Hierboven is al meermalen opgemerkt dat ouders hierin een centrale rol spelen. Maar in hoeverre kan het kind zelf zijn rechten uitoefenen, wanneer de ouder dat niet doet? Als het recht op toegang tot de rechter toekomt aan pleegkinderen kan hij dat recht dan ook inzetten tegen zijn ouders zoals Gregory deed?

Het in kaart brengen van de rechten van het kind en de rol van de ouders bij het realiseren van deze rechten, geeft echter nog geen volledig overzicht van het spanningsveld waaruit de rechtspositie van het pleegkind bestaat. Naast het kind en de ouders speelt immers ook de staat een belangrijke rol bij beslissingen over pleegkinderen. Wanneer de ouders onvoldoende in staat

---

2 De rol van de overheid als *parens patriae* verwijst naar de verplichting van de staat om toe te zien op het welzijn van de minderjarigen in het land. Zie over de rol van de staat als *parens patriae* o.m. Weijers 2016 en De Langen 1989.

3 De driehoeksverhouding tussen kinderen, ouders en de staat is uitgebreid besproken in de literatuur. Zie onder meer Willems 1999; Tisdall 2006; Fortin 2009 en Day Sclater & Piper 2000.

4 Het recht op toegang tot de rechter kan onder het IVBPR worden afgeleid uit artikel 14 IVBPR, vgl. VN-Mensenrechtencomité 20 oktober 1993, comm. nr. 468/1991 (*Bahamonde tegen Equatoriaal Guinea*), par. 9.4. Zie ook VN-Mensenrechtencomité 2007, par. 9-12. Onder het EVRM kan het recht op toegang tot de rechter worden afgeleid uit artikel 6 EVRM, vgl. EHRM 21 februari 1975, appl. no. 4451/70 *(Golder tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 35.

zijn om de rechten van het kind te realiseren, zal immers de staat ingrijpen. Met het ingrijpen van de staat begint de pleegzorgplaatsing. Voor deze én de daaropvolgende beslissingen (waar komt het kind te wonen; met wie heeft het omgang; en waar zal het kind uiteindelijk opgroeien) zullen de belangen van het kind steeds leidinggevend zijn.[5] Over de wijze waarop deze belangen van het kind vastgesteld moeten worden, is uitgebreid geschreven. Een zorgvuldige besluitvorming over pleegkinderen vereist dan ook dat allereerst zal worden ingegaan op de wijze waarop de belangen van het kind vastgesteld dienen te worden.

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op de hierboven beschreven vragen omtrent het kind als subject van rechten (par. 2.2); het uitoefenen van rechten (par. 2.3) en het vaststellen van de belangen van het kind (par. 2.5). Dit zal uiteindelijk leiden tot een overzicht van de uitgangspunten voor het nemen van beslissingen over pleegkinderen vanuit een kinderrechtenbenadering.

2.2 Het kind als subject van rechten

De vraag of het kind zelfstandig subject kan zijn van rechten heeft tot uitvoerig debat in de literatuur geleid.[6] Centraal staat de vraag in hoeverre een kind in staat is om weloverwogen beslissingen te nemen en welke gevolgen dat dan zou moeten hebben voor zijn rechten. Sommigen zijn van mening dat het ontbreken van de capaciteit om weloverwogen beslissingen te nemen, in de weg staat aan de rechtssubjectiviteit van het kind.[7] Kinderen die nog niet kunnen overzien wat de gevolgen van hun handelen zijn, zouden zo geen zelfstandige rechten toebedeeld moeten krijgen. Exemplarisch voor deze visie is de zaak *Reklos en Davourlis tegen Griekenland*, die in 2009 werd beoordeeld door het EHRM.[8] De Griekse rechtbank had in deze zaak gesteld over de rechten van de pasgeboren Anastasios Reklos dat:

> '(...) In any event, the personality rights of the new-born baby cannot have been affected because, just after birth, his psychological and emotional environment had not yet been formed and the recording of his face on

5 Vgl. artikel 3 IVRK; zie over de rol van de staat bij overheidsinterventie en het bepalen van de belangen van het kind daarbij o.m. De Langen 1989; De Ruyter 1993; Kalverboer & Zijlstra 2006; Weijers 2014 en Liefaard 2016.

6 Zie voor een handzaam overzicht Hanson 2012. Zie ook Freeman 2003; Freeman 2007a; Farson 1974; Holt 1974 en Guggenheim 2005. Van Bueren wijst erop dat beantwoording van de vraag in hoeverre het kind zelfstandig subject is van rechten van belang is omdat het bepaalt welke rechten aan het kind toekomen; zie Van Bueren 1995, p. 32.

7 Vgl. bijv. O'Neill 1992 p. 39. Zie voor een uitgebreider overzicht Tobin 2013, p. 395-396.

8 EHRM 15 januari 2009, appl. no. 1234/05 (*Reklos en Davourlis tegen Griekenland*).

> a photograph cannot have had any negative consequences for his subsequent development'.[9]

De rechten van de baby waren dus volgens de Griekse rechtbank niet geschonden, omdat de baby simpelweg te klein was om een begrip te hebben van zijn rechten. En ook het Griekse Hof van beroep kwam bijna een jaar later tot eenzelfde conclusie. In de uitspraak van het Hof van beroep is te lezen:

> 'according to the conclusions drawn from common practice, the personality, emotional environment and mental maturity of a new-born baby, only one day old, are not sufficiently developed for it to perceive an infringement of its personality rights, as has been alleged'.[10]

Zowel de Griekse rechtbank als het Griekse gerechtshof stellen het bestaan van persoonlijke rechten van de baby hiermee afhankelijk van de *capaciteiten* van de baby. Een redenering die, zoals hieronder zal blijken, niet gevolgd wordt door het EHRM.[11]

2.2.1 Is de rechtssubjectiviteit afhankelijk van de capaciteiten van het kind?

De benadering van de Griekse Hoven, waarin het bezit van rechten afhankelijk is van de capaciteiten van het rechtssubject, sluit aan bij een benadering van rechtssubjectiviteit die veelal wordt omschreven als de *choice-theory*.[12] Hoewel het in dit kader te ver gaat om een volledige uiteenzetting van deze theorie te geven, kan het wel verhelderend zijn om kort in te gaan op de centrale idee daarin.

Belangrijk binnen de *choice-theory* is het in de inleiding besproken verschil tussen het *hebben* van rechten en het *uitoefenen* daarvan. Voor de zelfbeschikkingsrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting of het recht op vrije vereniging en vergadering, geldt dat het rechtssubject moet handelen om het recht uit te oefenen. Om het recht op vrijheid van meningsuiting te effectueren moet het kind bijvoorbeeld een mening vormen en deze uiten. Dat is anders dan bij (de meeste) beschermingsrechten die passief kunnen worden genoten. Binnen de *choice-theory* wordt ervan uitgegaan dat het voor het hebben van rechten noodzakelijk is dat de rechthebbende in staat is om zijn rechten zelfstandig uit te oefenen. Een gebrek aan capaciteit – of ontwikkelde vermo-

9 Zoals geciteerd in EHRM 15 januari 2009, appl. no. 1234/05 (*Reklos en Davourlis tegen Griekenland*), par. 11.
10 EHRM 15 januari 2009, appl. no. 1234/05 (*Reklos en Davourlis tegen Griekenland*), par. 11.
11 EHRM 15 januari 2009, appl. no. 1234/05 (*Reklos en Davourlis tegen Griekenland*), par. 43.
12 Ook wel '*will-theory*'; zie onder meer Ross 2014, p. 44; Arce 2015, p. 284-285, en Tobin 2013, p. 401.

gens – leidt daarmee tot het ontzeggen van rechten. Verschillende auteurs hebben op basis hiervan bepleit dat kinderen geen zelfbeschikkingsrechten toegekend zouden moeten krijgen,[13] of dat jonge kinderen helemaal geen rechten toe zouden komen. Het meest cynisch wordt de benadering samengevat door O'Neill die stelt over kinderen en hun rechten: 'their main remedy is to grow up'.[14]

Op deze benadering, waarin de rechten van kinderen afhankelijk worden gesteld van hun capaciteiten, is ook kritiek. Federle stelt:

> '[h]aving a right means the power to command respect, to make claims and to have them heard. But if having a right is contingent upon some characteristic, like capacity, then holding the right becomes exclusive and exclusionary: thus, only claims made by a particular group of (competent) beings will be recognized. (...). There is historicity to the claim that rights for excluded groups evolve from paternalistic notions of the need to protect the weak and ignorant to recognition of capacity and autonomy, for this has been the experience of women and people of colour. Children however, have been unable to redefine themselves as competent beings; thus, powerful elites decide which, if any, of the claims made by children they will recognize'.[15]

Volgens Federle zou het ontzeggen van rechten, vanwege de in ontwikkeling zijnde capaciteiten van het kind, er dus toe leiden dat kinderen zijn overgeleverd aan de goede wil van diegenen die over hen beslissen. Bovendien is het de vraag wie bepaalt wanneer iemand wel of niet over voldoende capaciteit beschikt om te beslissen.

Tegenover de *choice-theory* staat de *interest-theory*, een theorie die veel navolging vindt in de literatuur.[16] Voor aanhangers van de *interest*-theorie is het niet relevant dat een rechtssubject niet over de capaciteiten beschikt om rechten uit te oefenen. Waar het om gaat is 'merely to be a direct beneficiary of someone else's duty bound performance to recognise the interest of the rights holder'.[17] Het rechtssubject onder mensenrechtenverdragen is dan rechthebbende enkel en alleen omdat hij of zij mens is. Het uitgangspunt van de *interest*- theorie is zo dat mensenrechten toekomen aan ieder mens, zonder onderscheid op welke grond dan ook. Daarbij gaat het volgens Freeman om

13 Zie voor een overzicht Tobin 2013, p. 395-396.
14 O'Neill 1992 p. 39. Zie voor een uitgebreide kritiek op dit perspectief Freeman 2007a, p. 10. Fortin reageert op de stelling van O'Neill door te stellen dat dit een 'councel of despair' betreft. Zie Fortin 2009, p. 14.
15 Federle 1994, p. 344.
16 Zie bijv. Tobin 2013, p. 403; Fortin 2009, p. 13 en Freeman 2010, p. 21.
17 Tobin 2013, p. 403.

het meest fundamentele recht, het door Arendt (in een volstrekt andere context) beschreven 'recht om rechten te hebben'.[18]

Zoals hieronder zal blijken sluit de *interest-theory* het meest aan bij de benadering in kinder- en mensenrechtenverdragen. Niet de capaciteiten van het kind, maar zijn mens-zijn bepaalt dat hij houder is van rechten.

2.2.2 Het kind als subject van rechten in kinder- en mensenrechtendocumenten

Centraal in dit onderzoek staan het IVRK, het IVBPR en het EVRM. Alle drie de verdragen erkennen, zoals hieronder zal blijken, het kind als subject van rechten.

Het IVRK kent kinderen verschillende rechten toe die slechts kunnen worden uitgeoefend door te handelen. Daarmee maakt het IVRK direct duidelijk dat het voor het hebben van rechten niet altijd noodzakelijk is om rechten ook te kunnen uitoefenen. Voorbeelden van rechten die het IVRK toekent aan kinderen zijn het recht op vrijheid van meningsuiting,[19] het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst[20] en het recht op vrijheid van vereniging en vergadering.[21] Alle vereisen ze actie om de rechten tot gelding te brengen. Maar ook op andere plekken in het Verdrag wordt aan kinderen de mogelijkheid toegekend om rechten uit te oefenen. Zo erkent artikel 31 het recht op 'vrije deelneming aan het culturele en artistieke leven'. In artikel 2 wordt de politieke mening van het kind als discriminatiegrond genoemd, terwijl kinderen op grond van artikel 9 informatie over een afwezig gezinslid kunnen opvragen. Op grond van lid 2 van artikel 9 moeten kinderen gehoord worden in zaken betreffende de scheiding van ouders en kinderen. Ook moeten dienen kinderen op grond van artikel 24 te worden geïnformeerd over gezondheid, hygiëne, sanitaire voorzieningen en het voorkomen van ongevallen.[22]

Onder het IVRK kan er derhalve geen discussie bestaan of het kind subject is van rechten. Over het algemeen wordt aangenomen dat de erkenning van het kind als subject van rechten voor het eerst werd vastgelegd in het IVRK.[23] Toch valt uit eerder opgestelde mensenrechtenverdragen ook reeds de rechtssubjectiviteit van het kind af te leiden. In artikel 6 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens,[24] de verklaring die de basis legde voor het

18 Freeman 2007a, p. 8. Freeman verwijst hier naar Arendt 1976, p. 298. Zie ook VN-Kinderrechtencomité 2003b, par. 21 en 66.
19 Artikel 13 IVRK.
20 Artikel 14 IVRK.
21 Artikel 15 IVRK.
22 Zie hierover Brems 2002, p. 27.
23 Blaak e.a. 2012, p. 1; Willems 2005, p. 94.
24 Vanaf hier: UVRM.

latere IVBPR, wordt gesteld dat *een ieder* het recht heeft om te worden erkend als persoon voor de wet. Die formulering wordt herhaald in artikel 16 IVBPR.[25] De artikelen maken geen uitzondering ten aanzien van kinderen en bevestigen dus impliciet dat kinderen in aanmerking komen voor het toekennen van rechten.[26]

Uit bestudering van de *travaux préparatoires* bij het UVRM en het IVBPR komt naar voren dat de insluiting van kinderen in het recht op erkenning als persoon voor de wet geen bewuste keuze is geweest van de opstellers van de mensenrechtendocumenten maar eerder een toevallige 'bijvangst'. Bij het opstellen van de UVRM komt de vraag naar toepasbaarheid van mensenrechten op kinderen simpelweg niet aan bod. Over de betekenis van 6 UVRM stellen de opstellers dat het bedoeld is als de 'recognition of the legal status of every individual and of his capacity to exercise rights and enter into contractual obligations'.[27] Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het recht op erkenning als persoon voor de wet onder artikel 6 UVRM zowel de erkenning van het kind als houder of subject van rechten, als ook de capaciteit om deze rechten uit te oefenen omvat. Later, bij het opstellen van het IVBPR, nemen de opstellers echter een iets genuanceerder standpunt in. De opstellers bepleiten dat wie subject van rechten is niet automatisch ook de mogelijkheid heeft om rechten uit te oefenen. Dat neemt volgens hen echter niet weg dat die rechten wel toekomen aan het individu;[28] alle rechten uit het UVRM en het IVBPR zijn dus van toepassing op kinderen.[29] Dat volgt ook uit artikel 2 van zowel de UVRM als het IVBPR, waarin staat dat de lidstaten alle rechten uit het verdrag voor een ieder moeten waarborgen. Ook onder het IVBPR is de capaciteit om te kunnen handelen dus geen noodzakelijke voorwaarde voor het hebben van rechten, waarmee het IVBPR net als het IVRK aansluit bij de *interest-theory*.

---

25 De erkenning van een ieder als subject van rechten geldt als *sine qua non* voor voor alle andere mensenrechten waardoor het recht is opgenomen in de lijst met bepalingen waar, ook in noodsituaties, niet van kan worden afgeweken; zie artikel 4 lid 1 en 2 IVBPR. Nowak stelt over het recht op erkenning als persoon voor de wet '(…) without this right, the individual could be degraded to a mere legal object, where he or she would no longer be a person in the legal sense and thus be deprived of all other rights', Nowak 2005, p. 369.

26 Vgl. ook VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2005, p. 5 waarin staat: 'According to Article 16 of the ICCPR, 'everyone' – women and men, children of both sexes, citizens, foreigners and stateless persons – have the right to have their status and capacity recognised in the legal order. Each of this is a 'person', with status and capacity in the legal order; each has rights and assumes obligations'.

27 UN-Doc A/2929, par. 97.

28 Zie UN doc A/4625, par. 25. Zie ook VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2005, p. 9.

29 Van Bueren 1998, p. 19; Kubota 1990, p. 16 en Liefaard 2008, p. 25.

Datzelfde geldt voor het EVRM. Onder het EVRM kunnen kinderen geen beroep doen op het recht op erkenning als persoon voor de wet, nu dat artikel niet is opgenomen in het EVRM.[30]

Opname van een dergelijk recht werd door de opstellers onnodig geacht en kon bovendien worden afgeleid uit andere artikelen in het verdrag.[31] Het EVRM omvat echter net als de UVRM en het IVBPR wel de verplichting voor lidstaten om de rechten en plichten uit het EVRM te verzekeren voor *een ieder*.[32] Uit de *travaux préparatoires* bij het artikel blijkt dat de opstellers van het EVRM het artikel bewust zo hebben geformuleerd dat de groep adressanten zo breed mogelijk is. Nergens werd ook maar geopperd om kinderen uit te sluiten van deze bescherming.[33] Dat wordt ook bevestigd in de jurisprudentie van het EHRM waarin het kind als houder van de rechten wordt beschouwd, terwijl daarvoor niet vereist is dat het kind ook de capaciteit heeft om rechten uit te oefenen.[34]

Met de komst van het IVRK is derhalve bevestigd wat reeds uit de algemene mensenrechtenverdragen viel af te leiden: het kind is zelfstandig houder van rechten ongeacht zijn mogelijkheden die rechten uit te oefenen. Van belang is daarbij nog te wijzen op artikel 41 IVRK, waarin staat dat de bepalingen in het IVRK niet gelezen kunnen worden als beperking van rechten die zijn vervat in andere verdragen, of in de nationale wetgeving.[35] Dat een recht uit het

---

30 De tekst van het EVRM is veel minder omvattend dat die van de *Bill of Rights* (het IVBPR; het IVESCR en de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens). Tijdens het opstellen van het Verdrag was de algemene mening dat – zo kort na de Tweede Wereldoorlog – gebruikgemaakt moest worden van het momentum waarin veel ondersteuning voor erkenning van mensenrechten was. Men vond het daarom beter om tot een korte, niet-controversiële tekst te komen die snel geratificeerd kon worden. Hierdoor is de bescherming die het verdrag biedt beperkt gebleven tot die rechten die noodzakelijk werden geacht voor een democratische levensstijl en omvat het een beperktere bescherming van burgerlijke en politieke rechten dan bijvoorbeeld het IVBPR. Deels zijn deze beperkingen in de oorspronkelijke verdragstekst aangevuld in optionele protocollen; zie hierover Harris, O'Boyle & Warbrick 2009, p. 3.

31 VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2005, p. 3-4.

32 Artikel 1 EVRM.

33 Raad van Europa, Travaux Preparatoires bij het EVRM, p. 34, te raadplegen via: www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART1-COUR(77)9-EN1290551.pdf.

34 Zie onder meer EHRM 15 januari 2009, appl. no. 1234/05 *(.)*, EHRM 30 oktober 2012, appl. no. 57375/08 *(P. en S. tegen Polen)*; EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 *(A. tegen het Verenigd Koninkrijk)* en EHRM 8 september 2015, appl. no.10161/13 (*M. en M. tegen Kroatië).* Bovendien interpreteert het Hof de bepalingen in het EVRM veelal op een wijze die voordelig uitpakt voor kinderen; zie daarover Kilkelly 1999, p. 4. Zie ook De Langen die in 1989 al stelde dat alle rechten in het EVRM geldigheid hebben voor kinderen, nu deze werking nergens in het verdrag is uitgesloten en in jurisprudentie inmiddels als vanzelfsprekend is aangenomen; zie De Langen 1989, p. 294.

35 Tijdens het opstellen van het IVRK is nog een verdergaand voorstel gedaan door de Duitse afgevaardigde waarin stond dat 'The States Parties shall ensure (sub a) that all human rights recognized by them also apply to children en (sub b) that general human rights as enshrined in the International Covenant on Civil and Political Rights even apply to children, if a State Party to the present Convention is not a Party to the Covenant.' Hoewel positief werd

IVBPR of het EVRM niet is opgenomen in het IVRK rechtvaardigt dus niet de conclusie dat het recht dan ook niet of slechts beperkt geldt voor kinderen.[36]

Resumerend kan zo worden gesteld dat naast de rechten uit het IVRK, ook de algemene mensenrechten uit het EVRM en het IVBPR onverkort van toepassing zijn op kinderen.[37] Nergens wordt in de kinder- en mensenrechtenverdragen de capaciteit om te handelen als voorwaarde gesteld voor het hebben van rechten. Zo oordeelde ook het EHRM in de reeds aangehaalde zaak over de pasgeboren Anastasios Reklos, wiens rechten onder artikel 8 EVRM volgens het EHRM inderdaad geschonden waren, ongeacht het door de Griekse hoven aangevoerde argument dat de baby nog niet in staat was zijn rechten uit te oefenen.[38] De specifieke kinderrechtenbepalingen moeten worden beschouwd als aanvullende bescherming naast de reeds bestaande bescherming uit de algemene mensenrechtenverdragen. Daarmee sluiten de mensenrechtenverdragen derhalve aan bij de *interest-theorie.* Het enkele feit dat het kind mens is, en daarmee de beoogde adressant van de rechten uit het verdrag, maakt dat de rechten op hem van toepassing zijn.

In dit proefschrift vormt de erkenning van het kind als subject van rechten het startpunt van iedere beslissing over kinderen. Niet alleen sluit dat aan bij de benadering in mensenrechtenverdragen, het voorkomt ook dat kinderen voor de toekenning van rechten afhankelijk zijn van anderen. Het uitgaan van de *choice-theory* zou immers impliceren dat iemand voor het kind moet oordelen dat hij of zij in staat is om rechten uit te oefenen. Is het kind dat niet, dan zouden die rechten waarvoor noodzakelijk is dat ze worden uitgeoefend, niet op het kind van toepassing zijn. Daarmee zou een groot aantal rechten, zeker voor jonge kinderen, ter discussie komen te staan. Dat is onwenselijk voor de rechtsbescherming van (jonge) kinderen, en in het bijzonder voor de rechtsbescherming van kinderen die er niet op kunnen vertrouwen dat hun ouders hun rechten voor hen uitoefenen.

---

gereageerd op het voorstel heeft het de uiteindelijke tekst van het IVRK niet gehaald omdat men van mening was dat de onderhandelingen te ver gevorderd waren voor een dergelijke verstrekkende aanvulling. Bovendien was de strekking van de bepaling reeds vervat in artikel 41 IVRK; vgl. *Working Group to the Commission on Human Rights* 1989, UN-doc E/CN.4/1989/48, par. 695-703.

36 Zoals het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel dat wel is vastgelegd in artikel 13 EVRM en in artikel 2 lid 3 IVBPR, maar niet in het IVRK. Desalniettemin stelt het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* nummer 5 dat het recht op een effectief rechtsmiddel wel impliciet is af te leiden uit het IVRK, nu rechten slechts betekenis hebben wanneer ze ook kunnen worden afgedwongen. Zie VN-Kinderrechtencomité 2003b, par. 24.

37 Van Bueren 1995, p. 19; Vuèković Šahović, Doek en Zermatten 2012, par. 1.2.1; Kubota 1990, p. 16 en Liefaard 2008, p. 25.

38 EHRM 15 januari 2009, appl. no. 1234/05 (*Reklos en Davourlis tegen Griekenland*).

2.3 De invloed van 'ontwikkelende vermogens' op het uitoefenen van rechten

De eerste vraag omtrent de rechten van pleegkinderen – komen alle rechten uit kinder- en mensenrechtenbepalingen onverkort toe aan pleegkinderen – dient dus bevestigend beantwoord te worden. De tweede vraag ziet op de mogelijkheid om rechten uit te oefenen en de rol die ouders spelen bij het uitoefenen van de rechten van hun kind. Hoewel de algemene mensenrechtenverdragen nergens expliciet de mogelijkheid bieden om rechten te beperken naar gelang de vermogens van het kind zijn ontwikkeld, worden dergelijke beperkingen wel in alle rechtssystemen op de wereld erkend.[39] Dat is ook niet verwonderlijk. Hoewel capaciteit geen rol mag spelen bij het toekennen van rechten, kan eveneens niet worden ontkend dat het kind zich ontwikkelt en daarom niet in alle gevallen in staat zal zijn om zijn recht zelfstandig uit te oefenen. Het gevolg daarvan is, zoals hieronder zal blijken, echter niet dat rechten van kinderen wier vermogens nog niet ten volle zijn ontwikkeld ontkend kunnen worden. Ook een jong kind heeft rechten, het punt is veeleer dat het extra ondersteuning moet krijgen om er daadwerkelijk voor te zorgen dat zijn rechten ook gerealiseerd worden.

Het bieden van extra ondersteuning aan kinderen wanneer hun capaciteiten daar aanleiding toe geven klinkt eenvoudig. Toch levert ook dit dilemma's op. Juist de 'zich ontwikkelende vermogens'[40] van het kind zijn voer voor discussie in de literatuur.[41] Enerzijds wil men geen onderscheid maken tussen volwassenen en kinderen waar het gaat om de mogelijkheid om rechten uit te oefenen. Anderzijds moet ook erkend worden dat niet van alle kinderen kan worden verwacht dat zij zelfstandig in staat zijn om hun rechten uit te oefenen. Zo zullen weinigen bepleiten dat ouders de bewegingsvrijheid van hun driejarige peuter op straat niet mogen beperken omdat dat in strijd zou zijn met zijn recht om zich vrijelijk te verplaatsen.[42]

2.3.1 Het uitoefenen van rechten in kinder- en mensenrechtendocumenten

De vraag in hoeverre kinderen hun rechten zelfstandig uit kunnen oefenen komt alleen in het IVRK expliciet aan bod. Artikel 5 IVRK stelt dat ouders het kind passende leiding en begeleiding geven bij de uitoefening *door het kind* van zijn rechten in het IVRK. Het is dus het kind dat zijn rechten uitoefent, terwijl zijn ouders hem daarin begeleiden. Hier wordt dus niet zozeer van

39 *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* 2005, p. 9.
40 Artikel 5 IVRK.
41 Zie hierover onder meer Varadan 2019; Hanson 2012; Freeman 2003; Freeman 2007a; Farson 1974; Holt 1974 en Guggenheim 2005.
42 Artikel 2 Vierde Protocol EVRM.

beperking in de uitoefening gesproken, maar van begeleiding. De betekenis van die bewoordingen wordt duidelijker in het licht van de totstandkoming van artikel 5 IVRK.[43]

Bestudering van de totstandkoming van artikel 5 IVRK laat zien dat het artikel voortkomt uit een veralgemenisering van artikel 6 van de *Revised Draft Convention on the Rights of the Child*.[44] Daarin stond dat ouders het recht hebben om te bepalen waar het kind woont. In 1981 stelde de Deense afgevaardigde voor om dit artikel te vervangen door een artikel waarin de rol van ouders in meer algemene zin wordt beschreven. Het voorstel luidde: 'Parents or other guardians have the main responsibility for the child. Every State Party has, however, the responsibility to satisfy the needs of the child and ensure the child the rights set forth in this Convention.'[45]

In deze formulering was het artikel met name gericht op de verantwoordelijkheid van de ouders voor de ontwikkeling van het kind. De meer op het kind gerichte benadering in het uiteindelijke artikel 5 IVRK, waarin de rol van de ouders direct wordt gekoppeld aan de uitoefening van rechten door het kind, komt pas tot stand in 1987. Deze verschuiving werd voorgesteld door de gedelegeerden van Australië en de Verenigde Staten. Zij opperden om de volgende tekst op te nemen in artikel 5 van het Verdrag:

> 'To help the child enjoy the rights enumerated in this Convention, States Parties undertake to protect the family as the natural and fundamental unit of society. Parents or legal guardians shall enjoy the primary rights and responsibilities for the care, upbringing and development of the child, having due regard for the importance of allowing the child to develop the skills and knowledge required for an independent adulthood.'[46]

De Canadese afgevaardigde benadrukte het belang van deze nieuwe formulering. Volgens hem werd in de nieuwe tekst de ouderlijke verantwoordelijkheid direct gekoppeld aan het genot (*to enjoy*)[47] door het kind van zijn of haar rechten. Hij wees erop dat een dergelijke benadering ook al was opgenomen in de artikelen omtrent godsdienstvrijheid en onderwijs. Daarop stelde hij voor op basis van deze specifiekere bepalingen een algemeen geldend artikel te formuleren waarin duidelijk zou worden dat deze benadering relevant is voor

43 Zie daarover ook Varadan 2019.
44 UN doc E/CN.4/1349.
45 UN doc HR/(XXXVII)/WG.1/WP.21.
46 UN doc E/CN.4/1987/25 par. 100.
47 De engelse term 'to enjoy' wordt in de Nederlandse vertaling van het IVBPR vooral vertaald als het genot van rechten of het benutten van rechten. In de preambule bij het IVBPR wordt 'to enjoy' éénmaal vertaald met het 'uitoefenen van rechten'. Ook in het IVRK wordt de 'enjoyment of rights' vertaald met 'het genot van rechten' (vgl. art 22 lid 1 en artikel 44 lid 1 IVRK).

alle rechten uit het verdrag. De Nederlandse gedelegeerde kwam vervolgens met het volgende voorstel:

> 'The States Parties to the present Convention shall respect the rights and duties of the parents and, where applicable, legal guardians, to provide direction to the child in the exercise of his rights enumerated in this Convention in a manner consistent with the evolving capacities of the child, having due regard for the importance of allowing the child to develop the skills and knowledge required for an independent adulthood.'[48]

Met dit voorstel was het uiteindelijke artikel 5 IVRK geboren. Het artikel werd na nog enkele tekstuele aanpassingen opgenomen in de uiteindelijke versie van het Verdrag. Tijdens de second reading in 1989 werd nog gesteld dat artikel 5

> 'reflected the delicate balance between the rights of children and the correlative rights of parents. If the emphasis was placed on the evolving capacities of the child in accordance with his age, the parents also had a role to play. Attention should be given to the growing child, and to his evolving capacities in a positive environment. The parents' rights in respect of bringing up the child were already well protected in article 8' [artikel 18 van de uiteindelijke tekst van het verdrag].[49]

Daarmee werd duidelijk gemaakt dat artikel 5 IVRK draait om het recht van het kind en niet op het recht van ouders om hun kinderen op te voeden, dat aan bod komt in artikel 18 IVRK.

De bedoeling van de opstellers om een artikel te formuleren dat zich uitstrekt over het gehele verdrag, werd vervolgens echter enigszins ondermijnd door het VN-Kinderrechtencomité dat in zijn eerste bijeenkomst besloot artikel 5 IVRK *niet* aan te wijzen als *'general principle'*. Desalniettemin wordt in de juridische literatuur ondertussen aangenomen dat artikel 5 IVRK zich uitstrekt over het gehele verdrag.[50] Hanson en Lundy stellen voor om artikel 6 als *'general principle'* te vervangen door artikel 5 IVRK, nu dit laatste artikel bedoeld was om betekenis te hebben voor het gehele verdrag.[51] Van Bueren gaat nog verder en beschrijft het artikel als 'new principle of interpretation in international law'.[52] Varadan heeft bestudeerd hoe het VN-Kinderrechtencomité het begrip *'evolving capacities'* gebruikt in zijn *General Comments.* Zij concludeert dat het begrip door het Comité niet alleen wordt gebruikt in relatie tot de ouderlijke

48 UN doc E/CN.4/187/25, par. 105.
49 UN doc E/CN.4/1988/WG.1/WP.22.
50 Zie bijvoorbeeld Lansdown in haar commentaar voor UNICEF; zie Lansdown 2005, p. 3-4.
51 Hanson & Lundy 2017, p. 301.
52 Van Bueren 1998, p. 45. Zie ook Kamchedzera 2012, p. 22.

leiding (zoals in artikel 5 IVRK). Ook in bredere zin gebruikt het VN-Kinderrechtencomité het begrip om de rechten uit het IVRK uit te leggen.[53]

Hoewel de opstellers van het IVRK dus beoogd hebben om een overkoepelend artikel te formuleren waarin de mogelijkheden van het kind om zijn rechten uit te oefenen centraal staat, wordt het artikel in verschillende commentaren aangeduid als het artikel betreffende ouderlijke leiding[54] *('parental guidance').* In die interpretatie gaat het artikel dus vooral om de rechten van ouders om hun kind te begeleiden. Anderen stellen juist de uitoefening *door het kind* van zijn rechten centraal.[55] De ouderlijke leiding waarover het artikel spreekt staat dan ten dienste van de mogelijkheden van het kind om zijn of haar rechten uit te oefenen. Eenzelfde terminologie is ook terug te vinden in de Engelse en Franse vertaling van het verdrag waarbij respectievelijk over *exercise* en *l'exercice* wordt gesproken. Het VN-Kinderrechtencomité stelt over dat uitoefenen dat

> 'the more the child knows, has experienced and understands, the more the parent, legal guardian or other persons legally responsible for him or her have to transform direction and guidance into reminders and advice, and later to an exchange on an equal footing'.[56]

In overeenstemming met de totstandkomingsgeschiedenis en de interpretatie van het VN-Kinderrechtencomité wordt er in dit onderzoek uitgegaan van een benadering van artikel 5 IVRK die draait om de uitoefening door het kind van zijn of haar rechten, waarmee het artikel betekenis heeft voor alle in het IVRK vastgelegde rechten. Op grond van het IVRK kunnen pleegkinderen dus al hun rechten in het IVRK uitoefenen, terwijl zij daarin begeleid worden door hun ouders of wettelijke vertegenwoordigers. Over de vraag of het ook pleegouders kunnen zijn die het kind begeleiden bij de uitoefening van zijn rechten geven het IVRK noch de bijhorende *General Comments* uitsluitsel.[57]

Anders dan in het IVRK wordt er in de algemene mensenrechtenverdragen geen algemene bepaling over de mogelijkheden van het kind om zijn rechten uit te oefenen gegeven. Wel wordt in het IVBPR aan ouders de mogelijkheid

---

53 Varadan 2019.

54 Zie bijv. Hodgkin & Newell, p. 75; Detrick 1999, p. 115. Zie over de betekenis van artikel 5 ook Varadan 2019.

55 Zie ook Kamchedzera 2012, p. 14-15.

56 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 84.

57 In de *Guidelines on Alternative Care* wordt gesteld dat na een uithuisplaatsing in ieder geval duidelijk moet zijn bij wie de beslissingsbevoegdheid over het pleegkind ligt. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat een uithuisplaatsing niet mag leiden tot een vacuüm in de beslissingsbevoegdheid, waardoor het ook mogelijk zou moeten zijn dat een ander dan de ouders beslissingen over het kind neemt. Wie vervolgens deze beslissingen moet nemen wordt niet gespecificeerd in de richtlijnen. Zie *Guidelines on Alternative Care*, par. 101.

gegeven om de godsdienstige opvoeding van hun kind te bepalen[58] en wordt in het eerste protocol bij het EVRM het recht op een vrije schoolkeuze toegeschreven aan de ouders.[59]

Uit bestudering van totstandkoming van de verdragen komt naar voren dat de mogelijkheid om kinderen te beperken bij het uitoefenen van hun rechten bij het opstellen van de UVRM helemaal niet ter sprake komt. Artikel 6 van het UVRM geeft als gesteld aan *een ieder* het recht om erkend te worden als persoon voor de wet. Dat artikel omvat, zo bleek hierboven, ook de mogelijkheid om rechten uit te oefenen en contractuele verplichtingen aan te gaan.[60] Over de vraag wat dit impliceert voor kinderen wordt tijdens de onderhandelingen over de verklaring met geen woord gerept.

Later is bij het opstellen van het IVBPR, dat de politieke en burgerlijke rechten uit het UVRM vastlegt in een eenieder bindend verdrag, voor een andere benadering gekozen. De *draft*-tekst van artikel 16 IVBPR, waarin het recht op erkenning als persoon voor de wet staat, maakt een duidelijk onderscheid tussen rechtssubjectiviteit enerzijds, en de capaciteit om te handelen anderzijds. Met betrekking tot de capaciteit om te handelen wordt een aantal beperkingsgronden gegeven, namelijk voor minderjarigen, geesteszieken en bepaalde groepen strafrechtelijk veroordeelden.[61] Deze expliciete grond voor de beperking van kinderen in de uitoefening van hun rechten komt echter in de uiteindelijke tekst van het IVBPR weer te vervallen. Omdat de opstellers het niet eens kunnen worden over de beperkingsgronden en de precieze bewoordingen van het artikel wordt opnieuw gekozen voor dezelfde bewoordingen als die in het UVRM.

De bedoeling ervan is nu echter anders. Met betrekking tot de vraag of het artikel ook de uitoefening van rechten omvat, zijn de opstellers duidelijk. Gesteld wordt dat artikel 16 IVBPR: 'was intended to ensure that every person would be a subject, and not an object, of the law; but (…) it was not intended to deal with the question of a person's legal capacity to act, which might be restricted for such [various] reasons'.[62] Anders dan de opstellers van het UVRM beoogden, strekt artikel 16 IVBPR zich dus niet uit over de mogelijkheid om rechten uit te oefenen.[63] Daarmee wordt duidelijk aangegeven dat beperkingen van de mogelijkheden voor kinderen om hun rechten uit te oefenen (bijvoorbeeld doordat het kind volgens de nationale wet handelingsonbekwaam is), op zichzelf niet kunnen leiden tot een schending van artikel 16 IVBPR.[64] Waar

58 Artikel 18 lid 4 IVBPR. Ten aanzien van het recht op onderwijs wordt de onderwijskeuze in artikel 13 lid 3 IVESCR bij ouders neergelegd.
59 Artikel 2, Aanvullend Protocol bij het EVRM.
60 UN-Doc A/2929, par. 97.
61 *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* 2005, p. 8.
62 UN doc A/4625, par. 25, zoals geciteerd in *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* 2005, p. 9.
63 Zie hierover ook Van Bueren 1998, p. 21.
64 *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* 2005, p. 9.

het om gaat is dat kinderen niet beperkt worden bij de inhoud van het recht, terwijl het wel zo kan zijn dat een ander het recht voor hen uitoefent.

Dat de mogelijkheid tot beperking slechts de *uitoefening* van het recht en niet de *inhoud* daarvan betreft wordt ook benadrukt door het VN-Mensenrechtencomité in zijn benadering van artikel 24 IVBPR. Artikel 24 IVBPR geeft, evenals zijn tegenhanger in artikel 10(3) IVESCR, aan kinderen een recht op 'bijzondere bescherming'. Het kind heeft volgens het VN-Mensenrechtencomité recht op die bijzondere bescherming 'required by his status as a minor'. Deze status als minderjarige verwijst naar de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van kinderen. De daarmee gepaard gaande obstakels voor kinderen bij het realiseren van hun mensenrechten, zoals de beperkingen van de mogelijkheid om rechten uit te oefenen, moeten worden overwonnen. In het *General Comment* over artikel 24 IVBPR stelt het VN-Mensenrechtencomité dat deze verplichting tot het nemen van extra maatregelen bestaat naast de algemene verplichting op grond van artikel 2 IVBPR die bepaalt dat lidstaten maatregelen moeten nemen om de rechten uit het IVBPR voor iedereen te garanderen.[65] Welke maatregelen dit precies zijn, moeten lidstaten volgens het VN-Mensenrechtencomité zelf vaststellen in het licht van de beschermingsbehoeften van kinderen in de desbetreffende lidstaat. Daarbij wijst het comité erop dat de maatregelen die op grond van dit artikel uit het IVBPR moeten worden genomen ook van economische, sociale of culturele aard kunnen zijn. Het recht op vrijheid van meningsuiting krijgt bijvoorbeeld slechts betekenis als mensen ook de mogelijkheid hebben om zich persoonlijk te ontwikkelen en te scholen.[66] Het uitgangspunt moet zijn dat kinderen ten volle gebruik kunnen maken van de rechten in het IVBPR, daar waar dat extra maatregelen vergt moeten deze genomen worden.

Artikel 24 IVBPR wordt zo bezien gebruikt als keukentrapje: daar waar de rechten van het kind beperkt worden als gevolg van zijn capaciteit om te handelen, dient het keukentrapje van artikel 24 ingezet te worden om toch dezelfde hoogte van bescherming te bereiken. Er moeten dan, met andere woorden, aanvullende maatregelen worden genomen. Op die manier kan kinderen eenzelfde bescherming worden geboden als volwassenen.

Zowel uit artikel 16 als uit artikel 24 IVBPR volgt dus een erkenning van de mogelijkheid om kinderen te beperken bij de *uitoefening* van hun rechten. Het gaat daarbij expliciet niet om beperkingen in de *inhoud* van de rechten, maar om beperkingen voortvloeiend uit een veronderstelde beperkte capaciteit om rechten uit te oefenen.[67] Kan het kind zijn rechten niet zelf uitoefenen,

---

65 VN-Mensenrechtencomité 1989, par. 1.

66 VN-Mensenrechtencomité 1989, par. 1.

67 Dit is slechts anders waar het gaat om het recht op deelname aan het openbare leven, waaronder de uitoefening van het stemrecht. Hoewel ook dit recht niet expliciet wordt beperkt voor kinderen, wordt dit over het algemeen redelijk geacht in de zin van lid 1 van artikel 25 IVBPR. In dit geval gaat het echter niet slechts om de uitoefening van een recht, maar ook om de inhoud van het recht. Het stemrecht komt simpelweg niet toe aan de minderjarige en kan ook niet voor de minderjarige worden uitgeoefend door een derde.

dan betekent dat niet dat het kind niet van zijn rechten kan genieten, maar dat aanvullende maatregelen genomen moeten worden zodat het recht voor het kind van betekenis is.

Die benadering is ook te zien in de jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité. In zaken waarin de rechten van het kind worden beperkt vanwege een veronderstelde beperkte capaciteit om te handelen, wordt de staat op grond van artikel 24 IVBPR aanbevolen om extra beschermende maatregelen te nemen.[68] Zo leidde in de zaak *Mónaco tegen Argentinië* het feit dat de minderjarige in deze zaak geen mogelijkheid had om op te komen voor haar rechten tot een schending van artikel 24 IVBPR. Hoewel de handelingsonbekwaamheid van de minderjarige op zichzelf geen strijd opleverde met de rechten in het IVBPR, leidde het feit dat zij vanwege de afwezigheid van een wettelijke vertegenwoordiger helemaal geen rechtsingang meer had, wel tot een schending van artikel 24 IVBPR.[69]

In het EVRM is als gezegd geen recht op erkenning als persoon voor de wet opgenomen noch een specifiek artikel over kinderen opgenomen. Dat zou kunnen verklaren waarom de vraag of kinderen de rechten in het EVRM ook mogen *uitoefenen* bij het opstellen van het EVRM geen enkele rol lijkt te hebben gespeeld. In de jurisprudentie van het EHRM is wel aandacht voor de uitoefening van rechten door het kind.

In twee oudere zaken voor het EHRM werd het Hof gevraagd te oordelen over weggelopen tieners die zich verzetten zich tegen het feit dat hun ouders zouden bepalen waar zij woonden. In deze twee zaken kwam het Hof tot een ogenschijnlijk tegengesteld oordeel. In de ene zaak leverde het *terugbrengen* van een veertienjarige naar haar ouders géén schending op van het recht op privéleven van de minderjarige (artikel 8 EVRM).[70] In de tweede zaak oordeelde het Hof echter dat het *niet terugbrengen* van een ook weggelopen, ook veertienjarige, geen schending van het recht op bescherming van het familieleven van de ouders opleverde (art. 8 EVRM).[71] Hoewel het Hof hier niet erg consequent lijkt te zijn ten aanzien van de mogelijkheden van minderjarigen om autonome beslissingen te nemen over hun woonplek, moet de verklaring

---

Het VN-Mensenrechtencomité stelt in het *General Comment* 17: *'as individuals children benefit from all of the civil rights enunciated in the Convenant'*. Dit lijkt te impliceren dat *politieke* rechten niet onverkort van toepassing zijn op kinderen. Waarschijnlijk doelt het VN-Mensenrechtencomité hier op de algemeen geaccepteerde beperking van het recht op deelname aan het openbare leven; zie ook Joseph, Schultz & Castan 2004, p. 626.

68 VN-Mensenrechtencomité 18 juni 2013, comm. nrs. 1917/2009, 1918/2009, 1925/2009 en 1953/2010 (*Fatima Prutina e.a. tegen Bosnië en Herzegovina*); VN-Mensenrechtencomité 25 maart 1996, comm. nr. 540/1993 (*Celis Laureano tegen Peru*); VN-Mensenrechtencomité 21 mei 2010, comm. nr. 1465/2006 (*Diene Kaba and Fatoumata Kaba tegen Canada*).

69 VN-Mensenrechtencomité 27 april 1995, comm. nr. 400/1990 *(Mónaco tegen Argentinië)*, par. 10.3.

70 ECRM 19 december 1974, appl. no. 6753/74 *(X en Y tegen Nederland).*

71 ECRM 29 september 1976, appl. no. 6854/74 *(X tegen Denemarken).*

voor de tegengestelde uitspraken mijns inziens vooral worden gezocht in de afwezigheid van positieve verplichtingen in de vroege jurisprudentie van het EHRM.[72] Het oordeelde in beide zaken slechts of de overheid zich niet te veel had bemoeid met het familieleven en dus niet of de overheid meer had moeten doen om de rechten van klagers te beschermen.

Duidelijkere aanknopingspunten voor de rol van autonomie en bescherming in de jurisprudentie kunnen worden gevonden in de zaak *Nielsen tegen Denemarken*. In die zaak klaagde een minderjarige bij het EHRM over de beslissing van zijn moeder om hem – op educatieve gronden – te laten opnemen in een gesloten afdeling, teneinde hem te behandelen voor zijn nervositeit. Hoewel de minderjarige zich bij het Hof beklaagde over schending van zijn recht op vrijheid – zoals beschermd onder artikel 5 EVRM, deed het Hof de zaak af onder artikel 8. De beslissing van zijn moeder om hem op de gesloten afdeling te plaatsen was volgens het Hof te zien als: 'a responsible exercise by his mother of her custodial rights in the interest of the child. Accordingly, Article 5 is not applicable in the case.'[73]

Fortin wijst erop dat deze beslissing, die slechts door een krappe meerderheid van de rechters werd ondersteund (9 rechters stemden voor, 7 rechters stemden tegen), mede lijkt te zijn bepaald door de relatief jonge leeftijd van de klager.[74] De klager in deze zaak was, ten tijde van de vrijheidsbeneming twaalf jaar, een leeftijd waarop het volgens het Hof normaal is dat de ouders beslissingen voor het kind kunnen nemen, zelfs wanneer deze niet in overeenstemming zijn met de wil van het kind.[75]

Het Hof stemt in de zaak *Nielsen* dus in met de beperking van de autonomie van de minderjarige in het kader van de opvoedingsverantwoordelijkheid.[76] Toch blijkt volgens Fortin uit de verwijzing naar de jonge leeftijd van de minderjarige al dat het Hof wel open staat voor een toenemende autonomie van de minderjarige om zelfstandig beslissingen te nemen en rechten uit te

72 Het Hof nam in 1979 voor het eerst positieve verplichtingen in het kader van artikel 8 EVRM aan. Tot die tijd beperkte de bescherming onder artikel 8 EVRM zich tot een negatieve verplichting van de staat om niet in de rechten van zijn burgers te treden; zie EHRM 13 juni 1979, appl no. 6833/74 *(Marckx tegen België).*

73 EHRM 28 november 1988, appl. no. 10929/84 *(Nielsen tegen Noorwegen),* par. 73.

74 Fortin 2009, p. 101.

75 EHRM 28 november 1988, appl. no. 10929/84 *(Nielsen tegen Noorwegen),* par. 72.

76 In de literatuur is de uitspraak in de zaak Nielsen wel geduid als ongelukkig en wordt de verwachting uitgesproken dat het EHRM onder de huidige omstandigheden zou oordelen dat de beslissing niet onder de ouderlijke verantwoordelijkheid valt. Nu het EHRM ook in zaken omtrent volwassenen steeds meer nadruk legt op het recht op autonomie lijkt deze verwachting des temeer gerechtvaardigd; zie Fortin 2011, p. 68 en De Bruijn-Lückers 1994, p. 218. In de zaak *M. en M. tegen Kroatië* benadrukte het EHRM bovendien dat ook kinderen een recht op autonomie hebben, welk recht meer betekenis krijgt naarmate het kind zich ontwikkelt; zie EHRM 8 september 2015, appl. no. 10161/13 *(M. en M. tegen Kroatië),* par. 171.

oefenen.[77] In latere zaken bevestigt het Hof dit, bijvoorbeeld wanneer het erop wijst dat een veertienjarige zelfstandig en geïnformeerd keuzes moet kunnen maken over het wel of niet voortzetten van een zwangerschap.[78] In zijn *partly dissenting opinion* bij deze zaak stelt rechter De Gaetano, dat de moeder van een zwangere minderjarige weliswaar een recht en een plicht had haar dochter te adviseren, maar niet het recht om voor haar te beslissen.[79]

Een algemenere beperking van kinderen om hun rechten uit te oefenen kwam naar voren in de zaak *Stagno tegen België*. In die zaak konden de kinderen pas nadat zij meerderjarig waren geworden klagen over het feit dat hun moeder een aan hen toekomende erfenis er doorheen had gejaagd. Op dat moment was de zaak echter inmiddels verjaard, waardoor zij feitelijk geen mogelijkheid meer hadden om effectief voor hun rechten op te komen. Het EHRM kwam in deze zaak tot een schending van het recht van de kinderen op toegang tot de rechter, zoals beschermd onder 6 EVRM. Daarbij gaf het Hof aan dat hoewel het recht op toegang tot de rechter beperkt kon worden, deze beperkingen niet de inhoud van het recht mochten raken.[80] Niet de beperking van de handelingsbekwaamheid van de minderjarigen op zichzelf was in strijd met het EHRM, maar het feit dat het ertoe leidde dat zij effectief niet meer voor hun rechten op konden komen.

In de zaak *S.J. en J.L tegen Kroatië* kwam het Hof tot eenzelfde conclusie. In deze zaak ging het om een woning die de klaagsters op voorspraak van hun moeder en de vader van een van de klaagsters hadden geruild tegen woning die veel minder waard was. Ten tijde van de nationale procedures waren beide klaagsters minderjarig. Voor het EHRM stelde de Kroatische overheid zich op het standpunt dat klaagsters niet alle nationale rechtsmiddelen hadden uitgeput. Het Hof gaat echter voorbij aan dit standpunt en wijst erop dat klaagsters voor het inzetten van deze nationale middelen afhankelijk waren van hun wettelijke vertegenwoordigers. Nu van deze wettelijke vertegenwoordigers niet verwacht kon worden dat zij de belangen van klaagsters goed konden vertegenwoordigen – de moeder kampte met een drugsverslaving en de vader van een van de klaagsters zat in de gevangenis – hadden zij geen effectieve manier tot hun beschikking om voor hun rechten op te komen. Het EHRM concludeert dan ook tot een schending van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. De staat had niet voldaan aan zijn verplichting om het recht van klaagsters op een vreedzaam genot van hun eigendommen te be-

77 Fortin 2009, p. 101.

78 EHRM 30 oktober 2012, appl. no. 57375/08, (*P. en S. tegen Polen*) par. 148. Zie ook EHRM 12 juni 2012, appl. no. 29518/10 *(N.B. tegen Slowakije*) en EHRM 8 september 2015, appl. no. 10161/13 (*M. en M. tegen Kroatië*).

79 EHRM 30 oktober 2012, appl. no. 57375/08, (*P. en S. tegen Polen*), Partly dissenting opinion Judge de Gaetano, par. 3.

80 EHRM 7 juli 2009, appl. no. 1062/07 *(Stagno tegen België)*, par. 25; zie ook EHRC 2009/108, m.nt. Fernhout.

schermen.[81] Volgens Florescu kan uit deze zaak worden afgeleid dat vertegenwoordiging van een minderjarige door hun wettelijk vertegenwoordigers (doorgaans de ouders), niet per se in strijd is met het EHRM, maar dat deze wettelijke vertegenwoordigers wel in staat moeten zijn om de belangen van hun kinderen effectief te vertegenwoordigen. Effectieve vertegenwoordiging door de ouders vereist onder meer dat er geen sprake moet zijn van conflicterende belangen.[82]

In de zaak *M. en M. tegen Kroatië* wijdde het Hof een expliciete overweging aan de mogelijkheid kinderen te beperken bij het uitoefenen van rechten in het licht van hun met de leeftijd veranderende autonomie. Het Hof stelt:

> 'This right to personal autonomy – which in case of adults means the right to make choices as to how to lead one's own life, provided that this does not unjustifiably interfere with the rights and freedoms of others – has a different scope in case of children. They lack the full autonomy of adults but are, nevertheless, subjects of rights (...). This circumscribed autonomy in case of children, which gradually increases with their evolving maturity, is exercised through their right to be consulted and heard.'[83]

Het Hof gaat hier dus niet zozeer in op de vraag in hoeverre kinderen beperkt kunnen worden bij het uitoefenen van hun rechten, maar stelt vooral dat als kinderen worden beperkt, de mening van het kind wel serieus moet worden meegewogen.[84] Daarnaast benadrukt het Hof ook dat de autonomie van het kind toeneemt naar mate het ouder wordt, waardoor het beperken van kinderen in de uitoefening van hun rechten, steeds lastiger te rechtvaardigen zal zijn.

2.4 TUSSENCONCLUSIE

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat hoewel het kind subject van rechten is, en derhalve ook aanspraak maakt op alle rechten die zijn vastgelegd in de kinder- en mensenrechtenverdragen, er wel degelijk de mogelijkheid bestaat om kinderen te beperken bij de uitoefening van hun rechten. Dat beperken dient, zoals het IVRK in artikel 5 bepaalt en het EHRM heeft onder-

81 EHRM 7 mei 2015, appl. no. 13712/11 *(S.J. en J.L tegen Kroatië)*; zie ook EHRC 2015/154 m.nt. S. Florescu.

82 Florescu in haar noot bij S.J. en J.L tegen Kroatië, *EHRC* 2015/154 onder punt 12.

83 EHRM 8 september 2015, appl. no. 10161/13 *(M. en M. tegen Kroatië)*, par. 171. Zie ook *EHRC* 2015/234 m.nt. Bruning.

84 De zaak heeft er in Kroatië toe geleid dat de Kroätische wetgeving omtrent echtscheidingprocedures is aangepast om de procedurele positie van kinderen te versterken. Kinderen worden nu erkend als zelfstandige partij in de procedure, waaraan ook het recht om gehoord te worden is gekoppeld. Bij echtscheidingsprocedures op tegenspraak krijgt het kind een bijzondere curator (*special guardian*) toegewezen; zie hierover Rešetar 2018, p. 72.

streept in (onder meer) de uitspraak *M. en M. tegen Kroatië*, te gebeuren in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind. Naarmate het kind ouder wordt, krijgt het steeds meer de mogelijkheid om ook zelfstandig rechten uit te oefenen. Dat het kind kan worden beperkt bij het uitoefenen van zijn rechten mag er echter niet toe leiden dat het recht geen betekenis meer heeft voor het kind. Zo hoeft het kind niet de mogelijkheid te hebben om zelf te klagen over schending van zijn rechten, zolang er maar iemand anders is die dat met of namens hem kan doen.[85]

Voor een pleegkind betekent dit dat alle rechten uit kinder- en mensenrechtenverdragen onverkort aan hem toekomen. Dat neemt niet weg dat zijn mogelijkheden om die rechten zelfstandig uit te oefenen wel beperkt kunnen worden. Voor de meeste kinderen geldt dat ouders – als gezagsdrager – het kind begeleiden bij de uitoefening van hun rechten. Zo zullen het doorgaans de ouders zijn die bepalen waar het kind woont en ook de frequentie van bezoekjes aan familieleden wordt – zeker wanneer het om jonge kinderen gaat – bepaald door de ouders. Vervullen de ouders hun taken echter niet naar behoren, dan kan de staat ingrijpen. In die gevallen neemt de overheid de taken van de ouders (deels) over. Niet de ouder, maar de bevoegde autoriteiten zullen bepalen waar het pleegkind gaat wonen, terwijl ook de omgangsregeling met ouders en andere familieleden vastgesteld kan worden door de Gecertificeerde Instelling, of de kinderrechter.[86] Van Bijleveld en collega's wijzen erop dat dit een ingewikkelde situatie is. Zij stellen:

> 'For children not in care, decisions are often made by one or two adults with whom they have daily contact, like their parents or daily caregivers, but when children are in care, decisions often are made by a number of adults (parents, social workers, lawyers, judges), some of whom the child has never met and who do not know what is important to the child'.[87]

De scheiding van het pleegkind met zijn ouders, heeft zo belangrijke gevolgen voor de beslissingen die over hem worden genomen. Het naleven van zijn rechten is dan ook van groot belang.

Wanneer de staat (in plaats van de ouders) beslissingen neemt over het pleegkind, zal het daarbij doorgaans als toetsingskader 'de belangen van het

85 Zoals bijvoorbeeld werd bepaald in de zaken VN-Mensenrechtencomité 27 april 1995, comm. nr. 400/1990 *(Mónaco tegen Argentinië)* en EHRM 7 juli 2009, appl. no. 1062/07 *(Stagno tegen België).*

86 De Gecertificeerde Instelling kan slechts een contactbeperking opleggen wanneer niet eerder door de kinderrechter een omgangsregeling is vastgesteld. In die gevallen waarin de kinderrechter al een omgangsregeling heeft vastgesteld, bijvoorbeeld in het kader van een echtscheidingsprocedure, kan de bestaande regeling slechts gewijzigd worden door de kinderrechter. Zie hierover artikel 1:265f BW; artikel 1:265g BW en de uitleg door de Hoge Raad van deze bepalingen in HR 14 december 2018, *NJ* 2019/88, m.nt. S.F.M. Wortmann.

87 Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 130-131.

kind' hanteren. Tisdall wijst erop dat het beschermen van iemands belangen in het algemene mensenrechtendiscours geen veel gebruikt begrip is. Er wordt immers van uit gegaan dat iedereen die dat wil, zelf voor zijn belangen kan opkomen. Nu dat voor kinderen niet geldt, moeten die belangen zorgvuldig worden vastgesteld en meegewogen in de besluitvorming.[88] De wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze belangen door de overheid is derhalve cruciaal voor pleegkinderen, nu in de meeste gevallen zijzelf noch hun ouders er toe in staat zullen zijn om die belangen te vertegenwoordigen. In het navolgende zal daarom worden ingegaan op de vraag hoe de belangen van het kind bij beslissingen over hem worden ingevuld en meegewogen.

2.5 De betekenis van de belangen van het kind

Bij beslissingen over pleegkinderen moeten de belangen van het pleegkind een eerste overweging vormen. Het centraal stellen van de belangen van het kind is echter niet altijd gemakkelijk. Van Bijleveld e.a. wijzen erop dat degenen die zorgbeslissingen nemen, veelal te maken hebben met verschillende personen wier belangen en rechten regelmatig met elkaar in strijd met elkaar zijn. Bovendien is het in een context waarin de focus ligt op het beschermen van het kind gemakkelijk om voorbij te gaan aan de mening en wensen van het kind zelf.[89] Om vast te stellen wat de belangen van het kind zijn, geeft het IVRK een aantal handvatten. Daarbij is het belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen het vaststellen van de belangen van het kind, en het meewegen van deze belangen in de uiteindelijke beslissing. In het navolgende zal opeenvolgend de wijze waarop de belangen van het kind kunnen worden vastgesteld en het meewegen van die belangen worden besproken.

2.5.1 Het vaststellen van wat de belangen van het kind zijn

De manier waarop de belangen van het kind vastgesteld moeten worden, heeft tot uitgebreide discussie in de literatuur geleid. Het begrip belang van het kind kan dan ook als kapstok dienen voor eindeloos veel percepties van wat 'goed' is voor het kind. Mnookin wijst erop dat 'deciding what is best for a child poses a question no less ultimate than the purposes and values of life itself'.[90] Het is juist deze onbepaaldheid die maakt dat wel bepleit is dat de belangen van het kind ongeschikt zijn als juridisch concept bij beslissingen over kinderen, met name wanneer het gaat om beslissingen binnen de jeugd-

88 Zie daarover ook Tisdall 2018, p. 161.
89 Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 130.
90 Mnookin 1975, p. 260.

bescherming.[91] Bij die beslissingen zou de onbepaaldheid van het begrip er namelijk toe leiden dat ouders en kinderen geen duidelijkheid meer hebben over hun eigen positie en steeds iets anders tegengeworpen krijgen.

Daartegenover staat dat de belangen van het kind ruimte bieden om beslissingen te nemen die zijn toegesneden op de specifieke situatie van dit specifieke kind. Eekelaar wijst erop dat de verwijzing naar 'de belangen van het kind' in kinderrechtenbepalingen ervoor heeft gezorgd dat bij iedere beslissing overwegingen kunnen worden meegenomen die louter zijn gebaseerd op het kind, onafhankelijk van andere overwegingen.[92] Juist nu kinderen zelf vaak niet of slechts beperkt kunnen meebeslissen, wordt zo gegarandeerd dat er in ieder geval ook expliciet en nadrukkelijk gekeken moet worden naar de belangen van het kind zelf.

De vraag die hier centraal staat is echter niet *of* de belangen van het kind wel of niet onderdeel zouden moeten zijn van de besluitvorming. Het begrip is inmiddels niet meer weg te denken uit internationale kinderrechten. Bovendien is het argument van Eekelaar overtuigend: zonder belang van het kind als onderdeel van het beslisproces, zouden allerlei overwegingen over het kind buiten de reikwijdte van de beslissing vallen. Deze paragraaf gaat daarom in op *de manier waarop* de belangen van het kind vastgesteld moeten worden. Daarbij wordt eerst het onderscheid tussen normatieve assumpties over de belangen van het kind en feitelijke informatie over hoe het met het kind gaat besproken. Daarna wordt ingegaan op de rol die de mening van het kind speelt bij de vaststelling van zijn belangen.[93]

2.5.2 Normatieve en feitelijke overwegingen

Om de belangen van het kind zorgvuldig vast te stellen, moet onderscheid worden gemaakt tussen normatieve en feitelijke veronderstellingen over de belangen van het kind.[94] Normatieve veronderstellingen over de belangen van het kind zien op zienswijzen die gebaseerd zijn op iemands overtuiging. Deze assumpties zijn voor discussie vatbaar. Zo zal de ene ouder groot voorstander zijn van digitaal onderwijs op basisscholen, terwijl de andere ouder de 'iPads' liever buiten de deur houdt. Toch redeneren ze beiden vanuit het belang van hun kind. Zo ook zijn er bijvoorbeeld verschillen van mening over de vraag of de moeder de primaire verzorger van het kind zou moeten zijn, of kinderen wel of niet gebaat zijn bij de erkenning van meer-ouderschap en of kinderen wel of niet ingeënt moeten worden tegen infectieziekten. Alle komen ze voort uit persoonlijke zienswijzen en overtuigingen met betrekking

91 Mnookin 1975, p. 267-277.
92 Eekelaar 1994, p. 46.
93 Zie over het vaststellen van het belang van het kind ook Tobin 2009 en Tobin 2012.
94 Vgl. ook Tobin 2009, p. 592.

tot de belangen van het kind, zonder dat daar noodzakelijk een feitelijke onderbouwing aan ten grondslag ligt.

Aan de andere kant zullen er ook feitelijke overwegingen meespelen in de beslissing. Zo zal het doorgaans duidelijk zijn in welke situatie het kind zich nu bevindt, welke mogelijkheden er zijn, en wellicht ook wat de mogelijke gevolgen van een bepaalde beslissing voor het kind zouden zijn. Zo kan met enige zekerheid worden vastgesteld dat een scheiding van een kind met zijn primaire verzorger inbreekt op de gehechtheidsrelatie tussen het kind en zijn verzorger en dat dit zorgen over de ontwikkeling van het kind teweeg kan brengen.[95] Over de consequenties daarvan voor dit specifieke kind kan vervolgens verschillend worden gedacht, maar daarover kan wel advies worden gevraagd aan een gedragswetenschapper.

Voor invulling van de belangen van het kind zijn normatieve keuzes uiteindelijk onvermijdelijk. Houvast kan daarbij in ieder geval op twee punten worden gevonden.[96]

Allereerst kan aansluiting worden gezocht bij de overige rechten van het kind. Het VN-Kinderrechtencomité geeft in *General Comment* 14 een leidraad voor het vaststellen van het belang van het kind. Daarbij wordt gesteld dat inzet van het belang van het kind uiteindelijk gericht moet zijn op 'the full and effective enjoyment of the rights recognized in the Convention and the holistic development of the child'.[97] Om vast te stellen wat het belang van het kind inhoudt, moet worden gekeken naar het individuele kind.[98] In ieder geval moet gekeken worden naar de mening van het kind; de identiteit van het kind; het belang van de familie; de zorg, bescherming en veiligheid van het kind; de kwetsbaarheid van het kind; de gezondheid van het kind; en het recht van het kind op onderwijs.[99] Het uiteindelijke doel bij het vaststellen van de belangen van het kind is dan 'to ensure the full and effective enjoyment of the rights recognized in the Convention and the holistic development of the child'.[100]

Ten tweede zal de invulling zoveel mogelijk moeten aansluiten bij empirisch onderzoek naar kinderen, om zo ook de 'holistic development of the child' te kunnen waarborgen.[101] Tobin wijst erop dat het risico dat beslissingen over het kind worden bepaald door de subjectieve voorkeur van de beslisser geminimaliseerd kan worden door zoveel mogelijk empirische gegevens te betrekken bij de beslissing. Dat kunnen gegevens over dit specifieke kind zijn, maar ook empirische kennis over kinderen in algemenere zin, voor

95 Juffer p. 22.
96 Zie hierover ook Tobin 2009, p. 590-592 en Tobin 2012, p. 62.
97 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 51.
98 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 48-49.
99 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 52-79.
100 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 51 en 82.
101 Zie ook Tobin 2009, p. 592.

zover dergelijke kennis relevant is voor de betreffende zaak. Een goed voorbeeld daarvan is mijns inziens de door Juffer opgestelde *Research Memorandum* over beslissingen in de jeugdbescherming, waarin wordt uitgewerkt wat de implicaties zijn van de huidige wetenschappelijke kennis over gehechtheid voor beslissingen over kinderen in problematische opvoedingssituaties.[102]

2.5.3 De belangen van het kind en de mening van het kind

Een tweede criterium dat cruciaal is bij het vaststellen van de belangen van het kind is de rol die de mening van het kind speelt in het vaststellen van de belangen van het kind. Logisch gevolg van het uitgangspunt dat het kind zelfstandig subject van rechten is, is dat niet over de hoofden van kinderen wordt besloten maar dat zij op betekenisvolle wijze worden betrokken bij de beslissing en de invulling van hun belangen.[103] Belangrijke beslissingen voor pleegkinderen worden veelal genomen door anderen, die pogen te handelen in het belang van het kind. Hoewel niet verwacht kan worden van kinderen dat zij zelf besluiten of een uithuisplaatsing in hun belang is, of welke omgangsregeling hun belangen dient, ligt het wel voor de hand dat de mening van het kind een belangrijke rol speelt in de beslissing. Dat geldt te meer naarmate het kind ouder wordt. Het belang daarvan wordt helder verwoord door Freeman die stelt dat: '[a]s agents rights-bearers can participate. They can make their own lives, rather than having their lives made for them. Participation is a fundamental human right. It enables us to demand rights'.[104]

Artikel 12 IVRK geeft kinderen een recht om gehoord te worden bij beslissingen die hen aangaan, én het recht dat aan deze mening passend gewicht wordt toegekend in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind. Het recht om gehoord te worden omvat dus meer dan een procedureel vereiste om gehoord te worden (zie daarover hoofdstuk 3), de mening van het kind moet ook daadwerkelijk worden meegenomen in de inhoudelijke afweging die wordt gemaakt. Het gewicht dat wordt toegekend aan de mening van het kind dient daarbij in overeenstemming te zijn met de leeftijd en rijpheid van het kind. Om te garanderen dat dit daadwerkelijk gebeurt, stelt het VN-Kinder-

102 Juffer 2010. Ook de op empirisch onderzoek gebaseerde richtlijnen voor de jeugdzorg kunneNhelpen bij de invulling van het belang van het kind; zie http://richtlijnenjeugdhulp.nl.
103 Artikel 12 IVRK.
104 Freeman 2007a, p. 8.

rechtencomité dat: '(...) the decision maker has to inform the child of the outcome of the process and explain how her or his views were considered'.[105]

De mening van het kind en de belangen van het kind zoals die zijn vastgesteld door professionals, vallen niet altijd samen.[106] Zo kan het zijn dat een pleegkind een medische behandeling weigert, terwijl medici en de betrokken professionals in de jeugdbescherming van mening zijn dat die behandeling wel in zijn belang zou zijn. In hoeverre de mening van het kind dan toch leidend kan zijn bij de beslissing hangt dan op grond van artikel 12 IVRK af van de zich ontwikkelende vermogens van het kind. In hoeverre kan het kind overzien wat de gevolgen zijn van zijn beslissing? Voor het meenemen van de mening van het kind in de beslissing, is het daarom belangrijk om goed zicht te hebben op de capaciteiten van het kind.[107] Archard en Skivines wijzen erop dat het belangrijk is om deze twee vragen apart te behandelen.[108] De beoordeling van de capaciteiten van het kind kan immers gemakkelijk beïnvloed worden door de inhoudelijke mening van het kind. Wanneer een dokter een bepaalde medische behandeling voorschrijft en het kind weigert die behandeling, dan zal het verleidelijk zijn die weigering te wijten aan een verondersteld onvermogen van het kind om de gevolgen van zijn beslissing te overzien. Een dergelijke benadering reduceert het recht van het kind op inspraak echter tot louter een recht op instemming. Stemt het kind niet in, dan is het volgens de beslissers nog niet voldoende ontwikkeld om zijn belang te overzien en zal de mening van het kind 'overruled' worden. Het niet scheiden van de vraag naar competentie en de inhoudelijke mening van het kind leidt er dan toe dat het participatierecht van het kind geen betekenis meer heeft. Juist in die gevallen waarin de mening van het kind niet (geheel) overeenkomt met die van de beslisser kan de mening van het kind immers nog van invloed zijn op de beslissing. Komt de mening van het kind overeen met die van de beslisser, dan zal het voor de uitkomt van de beslissing niet uitmaken of de mening van het kind wel of niet is meegenomen.[109]

---

105 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 45. Zie ook de *Guidelines on Child friendly justice* waarin staat dat: '(J)udgments and court rulings affecting children should be duly reasoned and explained to them in language that children can understand, particularly those decisions in which the child's views and opinions have not been followed.'

106 Zie daarover Archard & Skivines 2009, p. 10.

107 Vgl. ook VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 53, 54 en 83.

108 Archard & Skivines 2009, p. 10.

109 Daarbij zij erop gewezen dat dit verschil vooral ziet op de uiteindelijke beslissing. Voor het beslisproces zal het in alle gevallen van belang zijn dat het kind naar zijn mening wordt gevraagd. Zo komt uit onderzoek van Woolfsen e.a. naar voren dat participatie kinderen helpt om zich verbonden te voelen met de uiteindelijke beslissing; zie Woolfsen e.a. 2010. Vis e.a. laten zien dat betrokkenheid van kinderen bij beslissingen over de uithuisplaatsing de kans op een stabiele plaatsing vergroot en bij kan dragen aan de veiligheid en het welzijn van kinderen; zie Vis e.a. 2011. Zie ook Lindsay 1995.

Het VN-Kinderrechtencomité noemt de mening van het kind als eerste criterium dat moet worden meegenomen bij het vaststellen van de belangen van het kind. In situaties waarin het beschermen van het kind moet worden afgewogen tegen de zelfbeschikking (*empowerment*) van het kind stelt het VN-Kinderrechtencomité dat de leeftijd en rijpheid van het kind bepalend moet zijn bij de afweging.[110] Ook het EHRM hecht veel waarde aan de mening van het kind bij het vaststellen van de belangen van het kind.[111] Zo oordeelde het in de zaak *N.TS. en anderen tegen Georgië* dat de nationale hoven een belangrijk element hadden verzuimd mee te wegen bij het vaststellen van de belangen van de kinderen, namelijk de mening van de kinderen zelf.[112] In de zaak *Aune tegen Noorwegen* was de wens van een 10-jarige dat zijn pleegouders beslissingen over hem konden nemen een belangrijk argument voor het toestaan van adoptie van deze jongen door zijn pleegouders, waarmee de banden met zijn biologische moeder werden doorbroken.[113] In de zaak *Hokkanen tegen Finland* zag het Hof geen reden om te twijfelen aan de overtuiging van de nationale hoven dat een elfjarige voldoende in staat was haar mening te bepalen. Omgang met haar vader hoefde niet tegen haar wil in tot stand te worden gebracht.[114] In de zaak *Bronda tegen Italië* omtrent de terugplaatsing van een 14-jarige uit een pleeggezin overwoog het Hof:

> 'The Court attaches special weight to the overriding interest of the child, who, now aged fourteen, has always firmly indicated that she does not wish to leave her foster home. In the present case, S.'s interest outweighs that of her grandparents.'[115]

Ook in deze zaak was de mening van het kind dus bepalend voor de invulling die werd gegeven aan de belangen van het kind en werd aan deze belangen vervolgens veel waarde gehecht bij het nemen van de uiteindelijke beslissing. Datzelfde gold in de zaak *Piri en anderen tegen Roemenië* waarin een adoptie de Italiaanse beoogd adoptieouders van twee Roemeense adoptiekinderen klaagden dat de adoptie nooit ten uitvoer was gelegd door de Roemeense autoriteiten. Deze weigering van de Roemeense autoriteiten kwam voort uit het feit dat de kinderen die negen jaar oud waren ten tijde van de adoptie zich hevig verzetten tegen de adoptie. Ze wilden niet weg uit het Roemeense kindertehuis en ook niet naar Italië verhuizen. Het EHRM hechtte veel waarde

110 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 83.
111 Zie ook EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië)*, *EHRC* 2010/79 m.nt. Forder.
112 EHRM 2 februari 2016, *appl. no.* 71776/12 *(N.TS. en anderen tegen Georgië)*, par. 80.
113 EHRM 28 oktober 2010, appl. no. 52502/07 *(Aune tegen Noorwegen)*.
114 EHRM 23 september 1994, appl. no. 19823/92 *(Hokkanen tegen Finland)*.
115 EHRM 9 juni 1998, appl. no. 22431/93 *(Bronda tegen Italië)*, par. 62.

aan deze weigering van de kinderen en concludeerde dat geen sprake was van een schending van artikel 8 EVRM.[116]

2.5.4 Een minimale versus een optimale invulling van de belangen van het kind

Sommige auteurs bepleiten een optimale benadering van de belangen van het kind waarbij het uitgangspunt is dat de ontwikkeling van het kind optimaal ondersteund en gestimuleerd moet worden. Zo hebben Heiner en Bartels een lijst met optimale ontwikkelingscondities opgesteld die tot een zo gunstig mogelijke ontwikkeling van het kind zouden moeten leiden.[117] Zo ook hebben Kalverboer en Zijlstra een 'Model belang van het kind opgesteld', waarmee op basis van een zeer uitgebreide vragenlijst kan worden vastgesteld welke consequenties een bepaalde beslissing voor de ontwikkeling van het kind heeft.[118] Weijers daarentegen, die zijn analyse omtrent de belangen van het kind beperkt tot beslissingen in de jeugdbescherming, noemt dergelijke initiatieven bevoogdend en paternalistisch en staat een hele minimale benadering van de belangen van het kind voor waarin de belangen van het kind vooral zien op beschermen van kinderen tegen schade in hun ontwikkeling.[119] Een realistische kijk op de praktijk binnen de jeugdbescherming laat volgens Weijers vooral zien dat we de beoogde optimale ontwikkelingscondities vrijwel nooit kunnen bieden. Bovendien, zo stelt Weijers, hebben ouders 'rechten als ouders en niet als *goede* ouders'.[120] De Ruyter, die zich eveneens beperkt tot beslissingen in het kader van jeugdbescherming, geeft een vergelijkbare benadering waarin minimale eisen aan de belangen van het kind moeten worden gesteld.[121] Centraal staat daarbij de vraag in hoeverre het gedrag van ouders schade toebrengt aan het kind.

De benaderingen van Weijers en De Ruijter helpen, zoals bepleit door Liefaard, om 'hooggespannen verwachtingen te temperen'.[122] Bovendien voorkomt het paternalisme van de overheid, die wijzend op de optimale ontwikkeling van het kind, zijn visie van goed ouderschap zou opleggen aan

---

116 EHRM 22 juni 2004, appl. nos. 78028/01 en 78030/01, *NJ* 2005/507 *(Piri en anderen tegen Roemenië)*, m.nt. de Boer. De Boer wijst er in zijn noot bij deze uitspraak op dat het opvallend te noemen is dat het EHRM wel tot een schending van artikel 6 EVRM komt wegens het niet ten uitvoer leggen van de adoptiebeslissing, nu het EHRM in het kader van artikel 8 EVRM juist oordeelde dat overbrenging van de kinderen naar Italië een onaanvaardbaar *fait accompli* zou hebben opgeleverd.

117 Heiner & Bartels 1989.

118 Kalverboer & Zijlstra 2006.

119 Weijers 2014.

120 Weijers 2014, p. 48.

121 De Ruyter 1989.

122 Liefaard 2016, p. 25.

kind en ouders.[123] Wat in de benaderingen van Weijers en De Ruyter echter niet naar voren komt is *op welke wijze* de belangen van het kind een rol spelen in de belangenafweging die van de kinderrechter wordt verwacht. Eerder lijkt het erop dat binnen de invulling van de belangen van het kind reeds een belangenafweging is gemaakt. In ieder geval zijn de belangen (of rechten) van ouders reeds meegenomen bij de invulling van de belangen van het kind. Zoals eerder gesteld, is de toegevoegde waarde van de belangen van het kind mijns inziens nu juist dat opname van de belangen van het kind ruimte biedt voor overwegingen die louter gebaseerd zijn op het kind. Belangen van ouders en anderen spelen zeker een rol in de uiteindelijke beslissing, maar pas in de belangenafweging die plaats vindt nadat de belangen van het kind zijn vastgesteld.

2.5.5 De belangen van het kind zijn een eerste overweging

Hoewel de Nederlandse vertaling van het IVRK stelt dat de belangen van het kind *de* eerste overweging vormen bij beslissingen die het kind aangaan, stelt de officiële Engelse vertaling dat het gaat om *a primary consideration.* De Nederlandse vertaling lijkt daarmee een zwaarder gewicht toe te kennen aan de belangen van het kind dan de oorspronkelijke Engelse vertaling, hoewel de stelligheid van de vertaling reeds in de Memorie van Toelichting bij de goedkeuringswet IVRK genuanceerd lijkt te worden.[124] Het is echter maar de vraag of de inzet van de belangen van het kind als troefkaart zal leiden tot een zorgvuldige belangenafweging en rechtvaardige geschilbeslechting.[125] Eekelaar wijst erop dat een beslissing die louter gebaseerd is op wat we denken dat het beste is voor het kind, zonder dat de andere betrokken belangen daarbij in aanmerking worden genomen 'encourages a laziness and unwillingness to pay proper attention to all the interests that are at stake in these decisions and, possibly, also a tendency to abdicate responsibility for decision making to welfare professionals'.[126] Waar Eekelaar op doelt is dat jeugdhulpprofessionals vaak goed in staat zullen zijn om een oordeel te vormen over de belangen van het kind, terwijl het juist de taak van de rechter is om alle betrokken belangen te wegen en toe te zien op een zorgvuldig besluitvormingsproces. Het serieus nemen van het principe van het belang van het kind bij beslissingen over pleegkinderen vraagt daarom om een zorgvuldige afweging van de bij de beslissing betrokken belangen, waarbij de belangen van het kind

123 Liefaard 2016, p. 25. Ook Van den Brink wijst erop dat het verschil tussen de officiële tekst van artikel 3 lid 1 IVRK en de Nederlandse vertaling weliswaar subtiel is, maar essentieel voor de betekenis van het artikel, waarmee kan worden gesproken van een ongelukkige vertaalfout; zie Van den Brink 2018, p. 145.
124 *Kamerstukken II* 1992/93, 22855 nr. 3, p. 15.
125 Tobin 2009, p. 589.
126 Eekelaar 2002, p. 248.

een eerste overweging vormen. De belangen van het kind moeten dan ook niet worden gezien als troefkaart om andere belangen opzij te zetten of een beslissing te nemen die ingaat tegen het geldende recht. Veeleer is het een erkenning van het feit dat bij beslissingen omtrent kinderen de belangen van het kind in strijd kunnen zijn met die van ouders, of andere betrokkenen.[127] De belangen van het kind leggen in zulke gevallen veel gewicht in de schaal. Zo is ook de benadering van het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* 14. Bij besluitvorming moeten alle belangen in overweging genomen, de belangen van het kind wegen extra zwaar nu – in de woorden van het VN-Kinderrechtencomité:

> 'Children have less possibility than adults to make a strong case for their own interests and those involved in decisions affecting them must be explicitly aware of their interests. If the interests of children are not highlighted, they tend to be overlooked.'[128]

2.5.6 Conclusie belang van het kind

Gesteld kan worden dat het kind subject van rechten is terwijl ouders het kind begeleiden bij de uitoefening van die rechten. Voor pleegkinderen geldt dat ouders vaak niet in staat zullen zijn om hun rechten uit te oefenen. Juist vanwege de onmacht van deze ouders heeft de staat ingegrepen en neemt de staat namens de ouders beslissingen over het kind, bijvoorbeeld waar het gaat wonen. Uitgangspunt voor de beslissingen die de staat (of namens de staat de bevoegde autoriteiten) neemt over pleegkinderen zijn steeds de belangen van het kind. Juist nu het kind en zijn ouders beperkt in staat zullen zijn deze belangen van het kind te vertegenwoordigen, is het zorgvuldig vaststellen en meewegen van deze belangen van cruciale betekenis voor het pleegkind. Het gevaar dat deze belangen vooral bepaald worden door de subjectieve mening van de beslisser kan worden geminimaliseerd door bij het vaststellen van de belangen van het kind een duidelijk onderscheid te maken tussen meningen en feiten. De rechten van het kind en empirische gegevens over het kind dienen daarbij leidraad te vormen voor de uiteindelijke beslissing, in samenhang met de mening van het kind. Nadat de belangen van het kind zijn vastgesteld, kunnen deze worden meegewogen in de te nemen beslissing.

Vastgesteld kan worden dat het zorgvuldig meewegen van de belangen van het kind voor alle kinderen belangrijk is. Voor pleegkinderen geldt dit echter des te meer. Bij beslissingen over pleegkinderen neemt de staat immers namens

127 Tobin 2009, p. 589.
128 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 37. Dit punt wordt ook onderstreept door Tisdall; zie Tisdall 2018. Zie ookVan Bijleveld; zie Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015.

de ouders beslissingen over het kind, terwijl zowel het kind als de ouders beperkt in staat zullen zijn om de belangen van het kind te vertegenwoordigen. Degenen die namens de staat beslissingen nemen over het kind zullen het kind bovendien vaak niet goed kennen. De staat heeft derhalve een lastige positie als 'surrogaat ouder' en het kan dan verleidelijk zijn om vooral vanuit een beschermend perspectief te oordelen, zonder daarbij de rechten van het kind en zijn mening serieus te nemen. Zoals hierboven gebleken kunnen de belangen van het kind, mits zorgvuldig vastgesteld, tegenwicht bieden tegen het risico van paternalistische besluitvorming over het kind. De Lange stelde daarover in 1973 al:

> 'het lijkt niet overdreven te zeggen, dat veel misverstand, en misschien zelfs onrechtvaardigheid en in ieder geval voor de jeugdige onbegrijpelijk optreden, is te wijten aan de omstandigheid dat men te lang heeft gemeend te weten wat het belang van het kind eiste zonder uit te gaan van de autonome gedachten, behoeften en wensen van het kind'.[129]

Hiermee wijst de Lange op goed bedoelde maar paternalistische invullingen van de belangen van het kind, waarbij volwassenen menen te weten wat goed is voor het kind zonder daarbij te luisteren naar het kind zelf.

Het zorgvuldig vaststellen en meewegen van de belangen van het kind biedt daarmee een belangrijke rechtswaarborg voor pleegkinderen. Het waarborgt dat ook wanneer de ouder geen beslissingen meer kan nemen over het kind, diens belangen en meningen toch centraal staan in de besluitvorming. Dat is niet alleen vanuit het perspectief van de rechtsbescherming van het kind toe te juichen maar ook vanuit gedragswetenschappelijk perspectief. Verschillende onderzoekers hebben laten zien dat betrokkenheid van kinderen bij de beslissingen in de pleegzorg bijdraagt aan het succes van de plaatsing en de zelfwaardering van het kind.[130] Die kennis wordt gereflecteerd in kinder- en mensenrechtendocumenten, waarin steeds meer de nadruk is komen te liggen op rechten en belangen van het pleegkind zelf. Cantwell wijst er in dat verband op dat met betrekking tot alternatieve zorg de kinder- en mensenrechtenbepalingen:

> 'trace a gradual move away from considering the child purely as vulnerable being in need of protection to someone who is a member of a family and community and who, in particular, must be consulted and involved in decisions about, in this instance, by whom and where he or she wants to be cared for, and with what aim'.[131]

129 De Langen 1973, p. 121-122.
130 Zie onder meer Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015, p. 129; Woolfsen e.a. 2010; Vis en anderen 2011 en Munro 2001.
131 Cantwell 2015, p. 259.

2.6 Conclusie

Op beslissingen over kinderen in de pleegzorg zijn vaak veel verschillende rechten van kinderen van toepassing. Een opsomming van die rechten alleen geeft echter nog weinig inzicht in de betekenis van deze rechten in een specifieke situatie. Voor pleegkinderen geldt dat hun rechtspositie om twee redenen ingewikkeld is. Allereerst betekent het feit dat ze kind zijn, dat zij beperkt kunnen worden bij de uitoefening van hun rechten. Die beperking betreft echter niet de inhoud van het recht. Het kind is subject van rechten, waardoor alle rechten in de kinder- en mensenrechtendocumenten hem onverkort toekomen. Dat neemt niet weg dat kinderen beperkt kunnen worden bij de uitoefening van hun rechten. Voor de vraag hoe ver kinderen beperkt kunnen worden zijn de zich ontwikkelende vermogens van het kind richtinggevend. Bovendien is vastgesteld dat een beperking in de uitoefening van het recht niet mag leiden tot een beperking van de inhoud van het recht. Met andere woorden als het kind wordt beperkt bij de uitoefening van het recht, dan moet er wel een ander zijn die het recht met of namens het kind kan uitoefenen.

Veelal zullen het de ouders zijn die de rechten van het kind namens het kind uitoefenen, dan wel het kind begeleiden bij de uitoefening van zijn rechten. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het hiervoor besproken uitgangspunt dat het kind subject is van rechten ook gevolgen heeft voor de rol van ouders. Het veronderstelt immers dat rechten van kinderen niet samenvallen met de rechten van hun ouders. Het kind heeft zelfstandige rechten los van zijn ouders. Juist bij pleegkinderen kunnen de rechten van het kind in botsing komen met die van zijn ouders. Tegelijkertijd worden zij bij een uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling wel vertegenwoordigd door hun ouders. Op die momenten kunnen de belangen van het kind gemakkelijk overschaduwd worden door die van zijn ouders. Bovendien kunnen beslissingen die genomen worden in het kader van pleegzorg vergaande gevolgen hebben voor het kind. Juist dat maakt het meewegen van de belangen van het pleegkind van prominent belang bij beslissingen vanuit een kinderrechtenperspectief. Nu kinderen niet vanzelfsprekend voor hun belangen kunnen opkomen, moeten die belangen zorgvuldig worden vastgesteld en meegewogen in de besluitvorming. Dit zorgvuldig vaststellen en meewegen van de belangen van het kind in het besluitvormingsproces biedt dan ook tegenwicht tegen beperkingen voor het kind om zelf voor zijn rechten op te komen.

In de navolgende hoofdstukken zullen de rechten van pleegkinderen bij vier verschillende beslissingen zoals vastgelegd in kinder- en mensenrechtendocumenten worden besproken. Uitgangspunt daarbij is telkens dat het kind subject is van rechten.

3 De rechten van het pleegkind bij de beslissing tot uithuisplaatsing

3.1 Inleiding

De eerste beslissing die centraal staat in het kader van dit onderzoek, is de beslissing die ertoe leidt dat het kind pleegkind wordt: de beslissing om het kind uit huis te plaatsen. De beslissing heeft zoals in het vorige hoofdstuk is gebleken belangrijke consequenties voor de rechten van het kind. Als gevolg van de uithuisplaatsing wordt het kind gescheiden van zijn ouders en neemt de staat in plaats van de ouder een aantal belangrijke beslissingen over het kind, te beginnen met de uithuisplaatsingsbeslissing. Beslissingen over de uithuisplaatsing vereisen vanuit een kinderrechtenperspectief allereerst dat wordt vastgesteld welke rechten het kind heeft bij de uithuisplaatsingsbeslissing. Het pleegkind is immers zelfstandig subject van rechten waardoor alle rechten uit kinder- en mensenrechtenverdragen onverkort aan het kind toekomen. Op basis daarvan zou kunnen worden bepleit dat het kind zelfstandig moet kunnen beslissen waar hij of zij woont. Het recht om zelf te bepalen waar je woont, wordt immers beschermd in mensenrechtenverdragen.[1] Bij de beslissing tot uithuisplaatsing wordt het kind dan beperkt in zijn recht om zelf te bepalen waar hij woont. Maar, zoals we in het vorige hoofdstuk al vaststelden, kunnen kinderen worden beperkt in het uitoefenen van hun rechten. Waar het gaat om de woonplek van het kind, zijn het de ouders die op grond van hun ouderlijk gezag bepalen waar het kind woont. Gaat het om pleegkinderen, dan neemt de staat de rol van ouders in het uitoefenen van dit recht over. Het zorgvuldig vaststellen en meewegen van de belangen van het kind bij deze beslissing garandeert voor het kind dat zijn rechten en mening centraal staan in de besluitvorming.

Voor de rechten van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing is de afgelopen decennia op internationaal niveau steeds meer aandacht gekomen. Cantwell wijst erop dat de aandacht voor pleegkinderen in internationale documenten aan het begin van de twintigste eeuw vooral charitatief was.[2] De Verklaring

1 De vrijheid van vestiging wordt beschermd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM, en in artikel 12 IVBPR.

2 Cantwell 2015, p. 258. Cantwell wijst hier op het feit dat de adressanten van de verklaring niet staten zijn, maar 'the men and women of all Nations'. Zij (lees: de ouders) worden aangesproken op hun verplichting om het kind te voorzien in zijn behoeften, zonder dat

inzake de Rechten van het Kind uit 1924[3] spreekt over de 'the orphan and the waif' die op grond van het tweede principe uit de verklaring 'must be sheltered and secured'.[4] Duidelijker is de Verklaring inzake de Rechten van het Kind uit 1959.[5] Daarin is opgenomen dat het kind 'shall wherever possible, grow up in the care and under the responsibility of his parents, and, in any case, in an atmosphere of affection and of moral and material security'. Dit is de eerste vermelding van de bescherming van de band tussen ouders en kinderen in een mensenrechtendocument.[6] In het vervolg van de bepaling wordt specifieke bescherming geboden aan jonge kinderen door te stellen dat 'a child of tender years shall not, save in exceptional circumstances, be separated from his mother'.[7] Over kinderen zonder familie wordt vervolgens gesteld: 'Society and the public authorities shall have the duty to extend particular care to children without a family and to those without adequate means of support.'[8] Met deze laatste zinsnede wordt niet alleen de groep kinderen die onder het bereik van de bepaling valt verbreed, maar wordt er ook een positieve verplichting voor de staat aan het recht op alternatieve zorg verbonden. Wat deze verplichting precies inhoudt, wordt echter niet duidelijk in de verklaring.[9]

In 1986 volgt de *'Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally'*.[10] Deze verklaring werd in 1986 unaniem aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en geeft voor het eerst een uitwerking van de verplichtingen van lidstaten ten opzichte van kinderen die niet kunnen rekenen op zorg binnen de eigen familie.[11] Belangrijk uitgangpunt in de verklaring is het voorkomen van alternatieve zorg. De verklaring gaat er dan ook van uit dat 'child welfare depends on good family welfare'[12] en dat prioriteit dan ook moet liggen bij de verzor-

---

kinderen daarbij een afdwingbaar recht wordt toegekend. In een reactie op de verklaring stelt de belangrijkste pionier voor de rechten van het kind in de twintigste eeuw Janusz Korczak daarom *'The authors of the Declaration of Geneva have mistaken duties for rights. Instead of making demands they try to persuade'; zie* Veerman 2004, p. 3.

3 Volkenbond, *Declaration of the Rights of the Child*, 26 september 1924. In de preambule bij het IVRK wordt deze verklaring onjuist geciteerd als 'Declaration *on* the Rights of the Child'.

4 Overigens zal slechts een klein deel van de Nederlandse pleegkinderen binnen deze groep 'wezen en zwervelingen' vallen. Bovendien is deze bepaling in de verklaring misschien nog wel het minst duidelijk over de vraag *wie* aangesproken worden. Duidelijk is immers dat deze kinderen voor onderdak en bijstand in ieder geval niet terecht kunnen bij hun eigen ouders.

5 VN-Resolutie 1386 (XIV), 20 november 1959.

6 Zie artikel 6 van de Verklaring van de Rechten van het Kind.

7 Artikel 6 van de Verklaring van de Rechten van het Kind.

8 Artikel 6 van de Verklaring van de Rechten van het Kind.

9 Zie hierover ook Cantwell 2015, p. 259.

10 Algemene Vergadering Verenigde Naties, 3 december 1983, UN-doc A/Res/41/85.

11 Cantwell 2015, p. 259.

12 *Declaration on Foster Care and Adoption,* artikel 2.

ging van het kind door zijn eigen ouders.[13] Voor die kinderen voor wie dat niet mogelijk is geeft de verklaring verdere bescherming. De groep kinderen die dit betreft wordt uitgebreid ten opzichte van eerdere bepalingen in mensenrechtendocumenten. De verklaring richt zich op kinderen voor wie ouderlijke zorg 'unavailable or inapropriate' is[14] en heeft zo een breder bereik dan de term 'kinderen zonder familie' die wordt gebruikt in de Verklaring voor de Rechten van het Kind uit 1959. Ook wordt voor het eerst expliciet een voorkeur vastgelegd voor alternatieve zorg binnen een gezinsomgeving. In artikel 4 noemt de verklaring als mogelijke vormen van alternatieve zorg allereerst pleegzorg binnen het eigen netwerk, vervolgens pleegzorg door onbekende pleegouders en *indien noodzakelijk* zorg in een geschikte instelling. Deze voorkeur voor opvang binnen de familie wordt later overgenomen in artikel 20 van het IVRK. Dit hangt samen met de zorgen die in de jaren tachtig ontstaan over de te ver doorgevoerde institutionalisering van kinderen in de alternatieve zorg.[15] Het in 1989 aangenomen Verdrag inzake de Rechten van het Kind kent vervolgens het kind zelfstandige rechten toe bij de beslissing tot uithuisplaatsing, die hieronder verder uitgewerkt zullen worden. In de jurisprudentie van het EHRM (en in mindere mate ook in die van het VN-Mensenrechtencomité) is daarnaast uitgebreid invulling gegeven aan de rechten van kinderen (en hun ouders) bij de beslissing tot uithuisplaatsing. Voorlopig hoogtepunt vormen de *Guidelines on Alternative Care* die in 2009 zijn verwelkomd door de Verenigde Naties,[16] waarin uitgebreid wordt ingegaan op de rechten van kinderen voorafgaand aan, tijdens en na de uithuisplaatsing.[17]

In het navolgende zal worden uitgewerkt welke rechten van kinderen bij de beslissing tot uithuisplaatsing zijn af te leiden uit kinder- en mensenrechtendocumenten. Voor het vaststellen van de relevante criteria is gekeken naar het IVRK, het EVRM, het IVBPR, de *Guidelines on Alternative Care* en de *General Comments* van het VN-Kinderrechtencomité. Het uitgangspunt daarbij is de kinderrechtenbenadering zoals besproken in hoofdstuk 2. Het toetsingskader dat hieruit voortkomt zal in hoofdstuk 8 naast de nationale wet- en regelgeving omtrent de uithuisplaatsingsbeslissing worden gelegd. Op basis daarvan kan worden beoordeeld in hoeverre bij de uithuisplaatsingsbeslissing de rechten van het kind centraal staan.

---

13 *Declaration on Foster Care and Adoption,* artikel 3.
14 *Declaration on Foster Care and Adoption,* artikel 4.
15 Cantwell & Holzscheiter 2008, p. 16.
16 Algemene Vergadering Verenigde Naties, resolutie 64/142, 24 februari 2010. Met de verwelkoming van de richtlijnen wordt aangegeven dat de inhoud door de VN wordt onderstreept en dat geen van de lidstaten bezwaar heeft tegen de inhoud.
17 Zie hierover o.m. Philips 2011; Bruning & Van der Zon 2013; Cantwell 2015 en Radina 2016.

3.2 Het recht van het kind om bij zijn ouders te blijven

Het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven is zowel vastgelegd in het IVRK als in het EVRM en het IVBPR.[18] Dat er familieleven bestaat tussen het kind en de ouders die gezag over hem uitoefenen staat buiten kijf.[19] Datzelfde geldt ook voor het gegeven dat dit familieleven beschermd moet worden, waardoor kinderen en hun ouders in beginsel bij elkaar moeten blijven.[20]

De primaire bepaling in het Kinderrechtenverdrag omtrent bescherming van het familieleven – artikel 16 – is vrijwel gelijk aan artikel 17 van het IVBPR. Het artikel verschilt slechts in zoverre van artikel 17 IVBPR, dat dit artikel het familieleven van alle mensen beschermt, terwijl het IVRK specifiek gaat over het familieleven van het kind. Hoewel het artikel in het IVRK veelal wordt beschreven als het recht op privacy,[21] legt het de basis van de bescherming

18 Artikel 17 en 23 IVBPR; artikel 10 en 11 IVESCR en artikel 8 EVRM. Opvallend is dat in de Nederlandse vertaling van mensenrechtendocumenten de termen familieleven, gezinsleven en ouders enigszins door elkaar lijken te lopen. In dit hoofdstuk zal ik steeds aansluiten bij de terminologie zoals die wordt gebruikt in de verschillende documenten. Daarbij beschouw ik de termen familie- en gezinsleven als overlappend. In de Engelse (officiële – zie artikel 54 IVRK) vertalingen van de verdragen wordt steeds de term 'family' gebruikt. Ook de Franse vertaling maakt geen onderscheid en gebruikt steeds de term 'famille'. De Nederlandse vertalingen maken onderscheid tussen gezin en familie. Waar dat onderscheid precies op is gebasseerd is onduidelijk. De bescherming van de band tussen ouders en kinderen beschouw ik als specifieke vorm van familie- of gezinsleven. Zie voor de verschillende terminolgie in mensenrechtendocumenten Stevens 2010; zie ook Van Bueren 1998, p. 69.

19 VN-Mensenrechtencomité 27 juli 1988, comm. nr. 201/1985 *(Hendriksen tegen Nederland),* par. 10.3. Hier stelt het VN-Mensenrechtencomité dat 'the idea of the family must necessarily embrace the relations between parents and child'. Het EHRM stelt ten aanzien van de band met de moeder dat family life *ipso jure* ontstaat op het moment dat het kind uit de vrouw wordt geboren; zie EHRM 21 juni 1988, appl. no. 10730/84 *(Berrehab tegen Nederland),* par. 21 en EHRM 13 juni 1979, appl. no. 6833/74 *(Marckx tegen België),* par. 31. Over het familieleven van de vader kan meer discussie bestaan nu dit familieleven meer moet omvatten dan alleen biologisch ouderschap; zie bijv. EHRM 1 juni 2004, appl. no. 45582/99 *(Lebbink tegen Nederland).* Tegelijkertijd kan ook een niet biologische vader familieleven met het kind kan hebben zoals de vader wiens vaderschap vernietigd is omdat hij niet de juridisch vader is; zie EHRM 16 juli 2015, appl. no. 39438/13 (*Nazarenko tegen Rusland*), of de adoptie-vader; zie EHRM 28 oktober 1998, appl. no. 24484/94 *(Söderback tegen Zweden).* En ook ouders die niet biologisch ouder, noch juridisch ouder zijn, kunnen aanspraak maken op bescherming van hun familieleven; zie EHRM 22 april 1997, appl. no. 21830/93 *(X., Y. en Z. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 33. Zijn er echter aanvullende omstandigheden, zoals het erkennen van het kind ECRM 14 mei 1986, appl no. 11418/85 *(Jolie en Lebrun tegen België))* of het *de facto* verzorgen van het kind, dan wordt familieleven aangenomen; zie EHRM 21 december 2010, appl. no. 3465/03 (*Chavdarov tegen Bulgarije*). Zie hierover ook Forder 2009a, p. 13 e.v.

20 Van Bueren wijst erop dat internationaal recht 'salutes the family as the basic unit upon which society is organized'; zie Van Bueren 1995, p. 733. Zie ook Ferrer Riba 2010, p. 17 en FRA 2015, p. 76-77.

21 Zie bijv. Hodgkin & Newell 2007, p. 203 en Detrick 1992, p. 269.

van het familieleven van het kind onder het IVRK.[22] Het bepaalt dat geen enkel kind mag worden onderworpen aan een willekeurige of onrechtmatige inbreuk op zijn gezinsleven, en behelst derhalve een negatieve verplichting voor lidstaten.

Artikel 16 IVRK is dus inhoudelijk gelijk aan artikel 17 IVBPR, maar het Kinderrechtenverdrag kent geen equivalent van artikel 23 IVBPR. Dat artikel bevat een expliciete positieve verplichting tot bescherming van het familieleven. Desalniettemin worden in verschillende bepalingen in het IVRK andere positieve verplichtingen geformuleerd om het bestaande familieleven van het kind te beschermen.[23] Dat betreft in de eerste plaats artikel 7 IVRK, waarin wordt gesteld dat het kind het recht heeft om voor zover mogelijk zijn ouders te kennen en door hen te worden verzorgd. Artikel 8 IVRK voegt daar nog het recht aan toe op bescherming van de identiteit van het kind, waaronder zijn familiebetrekkingen, terwijl artikel 9 IVRK bepaalt dat kinderen en hun ouders alleen van elkaar kunnen worden gescheiden als dat noodzakelijk is in het belang van het kind. Artikel 18 IVRK kan worden gezien als een ondersteuning van deze bescherming van het gezin. Deze bepaling legt aan staten de verplichting op om dat te doen wat in hun vermogen ligt om 'de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind'. Artikel 27 IVRK legt de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind bij de ouders.[24] Voor zowel artikel 18 IVRK als artikel 27 IVRK geldt dat de staat de ouders moet ondersteunen.[25] Diezelfde verplichting om sociale en economische ondersteuning te bieden aan ouders wordt ook onderschreven door het VN-Mensenrechtencomité[26] en het EHRM.[27]

Uitgangspunt in het IVRK is dus dat ouders en kinderen bij elkaar horen, terwijl ook het EVRM en het IVBPR positieve verplichtingen opleggen aan staten om scheidingen tussen kinderen en hun ouders zoveel mogelijk te voorkomen.

---

22 In *General Comment* nummer 14 refereert het VN-Kinderrechtencomité aan artikel 16 IVRK als zijnde het recht op 'family life'; zie VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 59. Zie ook Hodgkin & Newell die stellen dat artikel 16 de bescherming die artikel 9 IVRK biedt tegen scheidingen van kinderen met hun ouders, uitbreidt naar de bredere familie. Hodgkin & Newell 2007, p. 210. Zie hierover ook hoofdstuk 5, par. 5.2.

23 Banda & Eekelaar wijzen erop dat de bescherming onder het IVRK ziet op de bescherming van bestaand familieleven en niet (zoals onder het EVRM en het IVBPR) ook op het recht om een familie te stichten; zie Banda & Eekelaar 2017, p. 847.

24 Zie voor een overzicht van de bepalingen die van belang zijn bij de beslissing tot uithuisplaatsing ook Cantwell en Holzscheiter 2007, p. 5.

25 Vgl. artikel 18 lid 2 IVRK en artikel 27 lid 3 IVRK.

26 Conte & Burchill 2016, p. 220 en Nowak 2005, p. 519 en 520.

27 Zie onder meer EHRM 16 februari 2016, appl. no. 72850/14 (*Soares de Melo tegen Portugal*); EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 *(R.M.S. tegen Spanje)* en EHRM 21 januari 2014, appl no. 33773/11 *(Zhou tegen Italië).*

Diezelfde nadruk op bescherming van het familieleven is terug te vinden in de *Declaration on Foster Placement and Adoption*. De eerste sectie van deze verklaring wordt besteed aan de bescherming van het kind in de familie. Staten moeten volgens de verklaring hoge prioriteit geven aan families en kinderwelzijn.[28] Kinderwelzijn is afhankelijk van familiewelzijn[29] en prioriteit ligt dan ook bij het verwezenlijken van zorg binnen de eigen familie.[30] De verplichting om uithuisplaatsingen waar nodig te voorkomen wordt uitgebreid uitgewerkt in de *Guidelines on Alternative Care* waarin een sterke nadruk op het beschermen en ondersteunen van het gezin ligt. De nadruk op het voorkomen van een uithuisplaatsing is tijdens het opstellen van de richtlijnen steeds meer op de voorgrond komen te staan.[31] De omvang van deze sectie in de *Guidelines on Alternative Care* reflecteert volgens Cantwell dan ook de zorgen van de opstellers van de richtlijnen over het grote aantal kinderen dat zonder noodzaak daartoe in alternatieve zorg is geplaatst.[32] In de richtlijnen zijn twee hele secties gericht op het bevorderen van ouderlijke zorg[33] en het voorkomen van scheidingen tussen ouders en kinderen.[34] Vervolgens wordt nog een sectie besteed aan het herenigen van kinderen en hun ouders, wanneer ze eerder van elkaar gescheiden zijn.[35]

Dat kinder- en mensenrechten zoveel belang hechten aan de bescherming van het familieleven lijkt een duidelijke reden te hebben. In de documenten wordt een duidelijk verband gelegd tussen het familieleven en de ontwikkeling van het kind. Zowel de UVRM als het IVBPR en het IVESCR noemen het gezin als de 'fundamentele en natuurlijke kern van de maatschappij'.[36] Vanwege die functie wordt aan het gezin een aantal rechten toegekend, zoals een passende levensstandaard[37] en het recht om een gezin te stichten.[38] Het IVBPR geeft het gezin ook een opdracht mee ten opzichte van het kind en stelt dat het gezin het kind bescherming moet bieden.[39] Het IVRK koppelt de rol van het gezin expliciet aan de ontwikkeling van het kind. In de preambule 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'. Het gezin vormt zo de voedingsbodem voor de ontwikkeling van het kind. Het kind heeft dus belang bij bescherming van zijn gezinsleven omdat

28 *Declaration on Foster Placement and Adoption*, artikel 1.
29 *Declaration on Foster Placement and Adoption*, artikel 2.
30 *Declaration on Foster Placement and Adoption*, artikel 3.
31 Cantwell e.a. 2012, p. 50.
32 Cantwell e.a. 2012, p. 50.
33 *Guidelines on Alternative Care*, par. 32-38.
34 *Guidelines on Alternative Care*, par. 39-48.
35 *Guidelines on Alternative Care*, par. 49-52.
36 Zie artikel 16 (3) UVRM; art 23 (1) IVBPR en artikel 10 (1) IVESCR.
37 Artikel 11 IVESCR.
38 Artikel 23 IVBPR en artikel 10 IVESCR.
39 Artikel 24 IVBPR.

zijn ontwikkeling daarbij gebaat is. Die belangrijke rol van het gezin in de ontwikkeling komt ook weer terug in de *Guidelines on Alternative Care,* dat naast de rol van het gezin in de maatschap (familie is 'the fundamental group of society') stelt dat de familie de natuurlijke omgeving is voor 'the growth, well-being and protection of children'.[40]

3.3 Het algemene kader van toetsing van de beslissing tot uithuisplaatsing

Dat het kind recht heeft op bescherming van zijn familieleven en daar ook een sterk (ontwikkelings)belang bij heeft, betekent nog niet dat zijn uithuisplaatsing daar altijd mee in strijd is. De beslissing om een kind uit huis te plaatsen maakt weliswaar per definitie *inbreuk* op het familieleven van het kind, maar daarmee is er nog geen sprake van een *schending* van het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven. Het IVBPR, het IVRK en het EHRM laten alle drie de mogelijkheid open om het recht op bescherming van het familieleven in te perken en dus een inbreuk te maken op het recht. Grofweg moet zo'n inperking onder alle drie deze documenten voldoen aan dezelfde criteria. Die inbreuk kan slechts worden gerechtvaardigd wanneer deze is gebaseerd op een wettelijke grondslag[41] en de inmenging noodzakelijk is in het licht van het beoogde doel.[42] Dat doel is steeds het beschermen van de (ontwikkelings)belangen van het kind. Artikel 9 IVRK stelt dat de uithuisplaatsing gerechtvaardigd kan worden indien deze noodzakelijk is in het belang van het kind. In het EVRM en het IVBPR zijn weliswaar geen specifieke verwijzingen naar de uithuisplaatsing in de verdragstekst te vinden, wel worden in de jurisprudentie van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité verdere voorwaarden gesteld aan de uithuisplaatsingsbeslissing. Ook het VN-Mensenrechtencomité en het EHRM gaan ervan uit dat de noodzaak om in te grijpen ziet op de belangen van het kind.[43] Kilkelly stelt daarover dat:

---

40 *Guidelines on Alternative Care,* par. 3.

41 Dit vereiste wordt expliciet genoemd in artikel 8 EVRM en sluit aan bij het in artikel 9 IVRK genoemde vereiste dat de uithuisplaatsing in overeenstemming moet zijn met het toepasselijk recht en de gestelde procedures, hetgeen eveneens wordt herhaald in de *Guidelines on Alternative Care* (par. 36). Het IVBPR beschermt tegen willekeurige of *onwettige* inbreuken op het familieleven, waaruit kan worden afgeleid dat een inmenging alleen mogelijk is indien deze is voorzien bij wet.

42 Het EVRM noemt in artikel 8 een aantal doelen op grond waarvan de inmening gerechtvaardigd kan worden. Het IVBPR geeft geen doelen, maar stelt in zijn jurisprudentie dat inbreuken mogelijk zijn met het oog op de belangen van het kind; zie VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada*), par. 8.3. In het IVRK wordt in artikel 9 gesteld dat de inbreuk toegestaan is om de belangen van het kind te beschermen.

43 Zie onder meer: EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 (*R.M.S. tegen Spanje*), par. 71 en EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 47.

> 'Fundamentally, in order to avoid a violation of Article 8's provision, there must be an appropriate balance between the right to have respect for family life and the legitimate aim served by interfering with it. In its application of this test, the Court has held consistently that "consideration of what is in the best interests of the child is in every case of crucial importance". Therefore, although Article 8 lacks textual evidence of the best interests principle, the Court consistently reviews national measures in light of Article 8 requirements by considering whether the impugned measure's interference with parents' rights (to respect for family life) can be justified as being in the child's best interests.'[44]

Dat de belangen van het kind bepalend zijn, is niet verwonderlijk. Het gaat immers om een beslissing die normaal gesproken door de ouders wordt genomen maar in dit geval wordt overgenomen door de staat. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is laten zien, ziet de overheid als *parens patriae* toe op het welzijn van kinderen en kan deze, wanneer dat nodig is, de rol van de ouder overnemen. In die gevallen vormen de belangen van het kind steeds het toetsingskader voor de te nemen beslissing. Dat de beslissing in dit geval niet alleen in het belang van het kind moet zijn, maar *noodzakelijk* in het belang van het kind toont daarbij mijns inziens de sterke bescherming die het familieleven toekomt onder kinder- en mensenrechtenverdragen. Het is niet voldoende wanneer het kind beter af zou zijn in een ander gezin (dat zou afdoende zijn indien slechts een beslissing in het belang van het kind zou worden vereist) maar de uithuisplaatsing moet *noodzakelijk* zijn om de belangen van het kind te kunnen waarborgen.[45] De vraag wanneer sprake is van een beslissing die noodzakelijk is in het belang van het kind is echter niet gemakkelijk te beantwoorden.

3.3.1 Beoordelingsruimte

Bij de beoordeling van de uithuisplaatsing geven zowel het EHRM als het VN-Mensenrechtencomité lidstaten een vrij ruime *margin of appreciation*. Het EHRM stelt dat percepties over de noodzaak om in te grijpen per land verschillen en onder meer afhankelijk zijn van de traditionele positie van de familie in een land en de rol van de staat daarin. Ook speelt de beschikbaarheid van publieke middelen een rol.[46] Naast culturele en economische verschillen tussen landen is ook persoonlijk contact van belang. De autoriteiten in een land worden verondersteld beter in staat te zijn om de specifieke omstandigheden in een zaak te beoordelen en te wegen, zo redeneren zowel het EHRM als het

44 Kilkelly 2002, p. 342; zie hierover ook Banda & Eekelaar 2017, p. 848-849.
45 EHRM 26 februari 2002, appl. no. 46544/99 *(Kutzner tegen Duitsland)*; zie ook Fortin 2009, p. 555.
46 EHRM 26 februari 2002, appl. no. 46544/99 (*Kutzner tegen Duitsland),* par. 66.

VN-Mensenrechtencomité.[47] Het zijn immers de nationale autoriteiten die 'direct contact' hebben met de betrokkenen.[48] Staten zijn zo het best in staat om te beoordelen wanneer de ouders nalaten de rechten en ontwikkeling van het kind voldoende te beschermen zodat het noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Ferrer Riba wijst er daarnaast op dat de beoordelingsruimte die staten hebben niet alleen betrekking heeft op de inhoudelijke beoordeling van de zaak, maar ook op de precisie van grondslagen in de nationale wetgeving en de procedurele vereisten die tot de beslissing leiden.[49]

Dat de lidstaten zo'n ruime beoordelingsruimte wordt geboden is ook niet verwonderlijk. De omstandigheden waarin het gewenst is om een kind (tijdelijk) van zijn ouders te scheiden kunnen immers zozeer variëren, dat deze moeilijk te vatten zijn in algemene criteria. Het EHRM stelt dan ook ten aanzien van de verplichting om criteria voor de uithuisplaatsingsbeslissing vast te leggen in de nationale wetgeving: 'the circumstances in which it may be necessary to take a child into public care are so variable that it would scarcely be possible to formulate a law to cover every eventuality.'[50] Het is dan ook voldoende wanneer heldere criteria voor de beslissing tot uithuisplaatsing zijn vastgelegd in de wet.[51] De wetsbepaling moet daarbij in zoverre specifiek geformuleerd zijn dat een burger redelijkerwijs zou kunnen voorzien welke gevolgen zijn handelen zou kunnen hebben. Absolute precisie is niet noodzakelijk, nu dat vooral rigiditeit van besluitvorming in de hand zal werken.[52] Wel noodzakelijk is dat de wet burgers effectief beschermt tegen ongerechtvaardigd ingrijpen. Rechterlijke toetsing van het criterium moet derhalve mogelijk zijn.[53]

Net als onder het EVRM, wordt ook onder het IVRK van lidstaten verwacht dat duidelijke criteria in de wetgeving worden vastgelegd. Sandberg wijst er in dit verband op dat het VN-Kinderrechtencomité lidstaten veelvuldig aanbevolen heeft om *'clear criteria'* omtrent de beslissing tot uithuisplaatsing vast te leggen in de wet.[54] Ook de *Guidelines on Alternative Care* stellen dat er

---

47 Zie o.m. EHRM 29 maart 2016, appl.no 16899/13 (*Kocherov en Sergeyeva tegen Rusland*), par. 93; EHRM 14 maart 2013, appl. nos 18734/09 en 9424/11 *(B.B. en F.B. tegen Duitsland)*, par. 47 en VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada)*, par. 8.7. en VN-Mensenrechtencomité 27 juli 1988, comm. nr. 201/1985 *(Hendriks tegen Nederland)*, par. 10.4.

48 Zie onder meer EHRM 14 maart 2013, appl. nos 18734/09 en 9424/11 (*B.B. en F.B. tegen Duitsland*), par. 47; EHRM 13 maart 2012, appl. no. 4547/10 *(Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 136; EHRM 23 maart 2010, appl. nos. 45901/05 en 40146/06 *(M.A.K. en R.K. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 68.

49 Ferrer Riba 2010, p. 15.

50 EHRM 18 april 2013, appl. no. 7075/10 (*Ageyevy tegen Rusland*), par. 123.

51 Doek wijst erop dat uit artikel 9 IVRK tevens kan worden afgeleid dat in de wet een mogelijkheid moet zijn opgenomen om op te komen tegen de uithuisplaatsingsbeslissing; zie Doek 2006, p. 26.

52 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 61.

53 EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (*Sunday Times tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 49. Zie over open normen bij jeugdbeschermingsmaatregelen ook Bruning 2001.

54 Sandberg 2019, p. 12.

passende criteria moeten zijn op basis waarvan wordt beoordeeld of de uithuisplaatsing noodzakelijk is. Deze criteria moeten volgens de *Guidelines on Alternative Care* consequent worden toegepast.[55]

3.3.2 Weging van het noodzakelijkheidscriterium

Over de daadwerkelijke weging van het noodzakelijkheidscriterium in zaken voor het EVRM is veel geschreven.[56] Om vast te stellen dat een inmenging noodzakelijk is, moet allereerst gekeken worden naar het doel van de inmenging.[57] In jeugdbeschermingszaken zal dat doorgaans de bescherming van de rechten en plichten van anderen (lees: de belangen van het kind) zijn.[58] Vervolgens zal een belangenafweging gemaakt moeten worden om te beoordelen of de gemaakte inbreuk noodzakelijk was om het beoogde doel te beschermen. De wijze waarop die afweging wordt gemaakt is echter weinig transparant, en het Hof gebruikt hiervoor in verschillende zaken verschillende technieken.[59] In jeugdbeschermingszaken wordt doorgaans gezocht naar '*relevant and sufficient reasons*', terwijl het Hof in enkele andere zaken de uithuisplaatsingsbeslissing toetst aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.[60] De verhouding tussen deze begrippen is niet altijd even duidelijk.[61]

---

55 *Guidelines on Alternative Care,* par. 39.

56 Zie onder meer Christofferson 2009; Gerards 2005 en Gerards 2013.

57 Het eveneens in artikel 8 genoemde vereiste dat de inbreuk moet zijn voorzien bij wet, wordt behandeld onder de procedurele voorschriften in par. 3.5.

58 Overigens is het ook denkbaar is dat het doel niet is gelegen in de bescherming van dit kind, maar in de bescherming van de openbare orde (en dus de belangen van kinderen in algemene zin), bijvoorbeeld wanneer sprake is van een illegale adoptie. De reden om in te grijpen is dan niet noodzakelijkerwijs het beschermen van de belangen van *dit* kind, maar het beschermen van de belangen van alle kinderen, in die zin dat bijvoorbeeld de adoptieprocedures worden nageleefd. Een voorbeeld hiervan is de zaak *Paradiso en Campanelli tegen Italië,* die draaide om de illegale adoptie van een (niet biologisch) kind dat was geboren uit een draagmoeder; zie EHRM 27 januari 2015, appl. no. 25358/12 (*Paradiso en Campanelli tegen Italië – uitspraak van de Kleine Kamer*), par. 73; EHRM 24 januari 2017, appl. no. 25358/12 (*Paradiso en Campanelli tegen Italië – uitspraak van de Grote Kamer*), par. 177. Mak wijst er in haar noot bij deze uitspraak mijns inziens terecht op dat het gebruik van het beoordelingskader omtrent de openbare orde problematisch kan zijn, nu het niet duidelijk is hoe de belangen van het individuele kind daarbinnen moeten worden meegewogen; zie Mak, *EHRC* 2017/85, par. 5.

59 Gerards 2013, p. 467 en Greer 2008, p. 696-697.

60 Zoals bijvoorbeeld EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 (*Wallova en Walla tegen Tsjechië*), par. 68; EHRM 1 juli 2004, appl. no. 64796/01 *(Couillard Maugery tegen Frankrijk),* par. 237 en EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië)*, par. 38. De vraag naar subsidiariteit lijkt hier onderdeel uit te maken van de vraag naar proportionaliteit. In *R.M.S. tegen Spanje* is het Hof op zoek naar 'sufficiently sound and weighty considerations in the interests of the child'; zie EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 *(R.M.S. tegen Spanje),* par. 71.

61 Zie daarover ook Gerards 2013, p. 468.

De *relevant reasons* zien simpel gezegd op de 'ernst' van de zaak, het zijn de 'relevante redenen' voor de uithuisplaatsing. In hoeverre lukt het ouders niet om de rechten en ontwikkeling van het kind te waarborgen? Bij het beoordelen van de vraag of de aangevoerde redenen ook *sufficient* zijn, kijkt het Hof naar de *onderbouwing* van die redenen én naar de vraag of de genoemde redenen niet op een andere, minder vergaande manier kunnen worden ondervangen. Dat is echter iets anders dan het proportionaliteitsvereiste dat volgens het EHRM inherent onderdeel uit van het Verdrag als geheel.[62]

Het EHRM toetst dus de noodzaak van uithuisplaatsing aan de vraag of sprake is van *relevant en sufficient reasons*. In sommige zaken wordt daarnaast nog aan het proportionaliteitscriterium getoetst,[63] terwijl in andere zaken helemaal niet naar *relevant en sufficient reasons* wordt verwezen.[64] In het navolgende zal worden ingegaan op de eisen die voortvloeien uit deze jurisprudentie, zonder dat telkens wordt ingegaan op de vraag of dit voortvloeit uit het criterium *relevant of sufficient* of uit de meer algemene proportionaliteitstoets.

3.4 De noodzakelijkheid van de uithuisplaatsing

De uithuisplaatsing moet noodzakelijk zijn met het oog op het doel (*legitimate aim*) dat ziet op de belangen van het kind. Dat volgt expliciet uit artikel 9 IVRK en wordt ook onderschreven in de jurisprudentie van het EHRM[65] en het VN-Mensenrechtencomité.[66] Centrale vraag in deze noodzakelijkheidtoets is uiteraard wat dat belang van het kind inhoudt, en wanneer de plaatsing vervolgens *noodzakelijk* is in het belang van het kind.

De tekst van artikel 9 IVRK geeft weinig aanwijzingen voor een antwoord op de vraag wanneer een scheiding tussen ouders en kind in het belang van het kind noodzakelijk is. We moeten het doen met twee voorbeelden – de situatie waarin sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders én de situatie waarin ouders van elkaar gescheiden leven en een beslissing moet worden genomen over de verblijfplaats van het kind.[67] Een

62 EHRM 7 juli 1989, appl no 14038/88 (*Soering tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 89. Zie ook Gerards 2013, p. 467. Gerards bepleit hier dat het Hof er goed aan zou doen om standaard gebruik te maken van een meer traditionale proportionaliteitstoets, waarbij gekeken wordt naar de effectiviteit van de maatregel, de noodzakelijkheid en de vraag naar 'less restrictive means'.

63 Zie bijv. EHRM 8 april 2004, appl no. 11057/02 (*Haase tegen Duitsland*), par. 88 en EHRM 28 oktober 2010, appl. no. 52502/07 *(Aune tegen Noorwegen)*, par. 79.

64 Zie bijv. EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 (*R.M.S. tegen Spanje*), par. 71 en EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië)*, par. 38.

65 Zie onder meer EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 (*R.M.S. tegen Spanje*), par. 71 en EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 47.

66 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada*), par. 8.3.

67 Zie hierover ook Doek 2006, p. 24.

derde voorbeeld is wel geopperd tijdens het opstellen van het Verdrag, maar heeft de uiteindelijke tekst niet gehaald omdat de opstellers van mening waren dat artikel 9 IVRK geen uitputtende lijst van voorbeelden zou kunnen geven. Dat voorbeeld zag op de situatie waarin het kind het niet eens was met zijn ouders over zijn vaste verblijfplaats.[68]

Hoewel de mogelijkheid dat kinderen zelf aangeven dat zij niet meer bij hun ouders willen wonen de tekst van het Verdrag dus niet heeft gehaald, blijft staan dat bij een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind wel de wens van het kind serieus genomen moet worden. Zoals bepleit in hoofdstuk 2 moet bij een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind zowel de rechten, als de mening van het kind worden meegewogen. Dat het IVRK, het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité de beslissing tot uithuisplaatsing koppelen aan het belang van het kind biedt daarom mijns inziens ruimte voor het serieus meewegen van de rechten van het kind en zijn mening bij uithuisplaatsingsbeslissing.

Daar waar het IVRK, het EVRM en het IVBPR de reden van de uithuisplaatsing zoeken in het belang van het kind, geven de documenten die specifiek gaan over kinderen die niet thuis kunnen wonen, een net iets ander criterium. De *Guidelines on Alternative Care* stellen dat de uithuisplaatsing kan worden ingezet als het welzijn van het kind in het geding is.[69] *De Declaration on Foster Care and Adoption* stelt dat het moet gaan om een situatie waarin de zorg van de ouder(s) afwezig, of *inappropriate* is.[70] Hoewel die formuleringen anders zijn dan het uit de criterium 'noodzakelijk in het belang van het kind', kan niet worden gesteld dat ze daarmee in strijd zijn. Het belang van het kind zal immers zien op het welzijn van het kind, terwijl (zoals hierna zal blijken) zowel onder het IVRK als onder het EVRM en het IVBPR gedoeld wordt op de rol die ouders spelen in het beschermen van de belangen van hun kind. Desalniettemin bieden beide formuleringen minder ruimte om de mening en rechten van het kind mee te nemen in de belangenafweging, nu de formulering niet is gekoppeld aan het belang van het kind. Zoals in par. 2.5.3 bepleit, zal bij een

68 Detrick 1999, p. 168. Opname van dit voorbeeld zou een interessante toevoeging aan het verdrag hebben gegeven. Wanneer ouders en hun kinderen het niet eens zijn over de vaste woon- of verblijfplaats van het kind hebben we te maken met een kind dat zelf opkomt voor zijn rechten, los van zijn ouders. De spanning tussen kinderen als zelfstandig rechtssubject en de begeleidende rol van ouders komt dan op scherp te staan. Het is wat mij betreft dan ook te betreuren dat deze zinsnede de tekst van het verdrag niet heeft gehaald, niet omdat kinderen perse zelf moeten beslissen waar ze wonen, maar omdat de wens van een kind om niet meer thuis te wonen wel serieus genomen moet worden. Het serieus nemen van een wens gaat immers gemakkelijker wanneer deze is vervat in een recht, dan wanneer het kind moet vertrouwen op de welwillendheid van volwassenen. Hiermee zou derhalve benadrukt kunnen worden dat het kind zelfstandig subject is van rechten en dat de begeleiding die ouders geven bij het uitoefenen van rechten aan grenzen is gebonden.

69 *Guidelines on Alternatve Care,* par. 39.

70 *Declaration on Foster Care and Adoption,* artikel 4.

zorgvuldige invulling van de belangen van het kind immers ook altijd de mening van het kind zelf worden meegewogen.

3.5 De invulling van de noodzakelijkheidstoets

Het is als gesteld niet gemakkelijk om de noodzakelijkheidstoets bij een uithuisplaatsingsbeslissing in te vullen nu lidstaten juist een ruime beoordelingsruimte wordt geboden bij de beslissing om het kind uit huis te plaatsen. Een zorgvuldige analyse van kinder- en mensenrechtendocumenten laat zien dat in ieder geval moet worden voldaan aan vier criteria, die hieronder zullen worden uitgewerkt.

3.5.1 Het schadebeginsel

Een eerste vereiste aan de noodzakelijkheidstoets kan worden beschreven als een 'schadebeginsel'. Het is voor de uithuisplaatsingsbeslissing niet voldoende wanneer het kind ergens anders beter af zou zijn.[71] Pas wanneer de minderjarige daadwerkelijk benadeeld wordt in zijn ontwikkeling kan een uithuisplaatsing gerechtvaardigd worden.[72] Richtinggevend daarbij is de vraag of de ouder inbreuk maakt op een recht van het kind en om welk recht het dan gaat. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het recht op godsdienstvrijheid,[73] het recht op onderwijs,[74] het recht op vrijheid van meningsuiting of het recht op bescherming tegen geweld.[75] Voor de meeste van deze rechten

71 EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 50; EHRM 14 januari 2003, appl. no. 27751/95 *(K.A. tegen Finland),* par. 92; EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 72. EHRM 10 januari 2019, appl. no. 18925/15 *(Wunderlich tegen Duitsland),* par. 48. Zie daarover ook *EHRC* 2019/74. Zie ook Ferrer Riba 2010, p. 18.

72 Ferrer Riba 2010, p. 18. Een voorbeeld is de zaak *Zhou tegen Italië* waarin de moeder niet in staat was om het kind zelf de extra zorg te geven die het nodig had. Hierdoor verliep de ontwikkeling van het kind zorgelijk. Desalniettemin was het gedrag van de moeder niet negatief geweest voor het kind, en kon derhalve de uithuisplaatsing niet worden gerechtvaardigd; zie EHRM 21 januari 2014, appl. no. 33773/11 *(Zhou tegen Italië)* par. 57.

73 Zoals bijvoorbeeld het geval was in EHRM 22 maart 2018, appl. nos. 68125/14 en 72204/14 *(Wetjen en anderen tegen Duitsland).*

74 Zoals bijvoorbeeld het geval was in EHRM 10 januari 2019, appl. no. 18925/15 *(Wunderlich tegen Duitsland).*

75 Zie met name EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 *(A. tegen het Verenigd Koninkrijk)*; EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95, *(Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk), EHRC* 2001/46 m.nt. Brems; en EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96, *EHRC* 2003/14 (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), m.nt. Janssen. Ook in de bovengenoemde zaak *Wunderlich tegen Duitsland*, werd de uithuisplaatsing gerechtvaardigd doordat de geloofsovertuiging van ouders met zich mee bracht dat de kinderen geslagen werden met een

geldt dat ouders, en vervolgens lidstaten, een vrij ruime beoordelingsmarge hebben om invulling te geven aan die rechten. Zo zal een zeer strikte religieuze opvoeding waarbij kinderen verplicht worden om dagelijks uren aan Bijbelstudie te wijden, tegenwoordige wellicht enkele wenkbrauwen doen fronsen, het zal niet direct aanleiding geven voor een uithuisplaatsing. Ouders die hun kind geen enkele inspraak geven in familieaangelegenheden zullen eveneens in de ogen van voorstanders van kinderrechten geen voorbeeldfunctie vervullen, maar ook hier zal een uithuisplaatsing niet op zijn plaats zijn.

Doorgaans gaat het in zaken omtrent de uithuisplaatsing van de minderjarige om zijn recht op ontwikkeling en de vraag in hoeverre ouders die ontwikkeling voldoende stimuleren. Nu het kind echter ook een sterk belang heeft bij het voorkomen van een scheiding met zijn ouders, zullen zorgen hieromtrent alleen een uithuisplaatsing kunnen rechtvaardigen wanneer de ouder de ontwikkeling van het kind ook daadwerkelijk kwaad doet.[76] Zo ging het in de zaak *Wunderlich tegen Duitsland* bijvoorbeeld om ouders die weigerden hun kinderen naar school te sturen en vanuit religieuze overwegingen besloten om hun kinderen thuisonderwijs te geven. Nadat de Duitse autoriteiten meerdere boetes hadden opgelegd aan de ouders werd besloten om de ouders gedeeltelijk uit het gezag te ontheffen en de kinderen tijdelijk uit huis te plaatsen. Het EHRM oordeelde dat de maatregelen gerechtvaardigd konden worden omdat de kinderen 'would not only acquire knowledge but also learn social skills, such as tolerance or assertiveness, and have contact with persons other than their family, in particular children of their own age'.[77] De genomen maatregelen was dan ook erop gericht 'to prevent social isolation of the applicants' children and ensure their integration into society'.[78] Het Hof was dus met de Duitse autoriteiten van mening: 'that children were endangered by the applicants by not sending them to school and keeping them in a "symbiotic" family system'.[79]

Gaat het echter om een absoluut geformuleerd recht, zoals het recht op vrijheid van geweld, dan is de afweging veel gemakkelijker te maken. Zowel onder het IVRK, als onder het EVRM en het IVBPR wordt een duidelijke grens getrokken waar het gaat om kindermishandeling. Gaat het om ernstige gevallen

---

stok. Zie EHRM 22 maart 2018, appl. nos. 68125/14 en 72204/14 *(Wetjen en anderen tegen Duitsland).*

76 Het VN-Kinderrechtencomité stelt: 'such separation should only occur as a last resort measure, as when the child is in danger of experiencing imminent harm or when otherwise necessary'; zie VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 61. Zie onder het EHRM bijvoorbeeld de hierboven genoemde zaak *Zhou tegen Italië.* Zie EHRM 21 januari 2014, appl. no. 33773/11 *(Zhou tegen Italië),* par. 57. Zie ook bijv. EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 *(R.M.S. tegen Spanje)*, par. 84; EHRM 26 oktober 2006 appl. no. 23848/04 *(Wallova en Walla tegen Tsjechië)*, par. 72.

77 EHRM 10 januari 2019, appl. no. 18925/15 *(Wunderlich tegen Duitsland),* par. 49.

78 EHRM 10 januari 2019, appl. no. 18925/15 *(Wunderlich tegen Duitsland),* par. 51.

79 EHRM 10 januari 2019, appl. no. 18925/15 *(Wunderlich tegen Duitsland),* par. 51.

van kindermishandeling dan verwordt de ruimte om in te grijpen een verplichting om te handelen (zie hierover verder par. 3.6).

3.5.2 De doelmatigheid

Ten tweede moet worden gekeken naar wat ik zal omschrijven als het doelmatigheidscriterium. Het doelmatigheidsvereiste of het vereiste van *suitability* ziet erop dat de genomen maatregelen er redelijkerwijs toe kunnen leiden dat het beoogde doel bereikt wordt.[80] Hoewel bepleit zou kunnen worden dat onder dit criterium ook gekeken moet worden naar de effectiviteit van de uithuisplaatsing als maatregel *an sich*,[81] vertaalt het criterium in kinder- en mensenrechtendocumenten zich vooralsnog in een focus op de rol van de ouder. Het criterium wordt bovendien meestal niet expliciet benoemd, maar volgt uit de redenatie van de toezichthoudende instanties. Meer algemeen kan gesteld worden dat het criterium volgt uit het proportionaliteitsvereiste dat inherent onderdeel uitmaakt van een toetsing aan mensenrechten.[82] Waar het gaat om de uithuisplaatsing vertaalt dit criterium zich in de vraag of de problemen die aanleiding geven voor de uithuisplaatsing samenhangen met de zorg die ouders (kunnen) bieden.[83] Ligt de oorzaak van de problemen niet bij de ouders, dan zal een scheiding van het kind en zijn ouders de gestelde problemen logischerwijs niet oplossen en wordt niet voldaan aan het doelmatigheidscriterium.

Smyth laat zien dat de gronden die artikel 9 IVRK noemt voor een uithuisplaatsing gaan over de relatie tussen kinderen en hun ouders en hun persoon-

---

80 Dit criterium wordt doorgaans besproken onder *'suitability'* of onder *'effectiveness'* en ziet erop dat, wil een inbreuk te rechtvaardigen zijn, dan moet het ingezette middel er redelijkerwijs wel toe kunnen leiden dat het beoogde doel bereikt wordt. Veelal wordt het vereiste ook beschreven als onderdeel van de proportionaliteitstoets. Zie hierover ook Gerards 2013, p. 473 en Christoffersen 2009, p. 165.

81 Zie ook Bruning 2013, p. 39. Zie hierover ook Van Bueren 2007, p. 137.

82 Zo oordeelde het EHRM dat het proportionaliteitsvereiste inherent ligt besloten in het EVRM als geheel; zie EHRM 7 juli 1989, appl no 14038/88 *(Soering tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 89. Zie hierover uitgebreider Gerards 2013, p. 467.

83 De aanname dat de beslissing tot uithuisplaatsing draait om de rol van ouder(s) wordt onderschreven in de literatuur. Pas wanneer die opvoeding en verzorging niet goed genoeg is, komt de staat aan zet. Minow stelt daarover: 'The basic framework rests on a sharp distinction between public and private responsibilities for children. Using this public/private distinction, the framework assigns childcare responsibilities to parents and thereby avoids public responsibility for children. Public power becomes relevant only in exceptional circumstances, when parents default'. Minow gaat er dus van uit dat ingrijpen gerechtvaardigd is wanneer ouders het laten afweten. Zie Minow 1986, p. 7 Gherge stelt dat 'Child protection represents the set of rights and duties acknowledged in the child's interest, to his/her natural or foster parents, whose exercise, and fulfillment, respectively, has as purpose the insurance of the child's raising, education and the formation for life'. Zie Gherghe 2009, p. 414-419.

lijke omstandigheden.[84] De voorbeelden die artikel 9 noemt, zien immers allemaal op de rol van de ouder. En ook onder het IVBPR en het EVRM zal steeds gekeken worden naar de rol van ouders bij het beschermen van de belangen van hun kind. Zo benadrukte het Europese Hof in verschillende zaken dat het gedrag van de ouder niet schadelijk was geweest voor het kind hetgeen bijdroeg aan de conclusie dat de uithuisplaatsing niet gerechtvaardigd kon worden.[85] In *S.H. tegen Italië* werd eveneens opgemerkt dat het gedrag van de moeder niet schadelijk was voor de kinderen. Hoewel haar in deze zaak dus geen verwijt kon worden gemaakt, kon de uithuisplaatsing wel worden gerechtvaardigd onder artikel 8 EVRM. De moeder in deze zaak was namelijk vanwege gezondheidsproblemen simpelweg niet in staat om voor de kinderen te zorgen.[86]

Het doelmatigheidscriterium overlapt deels met het onder 3.5.4 te bespreken criterium dat er geen minder ingrijpende middelen voorhanden mogen zijn. Vaak zullen problemen die niet direct samenhangen met het handelen (of nalaten daarvan) van de ouders, immers op een minder ingrijpende manier opgelost kunnen worden. Zo ging het in de zaak *Moser tegen Oostenrijk* om een alleenstaande moeder zonder verblijfsvergunning.[87] Als gevolg van haar onzekere verblijfsstatus had ze geen vaste woon- of verblijfplaats en ook onvoldoende financiële middelen. Het Europese Hof oordeelde in deze zaak dat de uithuisplaatsing van haar zoon enkele dagen na de geboorte in strijd was artikel 8 EVRM, nu de autoriteiten op zoek hadden moeten gaan naar alternatieve manieren om de problemen van het jonge gezin op te lossen. Ook in deze zaak merkte het Hof op dat de reden voor de uithuisplaatsing niet was dat de moeder incompetent zou zijn om voor haar kind te zorgen.[88] Hoewel het doelmatigheidscriterium in dergelijke zaken overlapt met de vraag naar minder ingrijpende middelen, is het naar mijn oordeel zinnig om de twee vragen apart te behandelen. Op die manier kan worden voorkomen dat politiek gevoelige discussies ontstaan over de vraag of een onzekere verblijfstatus of bijvoorbeeld financiële beperkingen het gevolg zijn van het handelen van de ouder.

84 Zie hierover ook Smyth 2013, p. 143.

85 Zie onder meer EHRM 16 februari 2016, appl. no. 72850/14 (*Soares de Melo tegen Portugal*); EHRM 21 januari 2014, appl no. 33773/11 *(Zhou tegen Italië).* EHRM 22 juni 2017, appl no. 37931/15 *(Barnea en Caldararu tegen Italië).*

86 EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië)*, par. 50. Overigens kan het natuurlijk zo zijn dat met de uithuisplaatsing ook andere omstandigheden veranderen zoals de financiële mogelijkheden van de (pleeg)ouders, of een verbetering van de leefomgeving van het kind. Dergelijke problemen moeten echter met het oog op het criterium van minst ingrijpende maatregel anders worden opgelost en kunnen de uithuisplaatsingsbeslissing niet rechtvaardigen.

87 EHRM 21 september 2006, appl. no. 12643/02 (*Moser tegen Oostenrijk*).

88 EHRM 21 september 2006, appl. no. 12643/02 (*Moser tegen Oostenrijk*), par. 68.

3.5.3 De impact van het ingrijpen op het gezin moet zijn onderzocht

Een derde criterium waarnaar wordt gekeken bij de uithuisplaatsingsbeslissing is de vraag of een zorgvuldige beoordeling is gemaakt van de impact die de beslissing heeft op alle betrokken gezinsleden.[89] Dat criterium wordt onderstreept in de jurisprudentie van het EHRM[90] Het EHRM oordeelt in verschillende zaken dat: 'it is for the respondent State to establish that a careful assessment of the impact of the proposed care measure on the parents and the child (…) was carried out'.[91]

Zoals uit de eerste twee criteria naar voren kwam, draait de uithuisplaatsingsbeslissing om de rol van ouders in het beschermen van de belangen van hun kind. Daarbij kan met name het handelen van ouders dat de ontwikkeling van het kind schaadt tot een uithuisplaatsing kan leiden. Tot hier draait de besluitvorming zo primair om de belangen van het kind, terwijl het handelen van de ouder (of het nalaten daarvan) juist reden kan vormen voor de uithuisplaatsing. Onder dit derde criterium wordt het belang van de ouder bij bescherming van zijn recht op familieleven betrokken in de belangenafweging. Maar ook de te verwachten impact op het kind wordt hier meegenomen. De te verwachten impact van een uithuisplaatsing wordt daarbij in ieder geval veel groter geacht wanneer het gaat om een spoeduithuisplaatsing,[92] wanneer ouders of het kind niet gehoord zijn voorafgaand aan de beslissing[93] of als het gaat om pasgeboren baby's.[94] In *P.C. en S. tegen het Verenigd Koninkrijk* noemde het Hof de uithuisplaatsing van een pasgeboren baby een 'draconian step',[95] reden waarom er in die zaken buitengewoon dwingende redenen moeten zijn om een baby van zijn ouders te scheiden.[96]

---

89 Zie ook Forder 2007, p. 83 en Forder 2008, p. 49. Zie ook Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265b BW, aant. 2.1.3.2 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

90 Deze afweging komt niet naar voren onder het IVBPR noch onder het IVRK. Dat is niet verwonderlijk nu de jurisprudentie onder het IVBPR slechts twee zaken omvat en het IVRK betrekking heeft op de rechten van het kind, niet (of slechts afgeleid) die van de ouder(s).

91 EHRM 8 april 2004, appl no. 11057/02 *(Haase tegen Duitsland)*, par. 90; EHRM 11 december 2014, appl. no. 43643/10 *(Hanzelkovi tegen Tsjechië)*, par. 72; EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/95 *(K. en T. tegen Finland)*, par. 166; EHRM 17 december 2002, appl. no. 35731/97 (*Venema tegen Nederland*), par. 93; EHRM 16 juni 2002, appl. no. 56547/00 *(P.C. en S. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 116.

92 EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/95 *(K. en T. tegen Finland).*

93 EHRM 17 december 2002, appl. no. 35731/97 *(Venema tegen Nederland)*; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 59.

94 EHRM 8 april 2004, appl no. 11057/02 *(Haase tegen Duitsland).*

95 EHRM 16 juni 2002, appl. no. 56547/00 *(P.C. en S. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 133.

96 EHRM 11 december 2014, appl. no. 43643/10 *(Hanzelkovi tegen Tsjechië)*, par. 72; EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/95 *(K. en T. tegen Finland)*, par. 168; EHRM 8 april 2004, appl no. 11057/02 *(Haase tegen Duitsland)*, par. 91. Overigens is dit standpunt vanuit de gedragswetenschappelijke kennis omtrent de impact van een uithuisplaatsing op pasgeborenen wel te bekritiseren. Uit verschillende onderzoeken blijkt immers dat de impact van een uithuisplaatsing op pasgeborenen juist het minst groot is, nu jonge baby's zich nog niet

3.5.4 De vraag naar minder ingrijpende middelen

De laatste vraag waarnaar gekeken wordt bij de uithuisplaatsingsbeslissing is de vraag of minder ingrijpende middelen voorhanden zijn om hetzelfde doel te bereiken.[97] In dit criterium komt de status van de uithuisplaatsing als uiterste maatregel duidelijk tot uiting.[98] De beslissing kan alleen worden gerechtvaardigd wanneer er geen andere, minder ingrijpende middelen zijn om het doel te bereiken. Deze toets wordt ook wel aangeduid als de vraag naar subsidiariteit en maakt onderdeel uit van de door het Europese Hof gezochte *sufficient reasons.*

Deze subsidiariteitstoets hangt samen met de positieve verplichtingen van staten om het familieleven te beschermen.[99] De lidstaat moet er immers alles aan doen om het gezin bijeen te houden. Pas wanneer het kind alleen beschermd kan worden wanneer het gescheiden wordt van zijn ouders, is de uithuisplaatsing te rechtvaardigen. Zo stelt ook het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* no 14: 'Before resorting to separation, the State should provide support to the parents in assuming their parental responsibilities, and restore or enhance the family's capacity to take care of the child'.[100] Die minder vergaande middelen kunnen zien op het bieden van materiële of financiële ondersteuning, het bieden van opvoedingsondersteuning of specifieke ondersteuning aan ouders met een handicap.

Het EHRM let in zaken omtrent de uithuisplaatsing scherp op de vraag of minder ingrijpende middelen voorhanden waren geweest. Hoe ver de verplichting van de staat reikt om andere middelen te vinden, is echter niet geheel duidelijk. Brems en Lavrysen wijzen erop dat het Hof daar weinig duidelijkheid over geeft. Zo verwijt het in de zaak *Moser tegen Oostenrijk* de staat een 'failure to make a full assessment of all possible alternatives'.[101] In latere zaken verlangt het Hof echter wel van staten dat naar minder ingrijpende middelen is gekeken, maar herhaalt het niet meer de strikte bewoordingen uit *Moser tegen Oostenrijk.*[102] Of van lidstaten wordt verlangd dat zij een volledige analyse van alle andere mogelijkheden maken, of slechts dat ze ook

aan een vast persoon hebben gehecht. Zie daarover onder meer Juffer 2010, p. 9. Het uitgangspunt van het EHRM lijkt zich hier derhalve vooral te richten op de rechten van ouders.

97 Zie ook Ferrer Riba 2010, p. 18; Forder 2007, p. 83 en Forder 2008, p. 49.

98 Vgl. VN-Kinderrechtencomite 2013, par. 61.

99 Vgl. ook artikel 23 IVBRP. Cantwell bepleit dat door verwelkoming van de *Guidelines on Alternative Care* door de VN, het *necessity* principe nu intergraal onderdeel uitmaakt van het kader waarbinnen beslissingen over alternatieve zorg moeten worden genomen. Uit dit *necessity principle* volgt dat de plaatsing alleen gerechtvaardigd kan worden wanneer het ook met ondersteuning in de thuissituatie niet mogelijk is dat het kind thuis blijft wonen; zie Cantwell 2015, p. 261.

100 VN-Kinderrechtencomite 2013, par. 61. Zie ook Sandberg 2019, p. 12-13.

101 EHRM 21 september 2006, appl. no. 12643/02 (*Moser tegen Oostenrijk*), par. 71.

102 Brems & Lavrysen 2015, p. 18.

andere mogelijkheden in overweging moeten hebben genomen, is dan ook niet duidelijk. Wel is duidelijk dat gekeken moet worden naar de vraag of de uithuisplaatsing met materiële, financiële of sociale ondersteuning kan worden voorkomen.

3.5.4.1 Minder ingrijpende middelen: materiële of financiële ondersteuning aan het gezin

Dat de staat het gezin moet ondersteunen, wordt alom erkend in mensen- en kinderrechtenverdragen. Zo stelt artikel 23 IVBPR dat het gezin recht heeft op ondersteuning van de staat. Lidstaten bij het IVBPR moeten aan het VN-Mensenrechtencomité rapporteren in hoeverre de staat de sociale diensten in hun land financieel en anderszins ondersteunt.[103] Het IVRK is explicieter en stelt dat kinderen recht hebben op een levensstandaard die toereikend is voor de ontwikkeling van het kind.[104] De eerste verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij ouders. Lidstaten hebben vervolgens een verplichting ouders hierbij te ondersteunen en waar dat nodig is materiële bijstand en ondersteuning te bieden.[105] Die verplichting geldt in het bijzonder voor voeding, kleding en huisvesting.[106]

Gelet op deze verplichting om het gezin financiële ondersteuning te bieden, is het logisch dat het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment 14* stelt dat een uithuisplaatsing nooit gerechtvaardigd kan worden door financiële of materiële tekortkomingen, dan wel omstandigheden die het directe gevolg zijn van armoede.[107] En ook de *Guidelines on Alternative Care* stellen in paragraaf 15: 'Financial and material poverty, or conditions directly and uniquely imputable to such poverty, should never be the only justification for the removal of a child from parental care'.

Dezelfde lijn wordt aangehouden door het EHRM.[108] Hoewel de gevolgen van het leven in armoede op zichzelf genomen voldoende ernstig kunnen zijn om een uithuisplaatsing te rechtvaardigen, moeten deze problemen op een andere manier worden opgelost. Dat was bijvoorbeeld het geval in de zaak *Savigny tegen Oekraïne*. In die zaak ging het om de uithuisplaatsing van zeven kinderen. Beide ouders waren sinds hun geboorte blind en kampten met

---

103 VN-Mensenrechtencomité, General Comment nummer 19, par. 3. De verplichting om naar minder vergaande middelen te kijken kwam impliciet naar voren in de zaak *Buckle tegen Nieuw-Zeeland,* waarin het VN-Mensenrechtencomité bij de beoordeling van de uithuisplaatsingsbeslissing inging op de inspanningen die waren genomen om de uithuisplaatsing te voorkomen. Mede door die inspanningen kwam het Hof in deze zaak niet tot een schending van het recht op bescherming van het familieleven van klaagster; zie Mensenrechtencomité 16 november 2000, appl. no. 858/1999 *(Buckle tegen Nieuw-Zeeland)*, par. 5.3.

104 Artikel 27 lid 1 IVRK.

105 Artikel 27 lid 2 IVRK.

106 Artikel 27 lid 3 IVRK.

107 VN-Kinderrechtencomite 2013, par. 62.

108 Zie hierover ook Forder 2008, p. 48.

financiële problemen. De aangevoerde redenen voor de uithuisplaatsing waren op zichzelf genomen voldoende om de plaatsing te rechtvaardigen; de ouders konden hun kinderen niet voorzien van voldoende voedsel en kleding, er was sprake van gebrekkige hygiëne en slechte gezondheidszorg en het ging met de kinderen zowel op sociaal als op educatief gebied niet goed. De rechten van de kinderen kwamen zo op meerdere manieren in de knel. Het Hof noemde deze problemen weliswaar voldoende relevant om een uithuisplaatsing te rechtvaardigen, maar verweet het de lidstaat dat nergens in de procedure was gekeken of de problemen opgelost hadden kunnen worden door het verlenen van financiële en sociale ondersteuning en begeleiding.[109]

In latere zaken is het Hof nog concreter. Zo oordeelde het in *Soares de Melo tegen Portugal* dat Portugese autoriteiten in dit geval, in plaats van de kinderen uit huis te plaatsen, aanvullende financiële en materiële steun had moeten geven.[110] Zo had de staat de moeder kunnen voorzien in basisbehoeften als voedsel, elektriciteit en stromend water. Ook hadden ze ervoor moeten zorgen dat de jongste kinderen uit het gezin gebruik hadden kunnen maken van dagopvang zodat de moeder een inkomen had kunnen genereren. Voorts hadden ze de moeder moeten begeleiden en adviseren bij onder andere het vinden van sociale uitkeringen, kansen voor sociale huisvesting en andere mogelijkheden om hun moeilijkheden te overwinnen.[111]

3.5.4.2 Minder ingrijpende middelen: opvoedingsondersteuning

Naast een verplichting om gezinnen die in armoede leven te ondersteunen, volgt uit kinder- en mensenrechtendocumenten ook een verplichting tot het bieden van opvoedingsondersteuning. Het meest duidelijk wordt die verplichting verwoord in artikel 18 IVRK waarin staat dat ouders de eerste verantwoor-

---

109 EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 57.

110 In de uitspraak verwijst het Hof uitgebreid naar de *Concluding Observations* van het Kinderrechtencomité waarin het VN-Kinderrechtencomité zijn zorgen uit over gebrekkige ondersteuning van de Portugese overheid aan families die in armoede leven; zie EHRM 16 februari 2016, appl. no. 72850/14 (*Soares de Melo tegen Portugal*), par. 57.

111 Het Hof stelt: 'En dépit du dénuement matériel manifeste constaté au cours des différentes visites au domicile de la requérante, les autorités internes n'ont pas essayé de combler ces carences au moyen d'une aide financière supplémentaire afin de couvrir les besoins primaires de la famille (par exemple en matière d'alimentation, d'électricité et d'eau courante) et les frais d'accueil des enfants les plus jeunes dans des crèches familiales pour permettre à l'intéressée d'exercer une activité professionnelle rémunérée. (…) Par ailleurs, elle rappelle que le rôle des autorités de protection sociale est précisément celui d'aider les personnes en difficulté, de les guider dans leurs démarches et de les conseiller, entre autres, quant aux différents types d'allocations sociales disponibles, aux possibilités d'obtenir un logement social ou aux autres moyens de surmonter leurs difficultés.'; zie EHRM 16 februari 2016, appl. no. 72850/14 (*Soares de Melo tegen Portugal*), par. 106. Zie in dezelfde lijn ook EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 *(R.M.S. tegen Spanje)*; EHRM 22 juni 2017, appl no. 37931/15 *(Barnea en Caldararu tegen Italië)* en EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 *(Wallova en Walla tegen Tsjechië)*.

delijkheid hebben voor hun kind, terwijl de staat ouders bij de opvoeding passende ondersteuning geeft. In de aanbevelingen die het VN-Kinderrechtencomité opstelde naar aanleiding van de *Day of General Discussion* over kinderen zonder ouderlijke zorg,[112] benadrukt het Comité het belang van opvoedingsondersteuning. Geld besteden aan opvoedingsondersteuning kan volgens het Comité voorkomen dat kinderen uit huis geplaatst moeten worden.[113]

Het EHRM kijkt ook naar de vraag of opvoedingsondersteuning is geboden. In de zaak *Zhou tegen Italië* voor het EHRM ging het om extra opvoedingsondersteuning die aan de moeder geboden had moeten worden. De moeder in deze zaak was niet in staat om het kind zelf de extra zorg te geven die het kind nodig had. Als gevolg daarvan waren er zorgen over de ontwikkeling van het kind. Desalniettemin was het gedrag van de moeder niet negatief geweest voor het kind.[114] De staat had daarom alle mogelijke maatregelen die redelijkerwijs konden worden verwacht moeten nemen om het gezinsleven van de klaagster (moeder) en haar dochter te beschermen.[115]

Waar het gaat om ouders die vanwege een handicap niet voor hun kind kunnen zorgen, stelt het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment 14* dat een handicap nooit de enige reden mag zijn dat kinderen uit huis geplaatst worden.[116] Het EHRM let bij de beoordeling van zaken omtrent ouders met een handicap vooral op de vraag of goed gekeken is naar andere mogelijkheden. In de hierboven beschreven zaak *Saviny tegen Oekraïne* waren beide ouders blind. Hoewel het Hof in zijn beoordeling vooral de nadruk legt op het overwinnen van de financiële en materiële tekortkomingen van het gezin, is duidelijk dat alleen de visuele beperking van de ouders de uithuisplaatsing niet kan rechtvaardigen. Er had onderzocht moeten worden of er andere mogelijkheden voorhanden waren.[117] In andere zaken voor het Hof ging het om ouders met een intellectuele beperking, zoals bijvoorbeeld in de zaak *Kutzner tegen Duitsland,* waarin het Hof oordeelde dat de uithuisplaatsing van de twee dochters van intellectueel beperkte ouders niet voldoende onderbouwd was en dat onvoldoende was gekeken naar minder ingrijpende middelen.[118]

---

112 VN-Kinderrechtencomité 2006a. Deze *Day of General Discussion* vormde tevens aanleiding tot het opstellen van de *Guidelines on Alternative Care;* zie par. 688 van het verslag van de *Day of General Discussion.*

113 VN-Kinderrechtencomité 2006a.

114 EHRM 21 januari 2014, appl. no. 33773/11 (*Zhou tegen Italië*), par. 57.

115 EHRM 21 januari 2014, appl. no. 33773/11 (*Zhou tegen Italië*), par. 49.

116 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 63. Ditzelfde is ook expliciet opgenomen in artikel 23 lid 4 van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.

117 EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*).

118 EHRM 26 februari 2002, appl. no. 46544/99 (*Kutzner tegen Duitsland*). Overigens is de redenering van het Hof in deze zaak lastig te volgen, hetgeen ook wordt benadrukt in de concurring opionion van rechter Pellonpaa bij de uitspraak. Zie over de redenering van het Hof in deze zaak ook Kilkelly 2004, p. 16-17. Zie over intellectueel beperkte ouders ook EHRM 29 maart 2016, appl.no 16899/13 (*Kocherov en Sergeyeva tegen Rusland*), waarin de licht verstandelijk beperkte vader van een minderjarige geen toestemming kreeg om,

3.5.4.3 Minder ingrijpende middelen: het handelen van de ouder

Bij de vraag in hoeverre de problemen ook op een andere manier opgelost hadden kunnen worden, kijkt het Europese Hof ook naar de vraag of de ouders iets verweten kon worden. In de meeste zaken waarin het Hof concludeerde dat de uithuisplaatsing een schending van artikel 8 EVRM opleverde, omdat te weinig was gekeken naar minder ingrijpende middelen, wijst het Hof erop dat ouders niet schadelijk hebben gehandeld jegens het kind.[119] Een voorbeeld is de zaak de zaak *Barnea en Caldararu tegen Italië.* In die zaak waren er weliswaar zorgen over de woonomstandigheden in het Roma-kamp waarin de minderjarige woonde, maar leken de ouders in staat hun rol als ouder te vervullen en hadden zij geen negatieve invloed op de ontwikkeling van het kind. Ook er was nooit sprake geweest van kindermishandeling, misbruik of verwaarlozing. Dat de kinderen in de zaak toch uit huis waren geplaatst leidde dan ook tot een schending van artikel 8 EVRM.[120] In *Achim tegen Roemenië* echter waren de problemen net als in *Barnea en Caldararu tegen Italië* gerelateerd aan de armoede van de ouders, maar werkten de ouders ook niet mee met de geboden hulpverlening. Bovendien hadden zij de gezondheid van hun kinderen en hun educatieve en sociale ontwikkeling verwaarloosd. In dat geval leverde de (tijdelijke) uithuisplaatsing van de minderjarigen geen schending van artikel 8 EVRM op.[121]

Dat het Europese Hof erop let of ouders een verwijt kan worden gemaakt, is logisch. In die gevallen waarin ouders immers wel verwijtbaar hebben gehandeld, zal de verwachting dat andere middelen zullen volstaan immers ook minder groot zijn. Dat de vraag of ouders iets verweten kan worden niet doorslaggevend hoeft te zijn kwam echter naar voren in boven beschreven zaak *S.H. tegen Italië*. Hoewel de moeder hier niets te verwijten viel, leverde

---

nadat hij een zelfstandige woning had gevonden, zijn vierjarige dochter te gaan verzorgen. Opnieuw oordeelt het Hof dat beter gekeken had moeten worden naar alternatieve mogelijkheden en komt het Hof tot een schending van artikel 8 EVRM. In de zaak *A.K. en L. tegen Kroatië* gaat het eveneens om intellectueel beperkte ouders. In dit geval hangt de schending van artikel 8 EVRM echter samen met de vaststelling van het Hof dat ouders onvoldoende waren ondersteund en betrokken bij de procedure; zie EHRM 8 januari 2013, appl. no. 37956/11 (*A.K. en L. tegen Kroatië).* Overigens verwijst het EHRM in de zaak *A.K. en L. tegen Kroatië* naar de European Convention on the Adoption of Children, ondanks het feit dat deze conventie niet door Kroatië is ondertekend, waarmee het Hof laat zien dat het andere internationale documenten betrekt bij de interpretatie van verdragsbepalingen, ongeacht de vraag of de betreffende lidstaat dit specieke document ook heeft ondertekend. Zie daarover Glas 2017, p. 105.

119 Zie onder meer EHRM 16 februari 2016, appl. no. 72850/14 (*Soares de Melo tegen Portugal*); EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 *(R.M.S. tegen Spanje)* en EHRM 22 juni 2017, appl no. 37931/15 *(Barnea en Caldararu tegen Italië).*

120 EHRM 22 juni 2017, appl no. 37931/15 (*Barnea en Caldararu tegen Italië*).

121 EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 (*Achim tegen Roemenië*).

de initiële beslissing om de kinderen uit huis in dit geval geen schending op van artikel 8 EVRM.[122]

3.6 VERPLICHTING TOT INGRIJPEN BIJ KINDERMISHANDELING

In kinderrechtendocumenten wordt zo paal en perk gesteld aan de beslissing tot uithuisplaatsing. Ingrijpen in het gezinsleven is toegestaan, maar alleen wanneer dat ingrijpen voldoet aan de bovenbeschreven criteria. Daartegenover staat echter een verplichting voor lidstaten om in te grijpen wanneer het kind thuis (ernstig) wordt mishandeld. Juist het verbod op geweld is immers een absoluut gebod, dat zich niet alleen uitstrekt over geweld gepleegd door overheidsfunctionarissen, maar ook ziet op de verplichting van de staat om bescherming te bieden tegen geweld door (onder meer) ouders jegens hun kinderen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de verplichting van de overheid om in te grijpen en het kind uit huis te plaatsen alleen van toepassing is wanneer sprake is van ernstige mishandeling. Het gaat dan om situaties waarin de mishandeling kan worden geschaard onder het martelverbod dat is vastgelegd in artikel 3 EVRM.[123]

Het VN-Kinderrechtencomité voert in geval van kindermishandeling al jaren een *zero-tolerance* beleid. Het gaat ervan uit dat alle vormen van geweld tegen kinderen te voorkomen zijn en geen enkele vorm van geweld tegen kinderen te rechtvaardigen is.[124] De staat heeft hierbij een vergaande verplichting om kinderen te beschermen tegen geweld door hun ouders, een verplichting die direct volgt uit artikel 19 IVRK. Daarin staat expliciet dat staten alle passende maatregelen moeten nemen op wettelijke, bestuurlijke, sociaal én opvoedkundig gebied. Dit teneinde kinderen te beschermen tegen geweld *terwijl* zij onder de hoede zijn van ouders of verzorgers.[125] Hoewel de staat het kind dus moet

---

122 EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië*), par. 50. Overigens ging het in *Couillard Maugery tegen Frankrijk* ook om een uithuisplaatsing als gevolg van psychische problemen van de moeder. In dat geval echter weigerde de moeder ook mee te werken aan de geboden hulpverlening; zie EHRM 1 juli 2004, appl. no. 64796/01 *(Couillard Maugery tegen Frankrijk).*

123 Zoals bijvoorbeeld het geval was in EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 (*A. tegen het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95, *EHRC* 2001/46 *(Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk),* m.nt. Brems; en EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96, (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), *EHRC* 2003/14 m.nt. Janssen.

124 Zie onder meer VN-Kinderrechtencomité 2011, par. 3 en Algemene Vergadering Verenigde Naties, *Report of the Independent expert for the United Nations study on Violence against children 2006,* die beiden als uitgangspunt nemen dat *'No violence against children is justifiable; all violence against children is preventable'.*

125 Overigens geeft General Comment 13 van het VN-Kinderrechtencomité zo'n brede definitie van het begrip 'onder de hoede zijn van ouders en verzorgers', dat de bescherming in artikel 19 zich in de interpretatie van het Comité uitstrekt over alle situaties waarin kinderen slachtoffer (kunnen) zijn van geweld, bijvoorbeeld wanneer het gaat om geweld gepleegd

beschermen tegen geweld, hoeft niet in alle gevallen te betekenen dat het kind direct uit huis wordt geplaatst.[126] Eerst gekeken zal moeten worden of het probleem binnen de thuissituatie opgelost kan worden.[127] Is een van de ouders de agressor dan vereist artikel 9 IVRK volgens Hodgkin en Newell dat gepoogd moet worden om een scheiding van het kind met de andere ouder te voorkomen.[128]

Het EHRM heeft in verschillende uitspraken duidelijk gemaakt dat geweld tegen kinderen kan vallen onder het absoluut geformuleerde martelverbod artikel 3 EVRM, mits sprake is van een *minimum level of severity*.[129] Bruning wijst er in haar noot bij de zaak *D.M.D. tegen Roemenië* op dat ook het EHRM steeds duidelijker stelling neemt tegen het gebruik van geweld in de opvoeding.[130] De staat moet dan ingrijpen om het kind te beschermen, doet het dat niet dan leidt dat mogelijkerwijs tot een schending van het martelverbod door de staat. Zo oordeelde het EHRM eerst in een aantal zaken dat geweld tegen kinderen door (semi-)overheidsinstellingen tot een schending van artikel 3 EVRM kan leiden.[131] Later oordeelde het Hof dat ook wanneer het geweld plaatsvindt achter de voordeur van een gezin, de overheid zich schuldig kan maken aan een schending van dit artikel.[132] De overheid moet, wanneer het wist of had kunnen weten dat er sprake is van geweld in een thuissituatie, maatregelen nemen om het kind te beschermen. De staat kan dus een schending van het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling worden verweten, wanneer een ouder (dus geen overheidsfunctionaris) zijn kind mishandelt. Datzelfde geldt bij andere vergaande inbreuken op de rechten van het kind. Zo kwam het EHRM in *V.C. tegen Italië* tot een schending van

door leeftijdsgenootjes (*peer group violence*), of geweld gepleegd door een buurman of buurvrouw. Zie VN-Kinderrechtencomité 2011, par. 36.

126 Hodgkin & Newell 2007, p. 269.

127 Hodgkin & Newell 2007, p. 269.

128 Hodgkin & Newell 2007, p. 268.

129 Zie bijvoorbeeld EHRM 25 april 1978, appl. no. 5856/72 (*Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 *(A. tegen het Verenigd Koninkrijk)* en EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96 (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*). Daarnaast kan het ook zo zijn dat geweld tegen kinderen, hoewel niet de *minimum level of severity* zoals wordt vereist onder artikel 3 EVRM is bereikt, wel een inbreuk maakt op de lichamelijke integriteit van het kind, zoals die wordt beschermd onder artikel 8 EVRM; zie daarover EHRM 25 maart 1993, appl. no. 13134/39 (*Costello-Roberts tegen het Verenigd Koninkrijk).*

130 EHRM 3 oktober 2010, appl. no. 23022/13 (*D.M.D. tegen Roemenië*), *EHRC* 2018/5 m.nt. Bruning en Ölçer.

131 Zie EHRM 25 april 1978, appl. no. 5856/72 (*Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 25 februari 1982, appl. nos. 7511/76 en 7743/76 (*Campbell en Cosans tegen het Verenigd Koninkrijk)*; EHRM 25 maart 1993, appl.no. 13134/39 (*Costello-Roberts tegen het Verenigd Koninkrijk).*

132 Zie met name EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 (*A. tegen het Verenigd Koninkrijk*); EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95, *(Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk), EHRC* 2001/46 m.nt. Brems; en EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96, (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), *EHRC* 2003/14 m.nt. Janssen. Zie hierover ook Bruning 2003.

artikel 3 EVRM omdat de staat onvoldoende had gedaan om de minderjarige die zich in een prostitutie-netwerk bevond, te beschermen.[133]

Dat de overheid verplicht is om maatregelen te nemen, betekent natuurlijk nog niet dat de kinderen uit huis geplaatst hadden moeten worden. Zo stelde het Hof in de zaak *E tegen het Verenigd Koninkrijk* vooral dat de autoriteiten in die zaak meer hadden moeten doen om duidelijk te krijgen of de eerder van seksueel misbruik veroordeelde stiefvader, zich in het huidige gezin ook misdroeg. Hadden ze geweten dat de kinderen inderdaad slachtoffer waren van seksuele en lichamelijke mishandeling, dan hadden ze meer kunnen doen om de kinderen te beschermen.[134] In de zaak *Z tegen het Verenigd Koninkrijk* kwam het Straatsburgse Hof tot eenzelfde conclusie maar stelde het Hof ook dat de kinderen uit huis geplaatst hadden moeten worden. In deze zaak ging het om vier kinderen die al vierenhalf jaar onder toezicht stonden van de plaatselijke autoriteiten. Toch hadden zij niet of niet voldoende opgemerkt dat de kinderen zeer ernstig verwaarloosd en emotioneel mishandeld werden. Het Europese Hof kwam in deze zaak tot een schending van artikel 3 EVRM. Daarbij wees het Hof expliciet op de mogelijkheid die de autoriteiten hebben om kinderen uit huis te plaatsen.[135] In andere zaken volgt de verplichting om de kinderen uit huis te plaatsen uit een *a-contrario* redenatie van de uitspraak van het Hof. Dan gaat het om zaken waarin achteraf blijkt dat de vermoedens van kindermishandeling onjuist waren. Het Hof komt dan niet noodzakelijkerwijs tot een schending van artikel 8 EVRM omdat de staat – waren de vermoedens wel juist geweest – juist een verplichting had gehad om in te grijpen.[136] Kindermishandeling is daarbij al gauw voldoende rechtvaardiging om een kind uit huis te plaatsen.

Ook het VN-Mensenrechtencomité gaat ervan uit dat als er sprake is van kindermishandeling, de staat moet handelen. Die verplichting hangt samen met het in artikel 7 IVBPR vastgelegde martelverbod. Dat kindermishandeling kan vallen onder artikel 7 IVBPR stelt het VN-Mensenrechtencomité in *General Comment* nummer 20:

> 'In the Committee's view, moreover, the prohibition must extend to corporal punishment, including excessive chastisement ordered as punishment for a crime or as an educative or disciplinary measure. It is appropriate to emphasize in this regard that article 7 protects, in particular, children (…)'[137]

133 EHRM 1 februari 2018, appl. no. 54227/14 (*V.C. tegen Italië*).
134 EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96 (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*).
135 EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95 (*Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 74.
136 Zie bijvoorbeeld EHRM 23 maart 2010, appl. nos. 45901/05 en 40146/06 (*M.A.K. and R.K. tegen het Verenigd Koninkrijk*).
137 VN-Mensenrechtencomité 1992, par. 5.

Dit absolute verbod op kindermishandeling, werd in een *concurring opinion* bij de zaak *X tegen Spanje,* nog eens benadrukt door rechters Wedgwood en Rodley. Zij stelden: 'children have a moral and legal right to protection against physical and sexual abuse'.[138]

Het absolute verbod op kindermishandeling houdt ook bij het VN-Mensenrechtencomité in dat staten een verplichting hebben om in te grijpen wanneer sprake is van kindermishandeling. In het *General Comment* over de rechten van het kind stelt het VN-Mensenrechtencomité: 'in cases where the parents and the family seriously fail in their duties, ill-treat or neglect the child, the State should intervene to restrict parental authority and the child may be separated from his family when circumstances so require.'[139] De noodzaak om in te grijpen ontstaat zo wanneer ouders hun ouderlijke taken niet nakomen, of hun kinderen mishandelen of verwaarlozen.

Over deze verplichting om in te grijpen is echter nog geen jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité beschikbaar. De verplichting lijkt wel impliciet in de zaak *Juan Asensi Martinez tegen Paraguay* aanwezig. Deze zaak ging over de omgang tussen een vader en zijn dochters. In zijn overwegingen rekende het Comité het de staat aan dat het niets gedaan had met de zorgen van de vader omtrent verwaarlozing van zijn dochters, en zijn stelling dat de meisjes in onveilige omstandigheden leefden.[140]

3.7 Tussenconclusie

Op het moment dat een kind uit huis wordt geplaatst, nemen de nationale autoriteiten namens de ouder een beslissing over de belangen van het kind. Om te kunnen waarborgen dat de rechten van het kind centraal blijven staan bij deze beslissing is het van belang dat helder in kaart wordt gebracht welke rechten van het kind in het geding zijn bij deze beslissing.

Hoewel gesteld kan worden dat de uithuisplaatsing met zich meebrengt dat de staat namens de ouders het recht van het kind om zelf te bepalen waar hij woont uitoefent, worden beslissingen over de uithuisplaatsing doorgaans gekoppeld aan het recht op bescherming van het familieleven. Het genieten van elkaars gezelschap vormt een fundamenteel onderdeel van het recht op bescherming van het familieleven, waardoor een uithuisplaatsing inbreuk maakt op dit recht. Centraal bij de beoordeling daarvan staan de belangen van het kind. Over het vaststellen daarvan is in hoofdstuk 2 gesteld dat gekeken moet worden naar de rechten van het kind, de feitelijke kennis over

138 VN-Mensenrechtencomité 2 september 2008, appl. no. 1456/2006 *(X tegen Spanje),* concurring opinion van rechters Wedgwood en Rodley.

139 VN-Mensenrechtencomité 1989, par. 6.

140 VN-Mensenrechtencomité 24 april 2009, comm. nr. 1407/2005 (*Juan Asensi Martinez tegen Paraguay*), par. 7.4 en 7.5.

het kind en de mening van het kind. De specifieke rechten van het kind die centraal moeten staan bij beslissingen over de uithuisplaatsing, zijn het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven en het recht van het kind op ontwikkeling. Vervolgens dienen gegevens over dit specifieke kind in kaart te worden gebracht, in samenhang met beschikbare kennis over de ontwikkeling van kinderen in de specifieke situatie en tot slot moet het kind in staat worden gesteld om zelf zijn mening te kunnen geven over de situatie.[141]

In dit hoofdstuk is gebleken dat vanuit de belangen van het kind bezien de uithuisplaatsing noodzakelijk is wanneer wordt voldaan aan vier criteria. Bij de beoordeling van deze criteria zullen steeds gegevens over het kind verzameld moeten worden op basis waarvan invulling gegeven kan worden aan de belangen van het kind. Daarbij kan worden gesteld dat de belangen van het kind vooropstaan, maar dat bij de invulling van de criteria ook belangen van ouders een rol spelen. Veelal zullen de belangen van het kind en de belangen van ouders niet helemaal van elkaar kunnen worden gescheiden.[142]

Het eerste criterium kan worden omschreven als het schadebeginsel. Het handelen (of juist het nalaten) van de ouders moet ook daadwerkelijk schadelijk zijn voor de ontwikkeling van het kind. Daarvan kan al snel worden uitgegaan wanneer sprake is van kindermishandeling, maar ook bijvoorbeeld ouders die weigeren hun kind naar school te sturen kunnen de ontwikkeling van hun kind belemmeren. Voor de beoordeling van dit criterium dienen gegevens over de ontwikkeling van het kind beschikbaar te zijn. Deze gegevens moeten vervolgens worden geduid aan de hand van gedragswetenschappelijke kennis over de ontwikkeling van kinderen. Zo is er veel onderzoek gedaan naar de impact van een uithuisplaatsing op kinderen en de voor- of nadelen van thuisblijven in een specifieke situatie.[143] Het enkele feit dat een kind ergens anders beter af zou zijn, is niet voldoende om de uithuisplaatsing te rechtvaardigen. Wel zal een uithuisplaatsing in de regel gerechtvaardigd zijn als er sprake is van (ernstige vormen van) kindermishandeling.[144]

Ten tweede moet de uithuisplaatsing effectief antwoord kunnen bieden op de gestelde problemen. Daarvoor dient duidelijk te zijn welke problemen spelen en (zover mogelijk) waar de oorzaak van deze problemen liggen.

141 Zie over het vaststellen van de relevante feiten en de participatie van het kind zelf respectievelijk par. 3.10 en 3.11 van dit hoofdstuk.

142 Zo wordt bij het beoordelen van de impact van de uithuisplaatsing op de betrokken gezinsleden niet alleen naar de impact op het kind zelf gekeken, maar ook naar de impact van beslissing op de ouders. Het EHRM oordeelt bijvoorbeeld dat zeer terughoudend om moet worden gegaan met het uithuisplaatsen van jonge babies, vanwege de grote impact die dit heeft op ouders.

143 Zie voor een overzicht hoofdstuk 1, par. 1.6.1.

144 Hetgeen ook aansluit 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 en anderen 2009 en Juffer 2010, p. 23.

Hoewel bepleit zou kunnen worden dat hier ook gekeken moet worden naar effectiviteitsonderzoek naar uithuisplaatsingen in algemene zin, focussen kinder- en mensenrechtendocumenten zich hier primair op de rol van ouders. De reden van de uithuisplaatsing moet worden gezocht in het handelen van de ouder, dan wel het nalaten daarvan. Ligt de reden voor de uithuisplaatsing niet bij de ouder, dan zal een scheiding van kinderen en hun ouders logischerwijs ook geen oplossing voor het probleem bieden en is niet voldaan aan het doelmatigheidscriterium.

Ten derde moet een zorgvuldige afweging 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. Zeker bij jonge baby's acht het EHRM de uithuisplaatsing een draconische maatregel, waarbij de impact op betrokkenen zorgvuldig moet worden meegenomen. Opnieuw moet zoveel mogelijk op basis van gedragswetenschappelijke kennis zorgvuldig worden vastgesteld hoe groot de impact is.

Ten vierde zal gekeken moeten worden of minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn om de gestelde doelen te bereiken. Kunnen de problemen worden opgelost door het bieden van financiële of sociale ondersteuning, dan kan de uithuisplaatsing niet worden gerechtvaardigd. Voor beoordeling van dit criterium zal duidelijk moeten zijn welke problemen er precies spelen en welke alternatieven er voorhanden zijn. Dat kunnen bijvoorbeeld beschikbare hulpverleningsprogramma's zijn of de beschikbaarheid van ondersteuning binnen het netwerk. Ook zal duidelijk moeten zijn welke alternatieven reeds zijn geprobeerd en in hoeverre de ouders en het kind voornemens zijn mee te werken met deze alternatieven. Opnieuw speelt hier het handelen en de houding van de ouder een belangrijke rol, hun opstelling is bepalend voor het succes van deze minder ingrijpende maatregelen. Werken ouders niet mee aan de geboden hulpverlening, dan zijn er misschien wel minder ingrijpende mogelijkheden beschikbaar, maar kan niet worden verwacht dat daarmee het beoogde doel wordt bereikt.

Voor alle vier de criteria geldt dat de mening van het kind onderdeel moet zijn van de beoordeling. Dat betekent niet dat de mening van het kind bepalend moet zijn voor de uitkomst van de beslissing, maar wel dat het kind serieus genomen moet worden.

Naast inhoudelijke vereisten aan de beslissing tot uithuisplaatsing, verbinden de kinder- en mensenrechtendocumenten ook procedurele vereisten aan de beslissing. Deels worden die vereisten direct gekoppeld aan de beslissing tot uithuisplaatsing, bijvoorbeeld in artikel 9 IVRK, deels volgen ze in meer algemene zin uit het IVBPR en het EVRM. In het navolgende zullende procedurele vereisten aan de uithuisplaatsingbeslissing worden besproken. Daaruit zal blijken dat de procedurele vereisten die specifiek zijn gekoppeld aan de uithuisplaatsingsbeslissing, in algemene zin ook worden erkend bij andere beslissingen in het kader van de uithuisplaatsing. De procedurele waarborgen die

hieronder worden besproken zijn met andere woorden ook van betekenis voor de overige beslissingen die in dit onderzoek worden beschreven.

3.8 Procedurele waarborgen bij de uithuisplaatsingsbeslissing

De scheiding van het pleegkind en zijn ouders heeft niet alleen tot gevolg dat de staat namens de ouders beslissingen neemt over het pleegkind, het betekent ook dat de ouder niet, of minder goed in staat zal zijn om het kind te vertegenwoordigen in een procedure omtrent de uithuisplaatsing. Dat maakt dat procedurele waarborgen voor het pleegkind van groot belang zijn, nu deze procedurele waarborgen garanderen dat ook zijn mening en belangen voldoende mee worden gewogen in de procedure. Leviner wijst erop dat procedurele waarborgen voor kinderen in kinderbeschermingsprocedures tegenwicht bieden aan de traditionele nadruk op rechten van ouders in dergelijke procedures.[145] Ook Fortin en Tobin wijzen erop dat afwezigheid van procedurele waarborgen ertoe kan leiden dat kinderen overschaduwd worden in een procedure. In een mail aan John Tobin stelt Jane Fortin dat:

> 'the absence of separate representation for most children in private law parental disputes probably explains why the judiciary get away with ignoring children's own specific rights in such disputes'.[146]

De mogelijkheid om deel te nemen aan de procedure wordt, waar het gaat om volwassenen, beschouwd als onmisbaar voor het beschermen van mensenrechten.[147] Toch lijkt er ten aanzien van kinderen een andere benadering te gelden. Ervo en Tolonen wijzen erop dat het weliswaar algemeen aanvaard is dat deelname aan juridische procedures essentieel is voor het welslagen van dergelijke procedures, maar dat dit uitgangspunt toch niet schijnt op te gaan voor kinderen. Vanuit het oogpunt van bescherming worden kinderen vaak buiten juridische procedures gehouden.[148] Daly wijst hier ook op, maar stelt dat dit toch vooral de traditionele benadering is en dat deze in betekenis afneemt. Als gevolg van verschuivende verhoudingen tussen kinderen, ouders en de staat is er steeds meer steun voor het betrekken van kinderen in juridische procedures. Er is, zo stelt Daly, steeds meer ruimte om in civiele zaken waar kinderen bij betrokken zijn, op zoek te gaan naar een balans tussen bescherming en participatie.[149] Ervo, Tolonen en Daly onderschrijven deze algemene tendens in kinderrechtenliteratuur waarin wordt gepleit voor een

145 Zie Leviner 2012, p. 272.
146 Email Jane Fortin aan John Tobin op 15 februari 2009, zoals geciteerd in Tobin 2009, p. 581.
147 Cançado Trindade 2011, p. xxvii.
148 Ervo & Tolonen 2012, p. 332.
149 Daly 2011, p. 441.

verbetering van de mogelijkheden voor kinderen om hun rechten af te dwingen.

3.9 Procedurele waarborgen in kinder- en mensenrechtendocumenten

In de tekst van kinder- en mensenrechtenverdragen zijn weinig procedurele waarborgen bij de uithuisplaatsingsbeslissing terug te vinden. Volgens artikel 9 IVRK mogen kinderen en hun ouders niet worden gescheiden *tenzij* de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van rechterlijke toetsing en in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, besluiten dat de scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind.[150] Daarnaast geldt artikel 12 IVRK, het participatierecht van kinderen, uiteraard als procedurele waarborg. Een uitwerking van de procedurele waarborgen bij de uithuisplaatsingsbeslissing (en andere beslissingen over pleegkinderen) wordt gegeven in de *Guidelines on Alternative Care* en de *General Comments* van het VN-Kinderrechtencomité.

Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie veel procedurele rechten afgeleid uit het recht op bescherming van het familieleven.[151] Onder het IVBPR zijn ook wel procedurele rechten van betrokkenen terug te vinden, maar veel minder en niet direct gekoppeld aan het recht op bescherming van het familieleven.[152] Over het belang van procedurele waarborgen stelt het EHRM:

150 Deze vereisten worden herhaald in de *Guidelines on Alternative Care; zie Guidelines on Alternative Care,* par. 47.

151 In de uitspraak *McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk* legde het Straatsburgse Hof het verschil uit tussen het recht op een eerlijk proces zoals beschermd in artikel 6 EVRM en de procedurele waarborgen die het Hof afleidt uit artikel 8 EVRM. Daar waar artikel 6 ziet op de procedurele rechten tijdens een proces, zijn de procedurele waarborgen uit artikel 8 gekoppeld aan de bescherming van het recht op familieleven van betrokkene(n). Hoewel er enige overlap bestaat tussen beiden, hebben ze een ander toepassingsbereik. Procedurele waarborgen gekoppeld aan artikel 8 zien niet alleen op de waarborgen tijdens een proces, maar ook op de procedure die daartoe heeft geleid. Zo kan bijvoorbeeld ook de wijze waarop een beslissing door de kinderbeschermingsautoriteiten tot stand is gekomen worden beoordeeld onder artikel 8 EVRM. En ook de procedurele rechten van iemand die geen partij is in de procedure, bijvoorbeeld een ouder zonder gezag, vallen onder de bescherming van artikel 8 EVRM, terwijl daarover niet onder artikel 6 EVRM kan worden geklaagd. Zie EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 91.
Nu dit onderzoek ziet op beslissingen over pleegkinderen en niet op de kwaliteit van rechterlijke besluitvorming zullen alleen die vereisten die voortvloeien uit artikel 8 EVRM worden besproken en niet ook de vereisten onder artikel 6 EVRM.

152 Zo noemde het VN-Mensenrechtencomité in de zaak *N.T. tegen Canada* het recht van ouders op correcte dossiervorming en het recht van het kind om gehoord te worden. Dit wordt echter genoemd onder de bespreking van artikel 14 IVBPR. Zie VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada).*

> 'The Court further reiterates that whilst Article 8 contains no explicit procedural requirements, the decision-making process involved in measures of interference must be fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded by that provision. The Court cannot satisfactorily assess whether the reasons adduced by the national courts to justify these measures were "sufficient" for the purposes of Article 8 § 2 without at the same time determining whether the parent was involved in the decision-making process, seen as a whole, to a degree sufficient to provide him with the requisite protection of his interests.'[153]

Dat procedurele waarborgen niet alleen voor volwassenen gelden maar ook op kinderen van toepassing zijn onderstreepte het EHRM vervolgens in de zaak *M. en M. tegen Kroatië.* Daarin stelde het dat dezelfde procedurele waarborgen die het EHRM aan ouders toekent bij de beoordeling van hun recht op bescherming van het familieleven, *mutatis mutandis* van toepassing zijn op kinderen.[154]

Procedurele waarborgen bij de beslissing tot uithuisplaatsing die zijn af te leiden uit kinder- en mensenrechtendocumenten zien op de totstandkoming en onderbouwing van beslissingen, het inzien van processtukken, de participatie van belanghebbenden bij de zaak en juridische ondersteuning bij de zaak en snelheid van de procedure. Deze processuele vereisten zullen hieronder nader worden uitgewerkt.

3.10 De totstandkoming en onderbouwing van beslissingen en waarheidsvinding

Artikel 9 lid 1 IVRK stelt dat beslissingen over de uithuisplaatsing genomen moeten worden door de 'bevoegde autoriteiten'. Doek wijst erop dat dit vereiste zowel refereert aan de juridische bevoegdheid om beslissingen te nemen (de beslissingsbevoegdheid is gemandateerd aan de betreffende autoriteiten) als op de bevoegdheid in inhoudelijke zin (de autoriteiten moeten inhoudelijk in staat zelf om een zorgvuldige belangenafweging te maken).[155]

Zoals hierboven is gebleken, is het voor het zorgvuldig vaststellen van de belangen van het kind noodzakelijk dat voldoende gegevens over het kind, zijn ontwikkeling en de directe omgeving van het kind bekend zijn. Het VN-

153 EHRM 28 april 2016, appl. no. 20106/13 (*Buchleither tegen Duitsland*), par. 45.

154 EHRM 3 september 2015, appl. no. 10161/13 (*M. en M. tegen Kroatië*), par. 181. Overigens stelt het EHRM in par. 171 van deze zaak dat kinderen wel beperkt kunnen worden bij de uitoefening van hun rechten. Wat deze mogelijkheid voor gevolgen heeft voor bijvoorbeeld de mogelijkheid van het kind om processtukken in te zien wordt niet duidelijk gemaakt.

155 Vgl. Doek 2006, p. 26; zie ook Hodgkin & Newell 2007, p. 127.

Kinderrechtencomité erkent deze noodzaak ook in *General Comment 14* en stelt dat:

> 'Children are a diverse group, with each having his or her own characteristics and needs that can only be adequately assessed by professionals who have expertise in matters related to child and adolescent development. This is why the formal assessment process should be carried out in a friendly and safe atmosphere by professionals trained in, inter alia, child psychology, child development and other relevant human and social development fields, who have experience working with children and who will consider the information received in an objective manner. As far as possible, a multidisciplinary team of professionals should be involved in assessing the child's best interests.'[156]

De gegevens over het kind moeten derhalve worden vastgesteld door getrainde en gekwalificeerde professionals. Sandberg wijst erop dat dit vereiste goed aansluit bij de bovengenoemde bepalingen uit de *Guidelines on Alternative Care* waaruit eveneens naar voren kwam dat gegevens over het kind moeten worden beoordeeld door getrainde en gekwalificeerde personen.[157]

Ook het EHRM stelt, net als het VN-Mensenrechtencomité,[158] dat de uithuisplaatsing het gevolg moet zijn van een zorgvuldig besluitvormingsproces.[159] Dat houdt in dat het dossier de relevante feiten moet vermelden[160] en dat deze feiten ook op waarheid gebaseerd moeten zijn.[161] In de uitspraken waarin het Hof de vereiste noodzakelijkheid toetst aan de vraag of sprake is van *relevant and sufficient reasons*, wordt de onderbouwing van de beslissing getoetst bij de vraag of sprake is van *sufficient reasons.* Daarbij kwam het Hof verschillende malen tot de conclusie dat weliswaar sprake was van voldoende reden om de uithuisplaatsing te rechtvaardigen *(relevant reasons)* maar dat die redenen niet goed waren onderbouwd.[162] Zo laakte het Hof in de zaak *Kocherov en Sergeyeva tegen Rusland* de onderbouwing van de besluitvorming door de staat

156 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 94.
157 Sandberg 2019, p. 14.
158 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada*), par. 8.12 en 8.13.
159 EHRM 8 juli 1987, appl. no. 9749/82 (*W. tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 62; EHRM 13 maart 2012, appl. no. 4547/10 *(Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk),* par. 138.
160 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta tegen Italië*) par. 94. Het recht om inzage te hebben in de gegevens waar beslissingen op zijn gebaseerd kon reeds worden afgeleid uit artikel 6 EVRM; zie EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*). Zie daarover Ferrer Riba, p. 16.
161 EHRM 21 juni 2007, appl. no. 23499/06 (*Havelka tegen Tsjechië*), par. 57; EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 *(Wallova en Walla tegen Tsjechië)*, par. 73; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 *(Saviny tegen Oekraïne),* par. 58.
162 Zie bijv. EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 (*Wallova en Walla tegen Tsjechië*), par. 73; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 *(Saviny tegen Oekraïne),* par. 58.

en verlangde het concreet bewijs van hetgeen werd gesteld.[163] In de zaak *Cincimino tegen Italië*, vereiste het EHRM dat de door de staat gestelde psychische problemen van de moeder in die zaak werden onderbouwd op basis van recent en onafhankelijk onderzoek.[164]

Dit zorgvuldigheidsvereiste wordt mijns inziens minder streng getoetst in zaken waarin vermoed wordt dat kinderen thuis slachtoffer zijn van kindermishandeling. Hoewel ook in deze zaken zorgvuldig moet worden onderbouwd dat daadwerkelijk sprake is van een noodzakelijke inbreuk, kan die onderbouwing plaatsvinden nadat de minderjarige uit huis is geplaatst. Wel moet dan direct na de uithuisplaatsing snel en zorgvuldig gehandeld worden om te beoordelen of de uithuisplaatsing gerechtvaardigd kon worden.[165]

Met het uitstellen van de onderbouwing tot na de uithuisplaatsing laat het EHRM zien dat het zich bewust is van de complexiteit van waarheidsvinding in kinderbeschermingszaken. In het strafrecht kunnen oordelen veel meer op de feiten worden gestoeld, in kinderbeschermingszaken is er daarentegen vaak sprake van vermoedens, en spelen 'niet pluis gevoelens' een belangrijke rol. Een voorbeeld is de zaak *B.B. en F.B tegen Duitsland*. Daarin stelde een twaalfjarig meisje dat zij en haar achtjarige broertje mishandeld werden door hun vader. Ondanks het feit dat het meisje een jaar later opbiechtte dat ze het hele verhaal had verzonnen, doorstond de initiële beslissing om beide kinderen uit huis te plaatsen de toets van artikel 8 EVRM.[166] Dat ingrijpen achteraf gezien onterecht blijkt te zijn geweest, levert dan ook niet noodzakelijkerwijs een schending van artikel 8 EVRM op. In de woorden van het Europese Hof:

> 'The authorities, both medical and social, have duties to protect children and cannot be held liable every time genuine and reasonably held concerns about the safety of children vis-a-vis members of their family are proved, retrospectively, to have been misguided.'[167]

---

163 EHRM 29 maart 2016, appl.no 16899/13 (*Kocherov en Sergeyeva tegen Rusland*). Zie hierover ook Forder 2016, p. 2575.

164 EHRM 28 april 2016, appl. no. 6884/13 (*Cincimino tegen Italië*). Zie hierover eveneens Forder 2016, p. 2575.

165 EHRM 23 maart 2010, appl. nos. 45901/05 en 40146/06 (*M.A.K en R.K. tegen het Verenigd Koninkrijk*).

166 EHRM 14 maart 2013, appl. nos 18734/09 en 9424/11 (*B.B. en F.B. tegen Duitsland*). Overigens werd in deze zaak wel een schending van artikel 8 gevonden ten aanzien van de vervolgbeslissingen door de Duitse autoriteiten. Na de beslissing om de kinderen uit huis te plaatsen had veel zorgvuldiger geprobeerd moeten worden om de waarheid boven tafel te krijgen.

167 EHRM 30 september 2008, appl. no. 38000/05 (*R.K. & A.K. tegen het Verenigd Koninkrijk*); zie ook *NJCM-bull.* 2010 p. 1017-1031 (m.nt. M.R. Bruning). Het Hof leidt uit artikel 3 en 8 EVRM af dat lidstaten bij vermoedens van kindermishandeling een positieve verplichting hebben om effectieve strafrechtelijke instrumenten te realiseren om seksueel misbruik van kinderen te bestraffen en deze in de praktijk toe te passen. Zie ook EHRM 27 september 2011, appl. nr. 29032/04 *(M. en C. tegen Roemenië)*, par. 111.

Dat daarna echter geen zorgvuldige waarheidsvinding heeft plaatsgevonden, wordt wel verweten aan de staat en levert een schending van artikel 8 EVRM op.

3.11 Participatie bij de besluitvorming

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is bepleit, dient de mening van het pleegkind zorgvuldig mee te worden gewogen in het besluitvormingsproces. Dat is niet alleen een recht van het kind, het geldt ook als procedureel vereiste voor de zorgvuldige totstandkoming van beslissingen.

Het recht van kinderen om gehoord te worden in alle beslissingen die hen aangaan, vindt zijn basis in artikel 12 van het IVRK. In de *travaux préparatoires* bij artikel 12 IVRK valt op dat de opstellers nog geenszins vermoeden welke verstrekkende gevolgen het artikel later zal krijgen. Verschillende gedelegeerden vreesden zelfs dat artikel 12 IVRK zou worden geïnterpreteerd als zijnde een beperking van artikel 13 IVRK – het recht op vrijheid van meningsuiting. Ze wezen er dan ook op dat artikel 12 IVRK zo uitgelegd zou kunnen worden dat het recht op vrijheid van meningsuiting alleen toekomt aan kinderen die in staat worden geacht om hun mening te vormen. Deze zorgen leidden er zelfs toe dat UNICEF voorstelde het gehele artikel 12 te schrappen uit het IVRK en aan artikel 13 een derde lid toe te voegen waarin staat dat 'The views of the child shall be given due weight in accordance with his or her age and maturity'.[168]

Artikel 12 IVRK is echter in de loop der jaren steeds belangrijker geworden. De basis daarvoor wordt gelegd door het VN-Kinderrechtencomité dat artikel 12 in haar eerste bijeenkomst aanwijst als *'general principle of interpretation'* bij het verdrag.[169] In 2006 wijdt het VN-Kinderrechtencomité zijn '*Day of General Discussion*' aan het recht van het kind om gehoord te worden en stelt dat:

> 'The new and deeper meaning of this right is that it should establish a new social contract. One by which children are fully recognised as rights-holders who are not only entitled to receive protection but also have the right to participate in all matters affecting them, a right which can be considered as the symbol for their recognition as rights holders. This implies, on the long term, changes in political, social, institutional and cultural structures.'[170]

De *Day of General Discussion* mondt in 2009 uit in *General Comment* nummer 12 van VN-Kinderrechtencomité, waarin de betekenis en interpretatie van artikel

168 UN Doc. E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1/Add.1, par. 15. Zie hierover ook Smith 2013, p. 118.
169 Algemene Vergadering VN, A/47/41, 1996.
170 VN-Kinderrechtencomité 2006, preambule.

12 IVRK uitgebreid wordt toegelicht.[171] Daarin wordt aan verschillende onderdelen in het artikel een veel verderstrekkende betekenis toegekend dan oorspronkelijk de bedoeling was. Zo werd tijdens het opstellen van het IVRK bijvoorbeeld nog gediscussieerd over de vraag in hoeverre de staat verantwoordelijk is voor het meewegen van de mening van het kind. Op dat moment in de discussie start het artikel met de zinsnede 'The State parties to the present Convention shall enable the child (...)'. Een van de sprekers (*'one speaker')* maakt bezwaar tegen deze formulering en stelt dat 'the state is under no obligation, as a matter of law towards children: the child should have a degree of freedom comparable to that enjoyed by an individual under the Covenants and comparable instruments of law', waarbij hij lijkt te stellen dat uit het artikel slechts negatieve verplichtingen voor de staat voortvloeien. Om tot een vergelijk te komen wordt besloten tot een compromis. Het huidige artikel 12 start daarom met de woorden 'The State parties to the present Convention shall assure (…)'. Hoewel deze woorden oorspronkelijk dus bedoeld waren als tussenpositie tussen wel en geen positieve verplichting voor de staat om het kind te horen, heeft het VN-Kinderrechtencomité inmiddels duidelijk stelling genomen. In het *General Comment* stelt het Comité dat uit de formulering *'shall assure'* moet worden afgeleid dat lidstaten niet te lichtvoetig moeten denken over de implementatie van artikel 12 IVRK. De formulering *'shall assure'* is immers 'a legal term of special strength, which leaves no leeway for State parties' discretion'.[172]

De betekenis van artikel 12 IVRK heeft zo in de loop der jaren aan kracht gewonnen. Dat lijkt samen te hangen met de eerdergenoemde verschuivingen in de verhoudingen tussen kinderen, ouders en de staat, waardoor er steeds meer steun ontstaat voor het betrekken van kinderen in juridische procedures.[173] Inmiddels neemt het artikel een centrale positie in de procedurele bescherming van kinderrechten in en bestaat er een verplichting om kinderen te betrekken bij beslissingen.

Naast het bepaalde in artikel 12 IVRK lijkt het recht van het kind om gehoord te worden bij beslissingen over de uithuisplaatsing terug te vinden in artikel 9 lid 2 IVRK waarin staat dat alle betrokkenen bij de uithuisplaatsingsbeslissing moeten zijn gehoord. Dat vereiste lijkt te impliceren dat niet alleen de ouders van het kind, maar ook het kind zelf betrokken moet worden bij de procedure. Sandberg wijst er echter op dat tijdens het opstellen van het IVRK in dit kader niet gesproken is over het betrekken van kinderen. Dat heeft er volgens haar mogelijk mee te maken dat kinderen ten tijde van het opstellen van het verdrag nog niet gezien werden als 'interested party'.[174] Zowel Doek als Hodgkin

171 VN-Kinderrechtencomité 2009.
172 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 19.
173 Daly 2011, p. 441; zie ook Smith 2013, p. 119.
174 Sandberg 2019, p. 14 -15.

en Newell gaan er echter in hun commentaar op artikel 9 IVRK vanuit dat onder de term 'interested party' overduidelijk ook het kind valt.[175] Mogelijkerwijs heeft de interpretatie van artikel 9 lid 2 IVRK een zelfde verschuiving doorgemaakt als artikel 12 IVRK, waarbij veranderende concepties over het kind geleid hebben tot een ruimere interpretatie van het artikel. Desalniettemin noemt het VN-Kinderrechtencomité artikel 9 lid 2 niet in zijn *General Comment* over artikel 12, ook niet onder de sectie die specifiek gewijd is aan de scheiding van kinderen en hun ouders.[176] Ongeacht echter of uit artikel 9 lid 2 een recht van het kind om te participeren bij beslissingen omtrent de uithuisplaatsing kan worden afgeleid, is inmiddels onmiskenbaar dat kinderen dit recht af kunnen leiden uit artikel 12 IVRK, hetgeen ook is onderstreept door het EHRM[177] en het VN-Mensenrechtencomité.[178]

Zoals besproken in hoofdstuk 2 betrekt het EHRM de mening van het kind bij het vaststellen van de belangen van het kind. In de zaak *M en M. tegen Kroatië* gaat het Hof echter nog een stap verder en stelt het dat de procedurele rechten die het Hof eerder in het kader van kinderbeschermingsprocedures toekende aan volwassenen *mutatis mutandis* ook van toepassing zijn op kinderen. Dat het kind in deze procedure niet werd gehoord, levert derhalve een schending op van artikel 8 EVRM.[179] Ook in de zaak *N.TS. en anderen tegen Georgië* hekelde het EHRM de beslissing van de nationale hoven om de betrokken kinderen niet te horen.[180] In die zaak ging het om drie kinderen die na het overlijden van hun moeder in november 2009 afwisselend bij hun oma en tantes (van moederszijde) verbleven. De vader werd op dat moment behandeld voor een drugsverslaving. De kinderen in deze zaak waren geboren in 2002 en 2006 (een tweeling), en waren derhalve zeven en drie jaar oud op het moment van overlijden van hun moeder. Toen de vader begin 2010 de kinderen weer bij hem in huis wilde nemen, weigerden de familieleden de kinderen mee te geven. Hierop startte de vader een juridische procedure, die uiteindelijk twee jaar zal duren. Het EHRM gaat in deze zaak uitgebreid in op de vertegenwoordiging van de kinderen en de wijze waarop hun mening naar voren is gekomen in de procedure. Het Hof oordeelde dat de vertegenwoordiging van de kinderen in de procedure inadequaat is geweest (zie daarover verder par. 3.12). Daar kwam bij dat geen van de kinderen werd gehoord tijdens de nationale procedures. Hoewel de nationale wetgeving geen expliciete verplichting omvatte om dit kind te horen, merkte het Hof op dat het 'does not understand why the domestic courts failed both to give any consideration to the possibility of directly involving the older boy in the proceedings and to give

175 Doek 2006, p. 27 en Hodgkin & Newell 2007, p. 129.
176 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 53-54.
177 EHRM 8 september 2015, appl. no. 10161/13 (*M. en M. tegen Kroatië*), par. 180-181.
178 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada*), par. 8.13.
179 Zie hierover ook de noot van Bruning bij *M. en M. tegen Kroatië* in *EHRC* 2015/234.
180 EHRM 2 februari 2016, appl. no. 71776/12 *(N.TS. en anderen tegen Georgië).*

reasons for not hearing him'.[181] Juist nu het kind ook niet adequaat werd vertegenwoordigd in de procedure, oordeelde het Hof dat de procedurele rechten van de kinderen voortvloeiend uit artikel 8 EVRM onvoldoende zijn nageleefd.

Effectieve invulling van het recht om gehoord te worden vergt meer dan slechts de mogelijkheid om een mening kenbaar te maken. Het VN-Kinderrechtencomité onderscheidt vijf stappen voor effectieve participatie. Deze zien op voorbereiding van het kind, het horen zelf, het beoordelen van de capaciteiten van het kind, informatie over de wijze waarop de mening van het kind is betrokken in het besluitvormingsproces en de mogelijkheid om te klagen wanneer kinderen onvoldoende zijn betrokken bij de te nemen beslissing.[182]

De voorbereiding
Om een weloverwogen mening te kunnen vormen over de procedure heeft het kind recht op informatie.[183] Het *General Comment* van het VN-Kinderrechtencomité over het recht om gehoord te worden, stelt dat het kind zorgvuldig voorbereid en geïnformeerd moet worden over de te nemen beslissing.[184] Dat houdt zowel in dat het kind weet wat hem te wachten staat, als dat het kind inhoudelijke informatie krijgt over de zaak. Die informatie moet op een kindvriendelijke en leeftijdsadequate manier, door een getrainde professional aan het kind worden verschaft.[185] Het EHRM stelt dat alle betrokkenen bij de te nemen beslissing alle relevante informatie moeten krijgen van de betrokken instellingen en het gehele dossier in moeten kunnen zien.[186]

Het kindgesprek
Tijdens het kindgesprek moet het kind de ruimte krijgen zijn mening vrijelijk kenbaar te maken. Het VN-Kinderrechtencomité wijst erop dat 'experience indicates that the situation should have the format of a talk rather than a one-sided examination'.[187] Liefaard wijst erop dat uit literatuuronderzoek van Keenan en anderen blijkt dat goede vertegenwoordiging bijdraagt aan een effectieve participatie van het kind in de procedure.[188] Personen die het

181 EHRM 2 februari 2016, appl. no. 71776/12 *(N.TS. en anderen tegen Georgië)*, par. 80.
182 VN Kinderrechtencomité 2009.
183 Vgl. ook artikel 17 IVRK. Zie hierover ook Bruning Rap & Verkroost 2018, p. 9 en Liefaard 2018.
184 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 41.
185 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 34, 49, 134 (a), 134 (g).
186 EHRM 20 december 2001, appl. no. 32899/96 (*Buchberger tegen Zwitserland*), par. 43-45 en EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/94 *(K. en T. t. Finland)*, par. 173.
187 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 43. De VN-resolutie over *Access to Justice for Children* stelt hierover dat de wijze waarop het gesprek plaatsvindt 'child-sensitive' moet zijn en aangepast aan de specifieke omstandigheden van het kind; zie *UN-resolution on Access to Justice for Children*, par. 7(e).
188 Liefaard 2018.

kind vertegenwoordigen moeten dan wel voldoende kennis hebben van de procedure én ervaring hebben in het werken met kinderen. De vertegenwoordiger moet zich ervan bewust zijn dat hij of zij louter de belangen van het kind vertegenwoordigt en niet die van anderen zoals de ouders, instellingen of de maatschappij. Om een goede vertegenwoordiging van het kind te waarborgen moet er een beroepscode worden ontwikkeld voor personen die kinderen bijstaan.[189]

Het VN-Kinderrechtencomité waarschuwt voor een symbolische benadering van het hoorrecht waarbij het vooral wordt gezien als af te handelen formaliteit of dat er geen passend belang wordt gehecht aan de mening van het kind. Het risico dat ouders hun kinderen influisteren wat zij moeten zeggen, moet daarbij serieus genomen worden, maar is geen reden om het kindgesprek achterwege te laten.[190]

Beoordeling van de capaciteiten van het kind
Zoals reeds is bepleit in hoofdstuk 2, is het van cruciaal belang dat bij het vaststellen van de mening van het kind een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de mening van het kind en zijn capaciteiten. Het gezamenlijk behandelen van deze twee vragen neemt immers het risico met zich mee dat de mening van het kind slechts van betekenis is in de besluitvormingsprocedure, wanneer deze overeenstemt met de mening van de beslisser.[191]

Informatie over de wijze waarop de mening van het kind heeft meegewogen in de beslissing
Uiteindelijk moet de mening van het kind op passende wijze worden meegenomen in de beslissing. Hoe meer het kind in staat is de gevolgen van zijn keuzes te overzien, des te zwaarder zal zijn mening moet worden meegewogen in de beslissing. Uiteindelijk moet de eindbeslissing ook worden uitgelegd aan het kind op een wijze die het kind begrijpt. Het VN-Kinderrechtencomité stelt dat '(…) the decision maker has to inform the child of the outcome of the process and explain how her or his views were considered'.[192] Deze motiva-

189 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 35-37.
190 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 132. Zie ook Explanatory Memorandum bij de *Guidelines on Child-friendly justice,* Hoofdstuk IV, par. 116.
191 Zie hierover Hoofdstuk 2, par. 2.5.3; zie ook Archard & Skivines 2009, p. 10 en Thomas & O'Kane 1998, p. 150-151.
192 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 45. De *Guidelines on Child-friendly justice* voegen daaraan toe dat vooral als de mening van het kind niet gevolgd wordt, de beslissing extra goed uitgelegd moet worden: '(j)udgments and court rulings affecting children should be duly reasoned and explained to them in language that children can understand, particularly those decisions in which the child's views and opinions have not been followed'; zie *Guidelines on Child-friendly Justice,* par. 49.

tieplicht garandeert dat de mening van het kind serieus wordt meegenomen in de beslissing.[193]

De mogelijkheid om te klagen over de wijze waarop de mening van het kind is meegenomen in de beslissing
Een laatste stap voor het realiseren van het hoorrecht is volgens het VN-Kinderrechtencomité dat de mogelijkheid moet bestaan om te klagen over het niet naleven van het recht om gehoord te worden[194] Dat kan bijvoorbeeld bij een ombudsman. Van belang is dat kinderen weten waar ze terecht kunnen op het moment dat ze niet voldoende gehoord zijn bij de besluitvorming.

3.12 De mogelijkheid om te klagen over een genomen beslissing

In de voorgaande paragrafen is besproken welke procedurele rechten het kind heeft bij beslissingen omtrent de uithuisplaatsing. Van belang is dat de beslissing goed wordt onderbouwd met relevante en waarheidsgetrouwe feiten welke zijn samengesteld door getrainde professionals. Ook moet de mening van het kind zorgvuldig worden meegewogen in de te nemen beslissing. Een stap verder zou nog kunnen zijn dat het kind ook zelf de mogelijkheid moet hebben om te kunnen klagen over de genomen beslissing.[195] In de literatuur wordt erop gewezen dat rechten van kinderen slechts betekenis krijgen wanneer deze ook kunnen worden afgedwongen.[196] Of zoals Cantwell het stelt, zonder de mogelijkheid rechten af te dwingen verworden de rechten van het kind tot liefdadigheid.[197]

De mogelijkheid om te klagen is zo'n mogelijkheid om een recht af te dwingen. Voor pleegkinderen is de mogelijkheid om zelf te kunnen klagen cruciaal. Normaal gesproken hebben immers de ouders de mogelijkheid en verantwoordelijkheid om namens hun kind te klagen. De belangen van het pleegkind zullen echter niet altijd overeenkomen met die van zijn ouders. De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de VN wijst er dan ook op dat beperkingen van de proces- of handelingsbekwaamheid (en dus de mogelijkheid van het kind om zichzelf te vertegenwoordigen in rechte) van de minderjarige met name problematisch zijn wanneer de belangen van het kind botsen met die van zijn ouders.[198] Het is dan ook niet voor niets dat steeds meer

193 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 45. Zie hierover ook De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015 en Bruning Rap & Verkroost 2016, p. 9.
194 VN-Kinderrechtencomité 2009, par. 40-47.
195 Deze paragraaf ziet op de mogelijkheid om te klagen over beslissingen die worden genomen over het kind. Dit gaat dus verder dan de hierboven aangehaalde mogelijkheid om te kunnen klagen over het niet naleven van het participatierecht van het kind.
196 Zie bijv. Tobin, 2013, p. 402 en Friäriksdóttir 2012.
197 Cantwell 2004, p. 407.
198 VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2013, par. 16.

staten *locus standi* van het kind erkennen in zaken omtrent hun plaatsing in alternatieve zorg.[199]

Over de vraag hoeverre kinder- en mensenrechtendocumenten verplichten tot het toekennen van *locus standi,* of een recht op separate vertegenwoordiging aan pleegkinderen kan worden gediscussieerd. Het recht op een effectief rechtsmiddel wordt erkend in de algemene mensenrechtenverdragen, maar het is niet opgenomen in het IVRK. Het VN-Kinderrechtencomité stelt echter dat het recht wel impliciet ligt besloten in het Verdrag. In *General Comment* nummer 5 stelt het Comité:

> 'For rights to have meaning, effective remedies must be available to redress violations. This requirement is implicit in the Convention and consistently referred to in the other six major international human rights treaties. Children's special and dependent status creates real difficulties for them in pursuing remedies for breaches of their rights. So States need to give particular attention to ensuring that there are effective, child-sensitive procedures available to children and their representatives. These should include the provision of child-friendly information, advice, advocacy, including support for self-advocacy, and access to independent complaints procedures and to the courts with necessary legal and other assistance. Where rights are found to have been breached, there should be appropriate reparation, including compensation, and, where needed, measures to promote physical and psychological recovery, rehabilitation and reintegration, as required by article 39.'[200]

Het Comité stelt derhalve dat rechten afdwingbaar moeten zijn en dat daartoe voor kinderen aanvullende maatregelen moeten worden genomen. Dat houdt onder meer in dat kindvriendelijke informatie beschikbaar moet zijn, kinderen juridisch advies moeten kunnen krijgen, dat er ondersteuning moet zijn voor kinderen die zelf opkomen voor hun rechten (*self-advocacy*), kinderen toegang moeten hebben tot klachtmechanismes en tot de rechter, en dat de daartoe noodzakelijke juridische ondersteuning beschikbaar moet zijn.

Zowel het IVBPR als het EVRM omvatten expliciet het recht op een effectief rechtsmiddel.[201] Onder het IVBPR is dat recht vervat in het derde lid van artikel 2 van het IVBPR. Dat artikel 2 IVBPR bestaat uit een drietrapsraket; in het eerste lid wordt gesteld dat de rechten uit het IVBPR voor een ieder gelden (zie daarover hoofdstuk 2, par. 2.2.2). Lid 2 van artikel 2 bouwt hierop voort door aan de staat de plicht op te leggen om ervoor te zorgen dat de rechten in het verdrag ook verwezenlijkt kunnen worden binnen de lidstaat. Lidstaten moeten daarom wetgevende en andere maatregelen nemen om effectieve

199 O'Donnell 2009, p. 54.
200 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 24.
201 Artikel 2 lid 3 IVBPR en artikel 13 EVRM.

bescherming te bieden aan iedereen die zich op het grondgebied van de lidstaat bevindt en aan zijn rechtsmacht onderhevig is. Daarmee wordt, naast een negatieve verplichting aan lidstaten om niet in de rechten van burgers te treden ook een positieve verplichting aan lidstaten opgelegd om rechten effectief te beschermen. Dit is een absolute verplichting en afwijken kan dus niet worden gerechtvaardigd door nationale politieke, sociale, culturele of economische afwegingen.[202] De laatste stap in de drietrapsraket van artikel 2 IVBPR volgt in lid 3. Naast het erkennen van rechten voor een ieder (lid 1) en de positieve verplichting om deze rechten effectief te waarborgen (lid 2), geeft lid 3 aan een ieder ook het recht op een effectief rechtsmiddel wanneer er toch sprake is van een schending van rechten. Dat betekent dat een persoon deze schending voor moet kunnen leggen aan een bevoegde autoriteit die, wanneer deze concludeert dat inderdaad sprake is van een schending van rechten, ook daadwerkelijk rechtsherstel kan verlenen.

Het recht op een effectief rechtsmiddel ziet op rechten die zijn vastgelegd in het IVBPR. Een beroep op artikel 2, derde lid IVBPR heeft dusgeen kans van slagen als het gaat om de onmogelijkheid een bepaling uit het nationale recht in te roepen, tenzij de inhoud van die bepaling ook onder het IVBPR wordt beschermd. Artikel 2, lid 3 IVBPR zal daarom ook altijd in samenhang met een ander verdragsartikel moeten worden ingeroepen. Dat betekent echter niet dat artikel 2, lid 3 IVBPR alleen geschonden kan zijn wanneer ook sprake is van schending van dat andere artikel in het IVBPR. Hoewel het VN-Mensenrechtencomité in eerdere uitspraken wel deze mening was toegedaan,[203] bepaalde het in *Kazantzis tegen Cyprus* dat rechtsmiddelen voorhanden moeten zijn om mogelijke schendingen van de rechten uit het IVBPR te laten toetsen door nationale hoven wanneer zij 'are sufficiently well founded to be arguable under the Covenant'.[204]

Het recht op een effectief rechtsmiddel uit artikel 2(3) IVBPR geldt onverkort voor kinderen. In het *General Comment* over *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant* van het VN-Mensenrechtencomité stelt het:

> 'Article 2, paragraph 3, requires that in addition to effective protection of Covenant rights States Parties must ensure that individuals also have accessible and effective remedies to vindicate those rights. Such remedies should be appropriately adapted

202 VN-Mensenrechtencomité 2004, par. 14.

203 Zie VN-Mensenrechtencomité 26 maart 1990, comm. nr. 275/1988 (*S.E. tegen Argentinië*). Zie hierover ook Schultz en Castan 2013, p. 869.

204 VN-Mensenrechtencomité 19 september 2003, comm. nr. 972/2001 (*Kazantzis tegen Cyprus*), par. 6.6.

so as to take account of the special vulnerability of certain categories of persons, including in particular children.'[205]

Hier stelt het VN-Mensenrechtencomité derhalve dat het recht op een effectief rechtsmiddel ook voor kinderen opgaat en dat zo nodig aanvullende bescherming moet worden geboden. Staten moeten dan extra maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat ook kinderen hun rechten daadwerkelijk af kunnen dwingen. Dat bevestigt het VN-Mensenrechtencomité in de zaak *Karen Noelia Llantoy Huamán tegen Peru* waarin het oordeelde tot schending van het recht op een effectief rechtsmiddel voor een minderjarige.[206]

De garantie van een effectief rechtsmiddel is ook vastgelegd in het EVRM. Artikel 13 EVRM komt in grote lijnen overeen met zijn tegenhanger in het IVBPR.[207] Net als onder het IVBPR gaat het om een ondersteunend recht – dat alleen kan worden ingeroepen in samenhang met een ander artikel uit het verdrag.[208] En eveneens is het niet noodzakelijk dat daadwerkelijk sprake is van een schending van dat andere artikel in het verdrag. Waar het om gaat is dat er sprake is van een verdedigbare klacht.[209]

Naast de bescherming op grond van artikel 13 EVRM heeft het EHRM ook uit artikel 8 EVRM een recht op een effectief rechtsmiddel afgeleid. De bescherming onder artikel 13 EVRM overlapt hier deels mee. Er is echter wel degelijk een verschil tussen beide aan te wijzen. Artikel 13 gaat om het aankaarten van mogelijke schendingen van een bepaling uit het EVRM, die zijn veroorzaakt door de staat. De procedurele waarborgen die het Hof inleest in bijvoorbeeld artikel 8 EVRM zien op effectieve naleving van de bescherming uit (in dat geval) artikel 8 EVRM. Het onderscheid tussen beide komt naar voren bij inbreuken op een recht die zijn veroorzaakt door een ander dan de staat.[210] Wanneer een pleegkind bijvoorbeeld slachtoffer wordt van mishandeling in het pleeggezin, dan moet het daarover kunnen klagen bij een geschikte instantie. Een dergelijke positieve verplichting volgt uit artikel 8 EVRM (of wanneer het gaat om zware mishandeling uit artikel 3 EVRM) en niet uit artikel 13 EVRM. Bestaat de mogelijkheid om te klagen echter niet, dan moet het kind op grond van artikel 13 EVRM een rechtsmiddel hebben om *de onmogelijkheid om te klagen* aan de kaart te stellen. Artikel 13 EVRM ziet immers op de mogelijkheid om een potentiële schending van een mensenrecht voor te kunnen leggen aan een bevoegde instantie. Anders gezegd, het kind kan in dit geval klagen op grond

205 VN-Mensenrechtencomité 2004, par. 15.
206 VN-Mensenrechtencomité 24 oktober 2005, comm. nr. 1153/2003 (*Karen Noelia Llantoy Huamán tegen Peru*).
207 Schebas 2015, p. 546.
208 Schebas 2015, p. 551.
209 EHRM 27 april 1988 appl nos 9659/82 en 9658/82 (*Boyle en Rice tegen het Verenigd Koninkrijk*).
210 Zie hierover ook Mirgaux, in: *SDU Commentaar Jeugdrecht*, artikel 13 EVRM, aant. C.2.3.1 (online, bijgewerkt tot 23 juli 2017).

van artikel 13 EVRM, omdat artikel 8 EVRM de positieve verplichting omvat om te kunnen klagen over de schending van rechten in het pleeggezin.

In zaken van voor het jaar 2000 maakte het EHRM dit onderscheid nog niet duidelijk en besloot het dikwijls klachten onder artikel 13 niet te behandelen omdat de klacht al was behandeld onder een ander artikel.[211] Een voorbeeld was de zaak *X en Y tegen Nederland*. In die zaak kon de verkrachting van een verstandelijk gehandicapt meisjes niet tot vervolging leiden omdat haar vader niet namens haar aangifte kon doen. Het EHRM oordeelde dat de onmogelijkheid om bescherming onder artikel 8 EVRM af te dwingen tot een schending van dat artikel 8 EVRM leidde. Met betrekking tot de klacht onder artikel 13 oordeelde het Hof vervolgens dat het reeds in het kader van artikel 8 EVRM had geoordeeld dat er sprake was van een leemte in de Nederlandse wetgeving. Een apart oordeel onder artikel 13 achtte het Hof daarom niet noodzakelijk.[212]

Dat deze benadering geen recht doet aan de inhoud van artikel 13 EVRM werd duidelijk in de zaak *Kudla tegen Polen.* Hierin gaf het Hof een nieuwe benadering van het recht op een effectief rechtsmiddel.[213] In die zaak ging het niet om overlap van artikel 13 EVRM met artikel 8 EVRM maar met artikel 6 EVRM.[214] Het Hof oordeelde in deze zaak dat de klacht over de schending van het recht op een behandeling binnen een redelijke termijn (art. 6 EVRM), een andere klacht was dan de klacht over de onmogelijkheid om bij een nationale instantie te kunnen klagen over die schending van het recht op een spoedige behandeling (art. 13 EVRM).[215] Die redenatie zou ook opgaan voor de eerder genoemde zaak *X en Y tegen Nederland*. De vraag of het mogelijk is voor een vader om namens zijn dochter aangifte te doen van verkrachting valt dan onder artikel 8 EVRM, de vraag of de vader bij een nationale instantie kan klagen over de onmogelijkheid het misbruik van de dochter aan de kaak te stellen, onder 13 EVRM.

Over de vraag wat vervolgens precies moet worden verstaan onder een effectief rechtsmiddel kan evengoed onduidelijkheid bestaan. Het EVRM geeft zelf geen definitie. Wel lijkt het sinds de zaak *Kudla tegen Polen* duidelijk dat het gaat om de mogelijkheid om op nationaal niveau te klagen over een (mogelijke) schending van een recht dat beschermd wordt door het EVRM. Daarbij moet het gaan om een *effectieve* mogelijkheid om de potentiële schending aan de kaak te stellen. Die effectiviteit ziet op zowel de praktijk – als op het recht (*in practice as well as in law*). Verder heeft het Straatsburgse Hof enkele nadere

211 Mirgaux, in: *SDU Commentaar Jeugdrecht*, artikel 13 EVRM, aant. C.2.3.1 (online, bijgewerkt tot 23 juli 2017).
212 EHRM 26 maart 1985, appl. no. 8978/80 (*X en Y tegen Nederland*).
213 Mirgaux, in: *SDU Commentaar Jeugdrecht*, artikel 13 EVRM, aant. C.2.3.1 (online, bijgewerkt tot 23 juli 2017).
214 EHRM 26 oktober 2000, appl.no 30210/96 (*Kudla tegen Polen*).
215 EHRM 26 oktober 2000, appl.no 30210/96 (*Kudla tegen Polen*), par. 147.

criteria ontwikkeld.[216] Ten eerste moet het gaan om een toegankelijk (*accessible*) rechtsmiddel, de klager moet zich in andere woorden daadwerkelijk kunnen beroepen op het rechtsmiddel. Zo stelde het Europese Hof vraagtekens bij de toegankelijkheid van een door de Ierse regering aangevoerd rechtsmiddel, omdat het rechtsmiddel weliswaar beschikbaar was in het recht, maar in de afgelopen 25 jaar niet een keer was gebruikt.[217] Het tweede criterium dat het Hof stelt aan het rechtsmiddel is dat het daadwerkelijk gebruikt moet kunnen worden in de situatie van de klager. Een beschikbaar rechtsmiddel, dat in de specifieke casus niet opgaat omdat bijvoorbeeld sprake is van staatsimmuniteit, voldoet dus niet. Een laatste eis betreft de redelijke kansen van de klager op succes. Hoewel het rechtsmiddel niet per definitie tot compensatie hoeft te leiden,[218] moet wel sprake zijn van een redelijke kans op succes.[219]

Om een klacht effectief voor te kunnen leggen moeten klagers bovendien terecht kunnen bij een nationale autoriteit. Hoewel dit niet noodzakelijkerwijs de rechterlijke macht hoeft te betreffen, ligt het wel voor de hand. Zoals het Hof stelde in de zaak *Z en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk:* 'judicial remedies indeed furnish strong guarantees of independence, access for the victim and family, and enforceability of awards in compliance with the requirements of Article 13'.[220]

Om te bepalen of een nationale autoriteit daadwerkelijk voldoet aan de eisen van artikel 13 EVRM moet gekeken worden naar de feiten in de specifieke zaak, de aard van de rechten die (mogelijkerwijs) geschonden zijn, en de bevoegdheden en waarborgen van de betreffende autoriteit. Wel mag een staat redelijke verjaringstermijnen in acht nemen die het recht op een effectief rechtsmiddel kunnen beperken. Desalniettemin wees het Europese Hof in de zaak *Stubbings tegen het Verenigd Koninkrijk* er ten aanzien van de verjaringstermijn in kinderminderhandelingszaken op dat:

> 'There has been a developing awareness in recent years of the range of problems caused by child abuse and its psychological effects on victims, and it is possible that the rules on limitation of actions applying in member States of the Council of Europe may have to be amended to make special provision for this group of claimants in the near future.'[221]

216 FRA 2016, p. 95.
217 EHRM 10 september 2010, appl. no. 31333/06 (*McFarlane tegen Ierland*).
218 Zie bijv. EHRM, 25 maart 1993, appl.no. 13134/39 *(Costello-Roberts tegen het Verenigd Koninkrijk).*
219 EHRM 10 september 2010, appl. no. 31333/06 (*McFarlane tegen Ierland*).
220 EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95 (*Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 110.
221 EHRM 22 oktober 1996, appl. nos 22083/93 en 22095/93 (*Stubbings tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 56.

Het recht op een effectief rechtsmiddel ziet zo op de mogelijkheid om een (mogelijke) schending van een recht uit het EVRM op effectieve wijze voor te leggen aan een nationale autoriteit, bij voorkeur een rechter. Slaagt de klacht, dan moet de situatie rechtgezet worden en of compensatie geboden worden voor het toegebrachte leed als gevolg van de schending. Dat kwam bijvoorbeeld naar voren in de zaak *E tegen het Verenigd Koninkrijk.* Die zaak draaide om seksueel misbruik van vier kinderen, gepleegd door de vriend van hun moeder. Nadat de man was veroordeeld tot een gevangenisstraf van 2 jaar voorwaardelijk vanwege onbehoorlijk gedrag, bleef hij bij de moeder en de kinderen in huis wonen en ging het misbruik door. Het Europese Hof oordeelde dat sprake was van een schending van artikel 3 EVRM – de Britse autoriteiten hadden zich meer in moeten spannen om de minderjarigen te beschermen. Maar het Hof concludeerde ook dat artikel 13 EVRM was geschonden omdat de minderjarigen geen effectieve mogelijkheid hadden om compensatie te krijgen voor het aangedane leed. Hoewel de regering erop wees dat de klagers zowel bij de *Criminal Injuries Compensation Scheme* als bij de ombudsman terecht konden voor compensatie, voldeden deze mogelijkheden volgens het Hof niet. Zo had de *Criminal Injuries Compensation Scheme* niet de mogelijkheid om compensatie toe te kennen voor economische schade, waardoor inkomensverlies als gevolg van het misbruik niet kon worden gecompenseerd. Een beoordeling van de ombudsman zou geen bindende uitspraak kunnen opleveren en voldeed daarmee ook niet aan de eisen van artikel 13.[222]

3.12.1 Een klachtrecht voor pleegkinderen

Hoewel in kinderrechtendocumenten duidelijk wordt aangegeven dat kinderen een effectief rechtsmiddel moeten hebben om hun rechten af te dwingen, is het onder het EVRM en IVBPR (nog) niet duidelijk welke gevolgen dit precies heeft voor pleegkinderen die als gezegd niet altijd kunnen vertrouwen op de wettelijke vertegenwoordiging door hun ouders. In 1992 oordeelde het EHRM in de zaak *Margareta en Roger Andersson tegen Zweden* nog dat artikel 13 niet de verplichting met zich mee brengt dat een twaalfjarige zelfstandig een procedure moet kunnen starten, het feit dat (juridische gezien) zijn moeder dat voor hem kon doen was voldoende.[223] Vier van de negen rechters gaven echter in een *dissenting opinion* aan dat naar hun oordeel het recht van de minderjarige op een effectief rechtsmiddel wel was geschonden. De minderjarige was uit huis geplaatst en tussen de moeder en de minderjarige was sprake van contactbeperkingen. De moeder was daarom volgens deze rechters niet

222 Forder 2007, p. 89-90; EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96 *(E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 111-116.

223 EHRM 25 februari 1992, appl. no. 12963/87 (*Margareta en Roger Andersson tegen Zweden*).

in de mogelijkheid om de minderjarige effectief te vertegenwoordigen.[224] In *S.J. en J.L tegen Kroatië* ging het Europese Hof opnieuw in op de vertegenwoordiging van kinderen door hun ouders. Uit deze zaak kan – zoals besproken in hoofdstuk 2 – worden afgeleid dat vertegenwoordiging van een minderjarige door zijn de ouders, niet per se in strijd is met het EHRM, maar dat deze wettelijke vertegenwoordigers wel in staat moeten zijn om de belangen van hun kinderen effectief te vertegenwoordigen. Effectieve vertegenwoordiging door de ouders vereist onder meer dat er geen sprake moet zijn van conflicterende belangen.[225] In deze zaak leidde het feit dat de kinderen alleen door hun ouders vertegenwoordigd konden worden daarom tot een schending van (in dit geval) artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM.[226]

De mogelijkheid om rechten effectief te kunnen afdwingen kan er dus onder omstandigheden toe dwingen dat kinderen een vertegenwoordiger krijgen toegewezen, die hen in plaats van de ouders kan vertegenwoordigen. Deze verplichting bestaat op het moment dat sprake is van conflicterende belangen van kinderen en hun ouders. In *S.J. en J.L tegen Kroatië* was daarvan sprake omdat een woning die eigendom van de kinderen was, op voorspraak van de ouders was geruild tegen een woning die veel minder waard was. De kinderen die wilden klagen over deze ruil hadden dus duidelijk een ander belang dan hun ouder (die de ruil juist geïnitieerd hadden). Of in het geval van een pleegzorgplaatsing naar mening van het EHRM ook sprake is van tegenstrijdige belangen is naar mijn weten sinds de zaak *Margareta en Roger Andersson tegen Zweden* uit 1992 niet meer voorgelegd aan het EHRM. Wel kwam de vraag indirect naar voren in de zaak *N.TS. tegen Georgië*.[227] Daar ging het om een vrijwillige plaatsing van drie kinderen afwisselend bij hun oma en tantes, nadat hun moeder was overleden en de vader in een afkickkliniek verbleef. Nadat de familieleden weigerden de kinderen mee te geven aan de vader, na zijn ontslag uit de verslavingskliniek, startte de vader een rechtszaak. Op dat moment werd de sociale dienst ingeschakeld om de belangen van de kinderen te vertegenwoordigen. Het Hof oordeelde daarover dat de vertegenwoordiging door de sociale diensten, die de kinderen slechts enkele malen hadden gesproken en bovendien geen formele positie hadden in de procedure, niet kon worden beschouwd als adequate en betekenisvolle vertegenwoordiging.[228]

---

224 EHRM 25 februari 1992, appl. no. 12963/87 (*Margareta en Roger Andersson tegen Zweden*). *Dissenting opinion* van rechters De Meyer, Pinheiro Farinha, Petitti en Spielmann.

225 Florescu in haar noot bij *S.J. en J.L tegen Kroatië,* EHRC 2015/154 onder punt 12.

226 EHRM 7 mei 2015, appl. no. 13712/11 (*S.J. en J.L tegen Kroatië*). Zie ook EHRC 2015/154 m.nt. Florescu. Deze verschuivende benadering van de rechten van kinderen door het Hof sluit aan bij de algemene tendens in kinderrechtenverdragen. Zie daarover o.m. Cantwell 2015, p. 259 en Daly 2011, p. 441.

227 EHRM 2 februari 2016, appl. no. 71776/12 *(N.TS. en anderen tegen Georgië).*

228 EHRM 2 februari 2016, appl. no. 71776/12 *(N.TS. en anderen tegen Georgië),* par. 77.

Dat de vraag of bij een pleegzorgplaatsing sprake is van tegenstrijdige belangen tussen ouders en kinderen, niet meer direct is voorgelegd aan het Hof, is niet verwonderlijk, nu kinderen in de nationale procedure niet altijd de mogelijkheid hebben om zonder hun ouders te klagen. Hoewel ze wel *locus standi* zouden hebben bij het EHRM, vraagt het nogal wat doorzettingsvermogen van een kind om de juridische weg helemaal tot aan het Straatsburgse Hof te bewandelen. Het EHRM verplicht als gesteld wel dat er effectieve manieren moeten zijn om rechten kunnen te verwezenlijken. Ook de stellingname van het Hof in de zaak *N.TS. tegen Georgië*, waarin het de vertegenwoordiging van de kinderen door de sociale diensten in twijfel trekt,[229] wijst op een verplichting om kinderen in pleegzorgzaken apart te vertegenwoordigen. Het is daarom mijns inziens nog maar de vraag of het EHRM eerst expliciet in een zaak moet oordelen dat een pleegkind niet altijd effectief vertegenwoordigd kan worden door zijn ouders, voordat geconcludeerd kan worden dat de vertegenwoordiging in rechte van pleegkinderen door hun ouders niet in alle gevallen zal voldoen aan de vereisten onder artikel 8 EVRM. Dat standpunt wordt bovendien onderschreven door kinderrechtendocumenten waarin kinderen expliciet een recht op een effectief rechtsmiddel wordt toegekend.

Juist in zaken over een uithuisplaatsing kan het belang van aparte vertegenwoordiging van het kind groot zijn. In deze zaken is het gemakkelijk om de belangen van het kind te verwarren met die van de ouder die hem vertegenwoordigt.[230] Nu dat belang niet expliciet wordt erkend, blijkt in de praktijk dan ook dat het kindperspectief soms compleet afwezig in uitspraken. Zo oordeelde het EHRM in *V.D. en anderen tegen Rusland* over een zeer kwetsbare minderjarige die na negen jaar verblijf bij zijn pleegmoeder wordt teruggeplaatst bij zijn ouders.[231] Hoewel er de eerste acht jaar geen contact was geweest tussen het kind en zijn ouders, en hij duidelijk veilig gehecht was aan de pleegmoeder oordeelt het Hof dat geen sprake is van een schending van artikel 8 EVRM. Het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit lijkt in de overwegingen van het Hof geen enkele rol te spelen. Dat was wellicht anders geweest wanneer het EHRM het de pleegmoeder had toegestaan om ook namens haar voormalige pleegzoon te klagen. Dat was in deze zaak te meer van belang nu de minderjarige vanwege zijn fysieke beperkingen niet in staat was om zelf te klagen bij het Hof.[232]

229 EHRM 2 februari 2016, appl. no. 71776/12 *(N.TS. en anderen tegen Georgië)*, par. 77.

230 Zie daarover ook Ferrer Riba 2010, p. 17; Fortin 2009, p. 64 e.v. Met betrekking tot de nationale rechtspraak wijst Smith er in haar noot bij een uitspraak van het Hof Den Haag op dat de belangen van de ouder en het kind in een adem worden genoemd, hetgeen de vraag oproept of de belangen van het kind wel zelfstandig zijn meegewogen in de procedure. Zie Hof Den Haag 18 oktober 2006, *JPF* 2007/36, m.nt. Smits.

231 EHRM 9 april 2019, appl. no. 72931/10 (*V.D. en anderen tegen Rusland*).

232 Zie hierover ook Van der Zon 2019.

3.13 Conclusie: Het kind centraal bij de uithuisplaatsingsbeslissing

De scheiding van het kind met zijn ouders heeft twee belangrijke gevolgen. Enerzijds betekent de beslissing dat de staat namens de ouder beslist over de verblijfplaats van het kind, anderzijds heeft de beslissing gevolgen voor de vertegenwoordiging van het kind in rechte. De consequentie dat de staat namens de ouder beslissingen neemt betekent dat de primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren van de rechten van het kind op dit punt wordt overgenomen door de staat. Daarbij vormen de belangen van het kind het toetsingskader. Het is echter niet gemakkelijk om de belangen en rechten van het kind te onderscheiden van die van volwassenen. Juist nu kinderen niet apart vertegenwoordigd worden, is het gemakkelijk om de belangen van ouders te verwarren met die van het kind.

Zoals bepleit in paragraaf 3.3 wordt de reden voor de uithuisplaatsing steeds gevonden in de belangen van het kind. Daarvoor moet zoals in hoofdstuk 2 is vastgesteld gekeken worden naar de rechten van het kind, gedragswetenschappelijke kennis over het kind en zijn mening. De invulling die in kinder- en mensenrechtendocumenten wordt gegeven aan de rechten van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing is uiteengezet in het eerste deel van dit hoofdstuk. In paragraaf 3.8 en verder is daarna ingegaan op de procedurele waarborgen. Het in acht nemen van deze procedurele waarborgen garandeert dat de gedragswetenschappelijke invulling van de belangen van het kind zorgvuldig wordt onderbouwd. Kinder- en mensenrechten vereisen dat de beslissing wordt genomen door gekwalificeerde en getrainde professionals,[233] dat de relevante feiten worden vermeld[234] en ook dat deze informatie op waarheid is gebaseerd.[235] Daarvoor is het noodzakelijk dat recent en onafhankelijk onderzoek beschikbaar is.[236] Juist deze verplichting om de beslissing zorgvuldig te onderbouwen, maakt dat gedragswetenschappelijke kennis zorgvuldig kan worden afgewogen bij de uithuisplaatsingsbeslissing. De verplichting om het kind te horen, maakt het vervolgens mogelijk om de mening van het kind mee te nemen bij het vaststellen van de belangen van het kind.

233 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 94.

234 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta tegen Italië*) par. 94. Het recht om inzage te hebben in de gegevens waar beslissingen op zijn gebaseerd kon reeds worden afgeleid uit artikel 6 EVRM; zie EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*). Zie daarover Ferrer Riba 2010, p. 16.

235 EHRM 21 juni 2007, appl. no. 23499/06 (*Havelka tegen Tsjechië*), par. 57; EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 *(Wallova en Walla tegen Tsjechië)*, par. 73; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 *(Saviny tegen Oekraïne),* par. 58.

236 EHRM 28 april 2016, appl. no. 6884/13 (*Cincimino tegen Italië*). Zie hierover eveneens Forder 2016, p. 2575.

Het tweede gevolg van de uithuisplaatsing ziet op de vertegenwoordiging van het kind in rechte. De meeste kinderen zullen in hun jeugd maar weinig te maken krijgen met de rol van hun ouders als vertegenwoordiger in rechte en nooit een gerechtsgebouw betreden, of een kinderrechter spreken. Dat is anders voor pleegkinderen, die door de uithuisplaatsingsbeslissing direct te maken krijgen met rechterlijke beslissingen over hun leven. Juist in deze situatie hebben kinderen dus behoefte aan een goede vertegenwoordiging en bescherming van hun rechten tijdens de procedure. Het is dan ook paradoxaal dat pleegkinderen, juist in de periode waarin zij het meest behoefte hebben aan goede vertegenwoordiging, nog altijd volledig moeten vertrouwen op hun ouders voor deze vertegenwoordiging. Het is immers juist de gebrekkige wijze waarop de ouder de kinderen beschermt die aanleiding heeft gegeven tot de uithuisplaatsing.

Uit kinder- en mensenrechtendocumenten valt af te leiden dat kinderen een effectieve mogelijkheid moeten hebben om op te komen voor hun rechten. Ook is duidelijk dat wanneer de belangen van het kind en die van de ouder botsen, de vertegenwoordiging door ouders niet volstaat. Dat dit specifiek ook geldt voor de beslissing tot uithuisplaatsing is evenwel niet expliciet opgenomen in kinder- en mensenrechtendocumenten. Niet uitgesloten is echter dat wanneer deze vraag wordt voorgelegd aan het EHRM, het Hof zou oordelen dat effectieve bescherming van het recht op familieleven van het kind vergt dat het kind separaat wordt vertegenwoordigd. Het zou beter zijn als lidstaten niet zouden wachten tot het EHRM komt met een expliciete erkenning van het recht van het kind op separate vertegenwoordiging in jeugdbeschermingsprocedures, maar dit recht zelf in hun nationale wet- en regelgeving zouden verankeren. Kinder- en mensenrechtendocumenten geven immers naar hun aard brede normen, terwijl het aan lidstaten is om hier op specifieke punten invulling aan te geven. Juist de kwetsbare positie van kinderen bij de beslissing tot uithuisplaatsing, het belang van een goede vertegenwoordiging en de beperkte rol die hun ouders daarin kunnen spelen leiden wat mij betreft tot de conclusie dat effectieve bescherming van de rechten van het kind bij de beslissing tot uithuisplaatsing alleen gegarandeerd kan worden als zij separaat vertegenwoordigd worden in de procedure.

In schema kunnen de rechten van het pleegkind bij de beslissing tot uithuisplaatsing zoals vastgesteld in dit hoofdstuk als volgt worden samengevat:

- Het kind heeft recht op bescherming van zijn familieleven.
- De uithuisplaatsing kan worden gerechtvaardigd indien dat noodzakelijk is in het belang van het kind.
- Staten hebben een beoordelingsruimte, maar moeten wel binnen de gestelde kaders handelen.
- Of de plaatsing noodzakelijk is in het belang van het kind kan worden beoordeeld aan de hand van vier criteria:

1) De uithuisplaatsing is alleen te rechtvaardigen als ouders schade toebrengen aan de ontwikkeling van het kind;
2) De doelmatigheid – de rol van ouders staat centraal;
3) Er moet een zorgvuldige beoordeling worden gemaakt van de impact op betrokkenen;
4) De uithuisplaatsing kan alleen worden gerechtvaardigd als er geen minder ingrijpende middelen zijn om het gestelde doel te bereiken. Daarbij geldt dat als ouders niet meewerken de kans minder groot is dat de minder ingrijpende middelen effectief zal zijn.

- Het recht van het kind op bescherming van zijn ontwikkeling leidt ertoe dat bij kindermishandeling een verplichting geldt om in te grijpen.
- Om vast te kunnen stellen of aan de criteria voor uithuisplaatsing is voldaan moeten alle feiten zorgvuldig in kaart worden gebracht en moet de beslissing dus goed onderbouwd worden.
- De mening van het kind moet zorgvuldig worden vastgesteld en meegewogen.
- Het kind moet een effectieve mogelijkheid hebben om op te komen voor zijn rechten.

4 Waar komt het pleegkind te wonen?

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de rechten van het kind bij de beslissing tot uithuisplaatsing besproken. Deze beslissing leidt tot een scheiding van ouders en kind. Met het nemen van de beslissing is echter nog niet bepaald *waar* het kind komt te wonen. Wordt besloten dat het kind naar een pleeggezin gaat, dan is het kind niet langer alleen kind, maar wordt het meer in het bijzonder een pleegkind. Dat betekent voor het kind niet alleen dat hem een aantal rechten toekomt dat specifiek van toepassing is op pleegkinderen,[1] maar ook dat hij er naast zijn eigen ouders een tweede set ouders bij krijgt, te weten zijn pleegouders.[2]

Met de uithuisplaatsingsbeslissing verschuift de primaire verantwoordelijkheid voor het welzijn van het pleegkind van de ouders naar de staat. De staat op haar beurt zal deze verantwoordelijkheid in ieder geval voor een deel weer uitbesteden aan pleegouders of aan een residentiële instelling. Dat neemt niet weg dat de eindverantwoordelijkheid voor het welzijn van het pleegkind bij de staat blijft liggen.[3] Die verantwoordelijkheid van de staat wordt benadrukt in artikel 20 van het IVRK, waaruit volgt dat de staat aan pleegkinderen 'bijzondere bescherming en bijstand' moet verlenen. Deze verplichting wordt onderstreept in de *Guidelines on Alternative Care.* Daarin wordt als uitgangspunt gesteld dat wanneer kinderen niet meer bij hun eigen ouders kunnen wonen, de staat verantwoordelijk is voor het beschermen van de rechten van het kind. De staat moet dan ook zorgen voor passende alternatieve zorg.[4]

Artikel 20 IVRK geeft pleegkinderen zogezegd een recht op 'bijzondere bescherming en bijstand van staatswege'. Daarbij valt op dat, hoewel het IVRK vele artikelen kent die specifiek zijn gericht op kwetsbare kinderen,[5] alleen in artikel 20 IVRK een recht op '*bijzondere* bescherming en bijstand' wordt

---

1 Zie in het bijzonder artikel 20 IVRK, de *Guidelines on Alternative Care* en de *Declaration on Foster Care and Adoption*.

2 Zie over de beleving van deze periode door pleegkinderen Singer, Uzozie & Zeijlmans 2012, p. 15. Overigens wordt hier gesproken van pleegouders, nu dit de meest voorkomende situatie betreft. Dat neemt niet weg dat ook een alleenstaande ouder pleegouder kan worden. Zie voor de vereisten die de nationale wet stelt aan pleegouders. Artikel 5.1 lid 3 Jeugdwet.

3 Zie ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50.

4 *Guidelines on Alternative Care*, par. 5.

5 Zie in het bijzonder artikel 32 tot en met 40 van het IVRK.

toegekend aan kinderen. Die vergaande verplichting voor de staat kan worden verklaard vanuit de gedachte dat ouders een centrale rol spelen in het realiseren van de rechten van hun kind. Vallen de ouders weg, dan moet de staat die rol ondervangen en het pleegkind dus 'bijzondere bescherming en bijstand bieden'. Smyth stelt daarom dat het in artikel 20 IVRK geformuleerde recht op bijzondere bescherming voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen, moet worden gezien als surrogaat voor de ouderlijke verantwoordelijkheid.[6]

De verplichting van de staat om bijzondere bescherming te bieden als de ouder wegvalt ziet in de eerste plaats op het vinden van een geschikte woonplek voor het kind. Opnieuw vormen bij de vraag welke woonplek het meest geschikt is voor het kind de belangen van het kind het uitgangspunt. In kinder- en mensenrechtendocumenten worden verschillende vereisten aan de nieuwe woonplek van het pleegkind gesteld, waarmee de belangen van het kind bij de plaatsingsbeslissing worden ingevuld. Allereerst geeft artikel 20 IVRK een aantal concrete vereisten zoals de verplichting om rekening te houden met de achtergrond van het kind. De vereisten uit artikel 20 zijn vervolgens uitgewerkt in de *Guidelines on Alternative Care*, terwijl ook de *Declaration on Foster Care* van belang zijn voor de interpretatie van artikel 20 IVRK.[7]

Hoewel het EVRM geen specifieke bepalingen kent omtrent de nieuwe woonplek van het kind, moet de nieuwe woonplek uiteraard wel voldoen aan de rechten die worden beschermd in het verdrag.[8] Daarnaast betrekt het EHRM bij de beoordeling van de uithuisplaatsingsbeslissing in het licht van artikel 8 EVRM ook de wijze waarop die beslissing ten uitvoer wordt gelegd. Daarbij moet steeds worden gekeken hoe de inbreuk op het familieleven zo veel mogelijk beperkt kan blijven. Zo is het bijvoorbeeld van belang hoe ver de nieuwe woonplek van het oorspronkelijke gezin verwijderd is,[9] en of broers en zussen van elkaar worden gescheiden door de plaatsing.[10] In algemene zin stelt het EHRM dat in de nieuwe woonplek 'should be clearly and demonstrably better than the troubled situation the court is seeking to redress'.[11]

Ook het VN-Mensenrechtencomité kijkt bij de beoordeling van een uithuisplaatsing hoe de machtiging ten uitvoer wordt gelegd. Maar het beperkte aantal zaken dat is voorgelegd aan het VN-Mensenrechtencomité maakt dat hier weinig conclusies aan kunnen worden verbonden. Dat neemt niet weg

6 Smyth 2013, p. 200.
7 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 15.
8 Zo kan een plaatsing van een streng religieus kind in een gezin met een andere religieuze achtergrond in strijd zijn met het recht op godsdienstvrijheid zoals beschemd in artikel 9 EVRM en artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM.
9 Vgl. daarover ook EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*).
10 Zie daarover onder meer EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië*), par. 56; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 52; EHRM 10 april 2012, appl. no. 19554/09 *(Pontes tegen Portugal)*, par. 98 en EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 *(Achim tegen Roemenië)*, par. 114.
11 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari & Guinta tegen Italië*), concurring opinion van rechter Zupančič.

dat de vraag waar het pleegkind komt te wonen, consequenties kan hebben voor rechten van het pleegkind die worden beschermd onder het IVBPR. Zo is voor de vraag of het pleeggezin eenzelfde religie voorstaat als die van het pleegkind het recht op vrijheid van godsdienst van belang.[12] Voor de vraag of broers en zussen van elkaar worden gescheiden, is het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven van belang. Daar waar relevant zal in dit hoofdstuk derhalve ook worden verwezen naar verplichtingen onder het IVBPR.

Zoals bij iedere beslissing die de staat namens ouders neemt over het kind, zullen de belangen van het kind het uitgangspunt vormen. In kinder- en mensenrechtendocumenten is invulling gegeven aan deze belangen van het kind, door concrete vereisten te verbinden aan de nieuwe woonplek van het kind. In het navolgende zal uiteen worden gezet welke vereisten aan de nieuwe woonplek van het pleegkind kunnen worden gesteld op basis van kinder- en mensenrechtendocumenten. Vervolgens zal bekeken worden welke gegevens nodig zijn om de beslissing te kunnen nemen en zal er worden gekeken naar de rol die de mening van het kind speelt bij de besluitvorming. Op basis hiervan kunnen (zoals in hoofdstuk 2 bepleit) de belangen van het kind worden ingevuld.

Voor het vaststellen van de kaders zijn de criteria onder het IVRK, het EVRM, het IVBPR, de bijbehorende jurisprudentie, de *Declaration on Foster Care,* de *Guidelines on Alternative Care*, en de *General Comments* van het VN-Kinderrechtencomité in kaart gebracht. Vervolgens is onderzocht over welke kaders consensus bestaat. Daar waar geen consensus bestaat, zal worden aangegeven waar de verschillende regimes uiteenlopen. Het toetsingskader dat hieruit voortkomt zal in hoofdstuk 9 naast de nationale wet- en regelgeving omtrent de uithuisplaatsingsbeslissing worden gelegd. Op basis daarvan kan worden beoordeeld in hoeverre bij de beslissing waar het pleegkind komt te wonen, de rechten van het pleegkind centraal staan. Voordat echter kan worden ingegaan op de vereisten die kinder- en mensenrechtendocumenten stellen aan de nieuwe woonplek van het kind, dient te worden ingegaan op vraag hoe ver de verantwoordelijkheid van de staat reikt om een geschikte nieuwe woonplek voor het pleegkind te vinden. De staat neemt immers weliswaar de verantwoordelijkheid van de ouders over, maar is tegelijkertijd ook gebonden aan de feitelijke beschikbaarheid van pleeggezinnen. De keuze van de nationale autoriteiten voor een specifiek pleeggezin wordt daarmee begrensd door het aanbod. Nu de overheid ook een verplichting heeft ten aanzien van het aanbod aan pleegouders, is het van belang te bekijken wat de reikwijdte van deze verplichting is.

12 Zie artikel 18 IVBPR.

4.2 Het vinden van een geschikte woonplek – een verplichting voor de staat

Artikel 20 IVRK legt als gesteld een duidelijke verplichting op aan staten om aan kinderen die niet meer thuis kunnen wonen passende alternatieve zorg te bieden. Die verplichting blijkt uit de krachtige bewoordingen die worden gebruikt in de tekst van het artikel. Cantwell en Holtzscheiter wijzen hier op het gebruik van de term *to provide* in de officiële Engelse taalversie van het IVRK.[13] Anders dan bijvoorbeeld het veel gebruikte *ensure*, blijkt volgens hen uit de keuze voor *to provide* dat een actieve inzet van de staat wordt verwacht om de genoemde bescherming en bijstand te bieden. Hodgkin en Newell wijzen niet op het gebruik van de term *to provide*, maar juist op het gebruik van de term *entitled*. Deze terminologie benadrukt volgens hen de sterke verplichting die op de staat rust.[14] Wat mij betreft drukken beide termen een sterke verplichting uit, en is het logisch dat ze samen worden gebruikt in de tekst van het artikel, nu ze elkaars tegenhangers zijn. De aanspraak van het pleegkind (*entitled*) kan immers alleen verzilverd worden wanneer daar een verplichting van de staat tegenover staat (*to provide*).

Doorgaans wijst het gebruik van de term *to provide* in mensenrechtenverdragen erop dat de beoogde verplichting niet aan anderen uitbesteed mag worden.[15] Of dat in dit geval ook zo bedoeld is, is niet geheel duidelijk. Cantwell en Holzscheiter wijzen erop dat het gebruik van de term impliceert dat wanneer zorg wordt gedecentraliseerd, de staat er in ieder geval voor verantwoordelijk blijft dat de benodigde diensten beschikbaar zijn en dat de beschikbare middelen worden ingezet om deze diensten toegankelijk te maken voor alle kinderen die ze nodig hebben.[16]

Hoewel het IVRK dus duidelijk benadrukt *dat* de staat verantwoordelijk is voor de zorg voor kinderen die uit huis zijn geplaatst, geeft het verdrag weinig aanwijzingen *hoe* een dergelijk zorgsysteem georganiseerd moet worden. Wel stelt artikel 3 lid 3 IVRK dat instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor kinderen moeten voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgelegde normen. Deze normen moeten in ieder geval zien op de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid en op de aanwezigheid van bevoegd toezicht op die diensten. Eenzelfde verplichting om zorg te bieden wordt aangestipt in artikel 18 IVRK. Daarin staat dat staten de ontwikkeling van instellingen, voorziening en

13 Artikel 20 lid 1 IVRK stelt dat kinderen die niet bij hun ouders kunnen wonen aanspraak maken op 'special protection and assistance provided by the State'.
14 Hodgkin & Newell 2007, p. 279.
15 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50.
16 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50.

diensten voor kinderzorg moeten waarborgen.[17] De *Guidelines on Alternative Care* gaan hier uitgebreider op in en stellen dat een systeem voor pleegzorg moet worden opgezet met opgeleid personeel. Daarbij moet er in iedere regio een groep van geaccrediteerde en voorbereide pleegouders beschikbaar zijn, zodat voor ieder pleegkind een geschikt pleeggezin kan worden gevonden.[18] Zowel het IVRK als de *Guidelines on Alternative Care* vereisen derhalve van de staat dat zij zich inzetten voor een voldoende aanbod aan pleegouders, waarbij voor ieder pleegkind een geschikte pleegouder gevonden kan worden.

Impliciet wijst ook het EHRM op deze verplichting van de staat. In de zaak *Olsson tegen Zweden (no.1)* ging het Hof in op het door de Zweedse staat aangevoerde argument dat de broers en zussen in deze zaak ver uit elkaar geplaatst waren omdat er simpelweg te weinig pleeggezinnen beschikbaar waren.[19] De drie kinderen van de klagers in deze zaak waren in pleeggezinnen geplaatst die honderden kilometers van elkaar en van hun ouders verwijderd waren. Het Hof erkende in de zaak dat de autoriteiten met de beste bedoelingen handelden. Zij hadden echter te maken met praktische belemmeringen, zoals een gebrek aan beschikbare pleegzorgplaatsen, waardoor de kinderen uiteindelijk zo ver uit elkaar werden geplaatst. Het Hof stelde dat dergelijke praktische belemmeringen slechts een secundaire rol mochten spelen bij het ten uitvoer leggen van de machtiging uithuisplaatsing. Het argument dat er te weinig pleeggezinnen beschikbaar waren kon derhalve niet ter rechtvaardiging worden aangevoerd.[20] Ook de *Guidelines on Alternative Care* benadrukken dat een gebrek aan voldoende pleeggezinnen niet in de weg mag staan aan het naleven van de rechten van het pleegkind bij de plaatsing. Aan de overheden wordt daarom opgedragen om een pool van geschikte pleegouders beschikbaar te hebben, zodat de keuze voor het pleeggezin afhangt van een zorgvuldige beoordeling van de behoeften van het pleegkind en niet van de toevallige beschikbaarheid van een specifiek pleeggezin.[21]

---

17 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 5. Ondersteunend hieraan kan nog worden gewezen op de Declaration on Foster Placement and Adoption welke in artikel 7 stelt dat overheden '*Should consider their national child welfare services and consider appropriate action*', waarmee staten worden aangemoedigd om op hun eigen zorgsystemen te reflecteren en eventuele aanpassingen door te voeren. Artikel 6 van de *Declaration on Foster Placement and Adoption* voegt daaraan toe dat professionals in de pleegzorg voldoende opgeleid moeten zijn.

18 *Guidelines on Alternative Care*, par. 118-119.

19 Zie EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 82. In deze zaak werden de ouders en de kinderen ver van elkaar geplaatst. Één kind werd zelfs 900 kilometer bij zijn broers en zussen vandaan geplaatst. Het Hof achtte deze uitvoering van de maatregel in strijd met het doel van de uithuisplaatsing dat zag op de hereniging van het gezin.

20 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 82.

21 *Guidelines on Alternative Care*, par. 118-119.

Het beschikbaar stellen van voldoende pleeggezinnen is derhalve niet voldoende om aan de verplichtingen onder kinder- en mensenrechten te voldoen. De pleeggezinnen moeten ook zorgvuldig worden gescreend zodat er van uit kan worden gegaan dat de nieuwe woonplek veilig is en dat het kind er goed verzorgd wordt.[22] De vereisten aan de zorg in het pleeggezin zijn uitgewerkt in de *Guidelines on Alternative Care.* Daarin worden in een twintigtal paragrafen in ondubbelzinnige bewoordingen aanwijzingen gegeven aan de vereisten voor alternatieve woonplekken voor het kind.[23] Daarbij is allereerst aandacht voor de primaire levensbehoeften. Zo moet het pleegkind op de alternatieve woonplek gezonde en voedzame maaltijden krijgen[24] en moet er goede gezondheidszorg zijn.[25] Ook moet het pleegkind naar school kunnen[26] en moet er voldoende ruimte zijn voor spel en vrijetijdsbesteding.[27] Daarnaast moet er aandacht zijn voor de privacy van het kind in het pleeggezin en moet het bijvoorbeeld een eigen plek krijgen om persoonlijke spullen op te bergen.[28]

Extra nadruk wordt in kinder- en mensenrechtendocumenten gelegd op de veiligheid van het kind in het pleeggezin.[29] Net als wanneer het pleegkind bij zijn eigen ouders woont, hebben staten ook tijdens het verblijf in het pleeggezin een positieve verplichting om het kind te beschermen tegen alle vormen van geweld. Die verplichting volgt uit artikel 19 van het IVRK, en indirect ook uit artikel 17 IVBPR en 8 EVRM.[30] Staten moeten zich inzetten om te voorkomen dat kinderen in een pleeggezin worden geplaatst waar zij slachtoffer worden van mishandeling.[31] Kinder- en mensenrechtendocumenten verwachten dan ook een zorgvuldige screening en voorbereiding van pleegouders, voordat besloten wordt het kind in het specifieke gezin te plaatsen. Deze verplichting valt af te leiden uit artikel 3 lid 3 van het IVRK. De *Guidelines on Alternative Care* zijn echter nog duidelijker. Daarin wordt gesteld dat specifiek toegezien moet worden op de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin.[32] Disciplinaire maatregelen mogen nooit geweld of onmenselijke behandeling omvatten en het gebruik van geweld moet ook expliciet worden verboden in de wet.[33]

---

22 Vgl. artikel 3 lid 3 IVRK. Zie hierover ook Sandberg 2019, p. 20-21.
23 *Guidelines on Alternative Care*, par. 80-100.
24 *Guidelines on Alternative Care*, par. 83.
25 *Guidelines on Alternative Care*, par. 84.
26 *Guidelines on Alternative Care*, par. 85.
27 *Guidelines on Alternative Care*, par. 86.
28 *Guidelines on Alternative Care*, par. 89.
29 Zie hierover ook Liefaard, Doek & Bolscher 2016 en Pinheiro 2006.
30 Waar het om ernstige vormen van geweld gaat, zijn ook artikel 7 IVBPR en artikel 3 EVRM van belang. Zie daarover VN-Mensenrechtencomité 1992, par. 5 en Bruning 2003.
31 Bepleit zou kunnen worden dat waar het gaat om geweld in pleegzorgsituaties die verplichting verzwaard is. In die situaties verblijft het pleegkind immers onder verantwoordelijkheid van de overheid in een pleeggezin.
32 *Guidelines on Alternative Care*, par. 91-93.
33 *Guidelines on Alternative Care*, par. 96.

Ook moet het pleegkind toegang hebben tot een vertrouwenspersoon[34] en de mogelijkheid hebben om een klacht in te dienen wanneer zijn rechten in het pleeggezin worden geschonden.[35] Om het gebruik van geweld zoveel mogelijk te voorkomen is het daarnaast vereist dat de beschikbare pleegouders *geaccrediteerd* zijn.[36] Ook moet er voor pleegouders een speciale voorbereiding zijn.[37]

Het EHRM oordeelde eveneens zeer kritisch over plaatsingen van kinderen op een plek waarvan de autoriteiten hadden kunnen weten dat zij het risico liepen slachtoffer te worden van misbruik.[38] Daarnaast handhaaft het EHRM strengere maatstaven ten aanzien van de door de staat te bieden bescherming aan kinderen, wanneer het gaat om een overwegend publieke taak. Dat werd bijvoorbeeld benadrukt in de zaak *O'Keeffe tegen Ierland* waar het ging om misbruik in een (indirect) door het Katholieke Bisdom geleide school.[39] Nu pleegzorg onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt, is het duidelijk dat ook hier deze verzwaarde verplichting geldt.

Gesteld kan dus worden dat op basis van kinder- en mensenrechtendocumenten de staat verantwoordelijk is voor het organiseren en beschikbaar stellen van passende zorg voor kinderen die niet thuis kunnen wonen. Tegelijkertijd mogen praktische belemmeringen bij het vinden van een geschikt pleeggezin niet te gemakkelijk worden gebruikt 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 goed voorbereid en gescreend moeten worden. In het navolgende zal worden ingegaan op de vereisten die in kinder- en mensenrechtendocumenten worden gesteld aan de beslissing omtrent de plaatsing. Aan de hand daarvan kan invulling worden gegeven aan de belangen van het kind in een specifiek geval.[40]

---

34 *Guidelines on Alternative Care*, par. 98.
35 *Guidelines on Alternative Care*, par. 99.
36 *Guidelines on Alternative Care*, par. 119.
37 *Guidelines on Alternative Care*, par. 120.
38 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari & Giunta/Italië*). Zie over de verplichting van staten om kinderen te beschermen tegen kindermishandeling ook EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 *(A. tegen het Verenigd Koninkrijk)*; EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95 *(Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk), EHRC* 2001/46 m.nt. Brems; en EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96 (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), *EHRC* 2003/14 m.nt. Janssen.
39 EHRM 28 januari 2014, appl. no. 35810/09 (*O'Keeffe tegen Ierland*), par. 146. Zie hierover ook de noot van Kool bij deze uitspraak in *EHRC* 2018/82.
40 Zie over de matching tussen pleegkind en pleegouder ook par. 1.6.2.

4.3 Voorkeur voor plaatsing in een gezinsvervangende omgeving

Een eerste vereiste dat kan worden afgeleid uit kinder- en mensenrechtendocumenten is dat bij het vinden van een passende woonplek voor het kind, een plaatsing in een gezinsvervangende omgeving in beginsel de voorkeur heeft.[41] Tegelijkertijd wordt erkend dat het in sommige gevallen de voorkeur verdient om (tijdelijk) in een instelling te verblijven.[42]

De voorkeur voor gezinsvervangende zorg werd reeds in 1925 op het eerste algemene kinderrechtencongres in Genève uitgesproken.[43] Dit werd echter pas vastgelegd in 1986 in artikel 4 van de *Declaration on Foster Placement and Adoption.* Daarin wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen pleegzorg binnen het eigen netwerk, pleegzorg door onbekende pleegouders en *indien noodzakelijk* zorg in een geschikte instelling. Deze voorkeur voor gezinsvervangende zorg lijkt samen te hangen met de opkomst in de jaren tachtig van zorgen omtrent over-institutionalisering van kinderen in alternatieve zorg.[44] Vermoedelijk geïnspireerd door deze verklaring herhalen de opstellers van het IVRK de voorkeur voor gezinsvervangende zorg in artikel 20 IVRK.[45] Gesteld wordt dat de zorg onder andere kan omvatten, plaatsing in een pleeggezin, kafalah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderzorg.[46] Voor plaatsing in een instelling kan alleen worden gekozen wanneer dat noodzakelijk is. Eenzelfde voorkeur voor gezinsvervangende zorg komt naar voren in de preambule bij het IVRK waarin staat dat een pleegkind voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid dient op te groeien in een gezinsomgeving (...).[47]

---

41 In de meeste gevallen zal dit gaan om pleegzorg. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld zorg in een gezinshuis.

42 Bijvoorbeeld wanneer het kind een specifieke behandeling nodig heeft of wanneer de instelling de mogelijkheid biedt om broers en zussen samen te plaatsen. Zie daarover Cantwell e.a. 2012, p. 33.

43 Punselie 2006, p. 10.

44 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 16.

45 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 17.

46 Duidelijk is, zoals blijkt uit het gebruik van woorden 'kan onder andere omvatten', dat de tekst hier geen uitputtende lijst geeft van de mogelijke opties voor alternatieve zorg. In de Engelse vertaling van het verdrag wordt hier gesteld dat de geboden zorg 'could include, inter alia (...)' waaruit eveneens blijkt dat het hier geen uitputtende opsomming betreft. De Franse vertaling is wat minder breed geformuleerd en lijkt door het gebruik van de woorden 'peut notamment avoir' een duidelijke voorkeur aan te geven voor de in de tekst van artikel 20 IVRK genoemde opties. Zie hierover ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 51. Cantwell wijst erop dat het ongelukkig is dat zowel in de *Declaration on Foster Care and Adoption* als in het IVRK adoptie wordt genoemd als mogelijke vorm van alternatieve zorg, nu dit geen vorm van vervangende zorg is, maar een uitkomt van de plaatsing is. Zie daarover Cantwell 2015, p. 259.

47 Preambule IVRK, zesde overweging. Zie ook Cantwell & Holscheiter 2007, p. 10.

De voorkeur voor gezinsvervangende zorg is ook in verschillende *General Comments* benadrukt.[48] In de laatste *Concluding Observations* naar aanleiding van de Nederlandse rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité uit 2015 sprak het Comité haar zorg uit over het hoge aantal kinderen in instellingen, en raadde het Nederland aan zo veel mogelijk gezinsvervangende zorg te bieden aan kinderen die niet thuis kunnen wonen.[49]

De *Guidelines on Alternative Care* formuleren de voorkeur voor plaatsing in een gezinsvervangende omgeving nog duidelijker dan het IVRK en het VN-Kinderrechtencomité door in paragraaf 21 te stellen dat plaatsing in een instelling alleen kan als 'dit passend, noodzakelijk en constructief' is voor het kind. Anders dan het IVRK lijken de richtlijnen dus geen ruimte te laten om te betogen dat plaatsing in een instelling noodzakelijk is vanwege een gebrek aan pleeggezinplekken. De vraag of plaatsing in een instelling noodzakelijk is, is onder de richtlijnen immers direct gekoppeld aan de belangen van het kind. Dat een plaatsing in een instelling echter wel in het belang van het kind *kan* zijn volgt uit de toelichting bij de *Guidelines.* Cantwell en consorten stellen daarin dat:

> 'The Guidelines look on residential care as a necessary component in the range of alternative care options that must be in place, provided it satisfies a number of conditions. A small group setting with trained staff can provide therapeutic care or treatment for children who have suffered trauma or severe abuse or neglect. To enable large sibling groups to remain together, a residential care setting may also be the best option. Children can value residential care when it focuses on providing individualised opportunities for social and emotional development. Thus, while the Guidelines set out strict standards to be met, and clear restrictions on recourse to residential care, they also recognise the "constructive" role it can play.'[50]

Residentiële zorg kan derhalve in overeenstemming zijn met de belangen van het kind als het kind specifieke zorg nodig heeft of op die manier een scheiding van zijn broers of zussen voorkomen kan worden. Daarbij is het wel vereist dat de instelling voldoet aan een aantal criteria. Zo mogen de groepen niet te groot zijn en moet het personeel goed opgeleid zijn.

Ten aanzien van jonge kinderen wordt een striktere lijn getrokken in de *Guidelines on Alternative Care*. In paragraaf 22 van de *Guidelines on Alternative*

---

48 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 34-35. VN-Kinderrechtencomité 2003a, par. 23; VN-Kinderrechtencomité 2007, par. 36(b).

49 VN-Kinderrechtencomité 2015, par. 38 en 39(a). Overigens geeft het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten in haar *Concluding Observations* eveneens blijk van een voorkeur voor gezinsvervangende zorg; zie bijv: Comité voor Economische Sociale en Culturele Rechten, *Concluding Observations Republic of Moldova,* (E/2004/22) (2003) 49 par. 311 en 333 en *Concluding Observations Democratic People's Republic of Korea*, ICESCR, E/2004/22 (2003) 71, par. 529 en 550.

50 Cantwell e.a. 2012, p. 33.

Care staat dat kinderen jonger dan drie jaar überhaupt niet meer in instellingen mogen worden geplaatst. Eerder al noemde het VN-Kinderrechtencomité de plaatsing van jonge kinderen in een instelling onwenselijk. In het *General Comment* nummer 7 stelt het dat:

> 'Research suggests that low quality institutional care is unlikely to promote healthy physical and psychological development and can have serious negative consequences for long term social adjustment especially for children under 3 but also for children under 5 years old. To the extent that alternative care is required, early placement in family based or family like care is more likely to produce positive outcomes for young children.'[51]

Kinderrechtendocumenten geven derhalve een duidelijke voorkeur voor plaatsing van kinderen in een gezinsvervangende omgeving, in het bijzonder waar het gaat om jonge kinderen.[52] De steeds sterkere bewoordingen waarin kinderrechtendocumenten zich uitspreken tegen plaatsing in een instelling is een ontwikkeling die gelijk op lijkt te gaan met de steeds grotere kennis over de nadelige gevolgen van instellingszorg voor kinderen.[53]

Het VN-Mensenrechtencomité gaf in 1989 reeds een voorkeur aan gezinsvervangende zorg in *General Comment nummer 17*, waar het stelde dat lidstaten in hun rapportages aan moeten geven welke maatregelen zijn genomen om voor kinderen die niet thuis kunnen wonen een nieuwe *gezinsvervangende* woonplek te vinden.[54] Of een voorkeur voor gezinsvervangende zorg ook kan worden afgeleid uit het EVRM, is discutabel. Het Straatsburgse Hof is naar mijn mening niet erg duidelijk op dit punt. In *Nencheva tegen Bulgarije* lijkt Hof zich uit te spreken tegen plaatsing in een instelling, door te stellen dat kinderen in instellingen extra kwetsbaar zijn.[55] In *Achim tegen Roemenië* was het Hof juist positief over de plaatsing van de kinderen in een instelling. Dat positieve oordeel lijkt echter vooral ingegeven door het feit dat, anders dan in een

51 VN-Kinderrechtencomité 2007, par. 18.
52 VN-Mensenrechtencomité General Comment 17, par. 6.
53 Sandberg 2019, p. 17. Voor onderzoek waaruit naar voren komt dat het de voorkeur verdient dat kinderen opgroeien in een gezinsomgeving zie o.m. Juffer 2010, p. 14; Van IJzendoorn 2010, p. 21; Browne 2009, p. 14; Johnson Browne & Hamilton-Giachritsis 2006; UNICEF 2003 en VN-Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2011. Overigens blijkt ook uit onderzoek dat voor kinderen met ernstige gedragsproblemen een plaatsing in een instelling wel de voorkeur kan hebben. Zie Knorth e.a. 2008, p. 136 en Strijbosch e.a. 2015.
54 VN-Mensenrechtencomité 1989, par. 6. Daarin stelt het Comité: 'The Committee considers it useful that reports by State parties provide should information on the special measures of protection adopted to protect children who are abandoned or deprived of their family environment in order to enable them to develop in conditions that most closely resemble those characterising the family environment.'
55 EHRM 18 september 2013, appl. no. 48609/06 (*Nencheva tegen Bulgarije*), par. 119.

pleeggezin, in een instelling de zes broers en zussen in deze zaak samen geplaatst konden worden.[56]

Dat het Hof geen duidelijke voorkeur uitspreekt voor gezinsvervangende zorg is echter mijns inziens niet te wijten aan verdeeldheid binnen het Hof, maar zal vooral samenhangen met het feit dat de voorkeur voor gezinsvervangende zorg niet direct samenhangt met een van de rechten die zijn vastgelegd in het EVRM. Een klacht over het feit dat een kind in een instelling is geplaatst (en niet in een pleeggezin), zou derhalve geformuleerd moeten worden onder artikel 8 EVRM, als niet proportionele uitvoering van de uithuisplaatsing. Een dergelijke klacht is bij mijn weten nog niet voorgelegd aan het EHRM.[57]

4.4 Plaatsing binnen het eigen netwerk

Een tweede vereiste aan het vinden van een nieuwe woonplek voor het pleegkind, is dat allereerst gekeken moet worden naar de mogelijkheden voor plaatsing van het pleegkind in het eigen netwerk. Dat vereiste kan worden afgeleid uit de eerste zin van artikel 20 IVRK. De Engels (officiële) vertaling van het verdrag geeft hier aan dat het artikel van toepassing is op '[a] child temporarily or permanently deprived of his or her family environment'. Hodgkin en Newell bepleiten, net als Radina, dat hieruit kan worden afgeleid dat het pleegkind bij voorkeur binnen de eigen familie geplaatst moet worden.[58] Daarbij wijzen ze erop dat de term 'family environment' hier in overeenstemming met artikel 5 IVRK breed moet worden begrepen. Wanneer kinderen niet bij hun eigen ouder kunnen blijven, moet volgens hen dus eerst worden gekeken naar de mogelijkheden binnen het eigen netwerk.

Deze interpretatie van de eerste zin van artikel 20 IVRK vindt weliswaar weerklank bij het VN-Kinderrechtencomité, maar roept ook vragen op over het toepassingsbereik van het artikel. Als family environment in de zin van artikel 20 IVRK breed moet worden geïnterpreteerd, kan ook bepleit worden dat het artikel slechts van toepassing is wanneer kinderen buiten het eigen netwerk zijn geplaatst. Een pleegkind dat binnen het eigen netwerk is geplaatst, is immers niet 'temporarily or permanently deprived of his or her family environment'. Cantwell en Holzscheiter wijzen hier ook op in hun commentaar bij artikel 20 IVRK en stellen dat: 'the State has no obligation under article 20

56 EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 (*Achim tegen Roemenië*), par. 114.

57 Wel klaagt de moeder in *Scozzari en Giunta tegen Italië* over de plaatsing van haar kinderen in een instelling. Die klacht kwam echter voort uit de stelling van de moeder dat de instelling waar haar dochters geplaatst werden gericht was op permanente zorg voor de kinderen, zonder reële mogelijkheid tot terugplaatsing. Tevens was gebleken dat twee van de groepsleiders in de instelling eerder veroordeeld waren vanwege seksueel misbruik van kinderen. Zie EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 *(Scozzari & Giunta tegen Italië),* par. 184.

58 Hodgkin & Newell 2007, p. 278; zie ook Radina 2016, p. 386.

to ensure alternative care for a child who, for whatever reason, is not in the care of his or her parents but is looked after by a member of the extended family'.[59] Juist nu kinderen die binnen het eigen netwerk zijn geplaatst volgens deze lezing van artikel 20 IVRK niet zijn gescheiden van hun 'family environment', kan uit het artikel geen verplichting tot het bieden van alternatieve zorg aan deze kinderen worden afgeleid. In Nederland zou dat betekenen dat artikel 20 IVRK niet van toepassing is op 48 procent van het totaalaantal pleegkinderen, omdat zij bij familie of bekenden zijn geplaatst.[60]

Zowel Hodgkin en Newell, als Cantwell en Holzscheiter lijken echter niet erg consequent in hun uitleg van de eerste zin van artikel 20 IVRK. Hodgkin en Newell geven alleen aan dat kinderen bij voorkeur binnen de eigen familie geplaatst moeten worden, zonder daar ook de consequentie aan te verbinden dat het artikel vervolgens op deze kinderen niet meer van toepassing is. Cantwell en Holzscheiter stellen dat de term 'family environment' ruim moet worden uitgelegd. Tegelijkertijd wijzen ze in hetzelfde commentaar ook op de verschillende terminologie die in het verdrag wordt gebruikt voor de beschrijving van de rol van ouders of verzorgers ten aanzien van het pleegkind. Ook wijzen ze op de onduidelijkheid die dit oplevert voor de interpretatie van de term '*family environment*' in artikel 20 IVRK[61] en richten ze de aandacht op de belangrijke rol die de *Declaration in Foster Placement and Adoption* speelt bij interpretatie van artikel 20 van het IVRK.[62] In deze verklaring worden inderdaad ook de overige familieleden als eerste optie genoemd voor mogelijke alternatieve woonplek van het kind, maar dat betekent niet dat de verklaring niet meer van toepassing is op die kinderen.[63]

Gelet op de onduidelijkheid die bestaat omtrent de betekenis van de term 'family environment', die bijvoorbeeld ook zou kunnen duiden op de in de Nederlandse vertaling gebruikte term 'gezin', en op de bepalingen uit de *Declaration on Foster Care and Adoption*, strekt naar mijn mening de reikwijdte van artikel 20 IVRK zich ook uit over kinderen die geplaatst zijn binnen de eigen bredere familie.

Dat sluit bovendien aan bij de huidige lijn van het VN-Kinderrechtencomité. Zo wijdde het Comité zijn *Day of General Discussion* in 2006 niet aan 'children deprived of their family environment' (de terminologie die in het IVRK gebruikt wordt), maar aan '*children without parental care*'.[64] De uit deze dag voortvloeiende *Guidelines on Alternative Care* zijn eveneens van toepassing op 'children without parental care' en niet slechts op kinderen die buiten de eigen familie

59 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 37.
60 Pleegzorg Nederland 2017, p. 2.
61 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 32.
62 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 15.
63 Declaration on Foster Placement and Adoption, artikel 4.
64 VN-Kinderrechtencomité 2006a. Zie hierover ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 1.

zijn geplaatst.[65] Daarnaast geven beide documenten ook de voorkeur aan plaatsing voor kinderen binnen het eigen netwerk. De *Guidelines on Alternative Care* stellen daarover dat wanneer ouders zelf aangeven niet meer voor een kind te kunnen zorgen, allereerst naar een oplossing binnen de bredere familie moet worden gezocht.[66] Het VN-Kinderrechtencomité geeft aan dat kinderen het best gedijen binnen hun vertrouwde familie.[67]

Er is zo bezien sprake van een onduidelijke situatie. Aan de ene kant is er de interpretatie van artikel 20 IVRK waarin het artikel niet van toepassing is op kinderen die bij familieleden worden geplaatst. Aan de andere kant vinden we de lezing die voorkeur geeft voor plaatsing binnen het eigen netwerk. Deze laatste lezing mag dan niet overeenstemmen met de letterlijke bewoording van het verdrag, het is wel de interpretatie die aan het artikel wordt gegeven in de ondersteunende documenten.

Het EHRM, dat uiteraard niet gaat over interpretatie van artikel 20, heeft zich wel uitgelaten over de vraag of eerst naar het eigen netwerk moet worden gekeken. Het Straatsburgse Hof concludeert dat wanneer plaatsing binnen de eigen familie mogelijk is, een dergelijke plaatsing een minder grote inbreuk maakt op het familieleven dan een plaatsing in een onbekend pleeggezin. Geeft het pleegkind of zijn ouders aan dat plaatsing bij een familielid mogelijk is, dan zal de staat, wanneer niet voor deze optie is gekozen, duidelijk moeten kunnen beargumenteren waarom aan die mogelijkheid voorbij is gegaan.[68] Resumerend kan gesteld worden dat uit kinder- en mensenrechtendocumenten een verplichting valt af te leiden om allereerst de mogelijkheden tot plaatsing van de minderjarige binnen het eigen netwerk in kaart te brengen, alvorens te kijken naar andere mogelijkheden.

4.5 Broers en zussen

Een derde vereiste dat kan worden gesteld aan de nieuwe woonplek van het pleegkind is dat hij bij voorkeur samen met zijn broers of zussen in het pleeggezin moet worden geplaatst. Het pleegkind heeft niet alleen familieleven met zijn ouders, maar ook met zijn broers en zussen en dat familieleven verdient bescherming onder kinder- en mensenrechtenverdragen. Opvallend is dat de band tussen broers en zussen niet expliciet wordt genoemd in het IVRK.[69] Hodgkin en Newell wijzen er desalniettemin op dat de bescherming van het

65 *Guidelines on Alternative Care*, par. 1.
66 *Guidelines on Alternative Care*, par. 44.
67 VN-Kinderrechtencomité 2006, par. 644 en 645.
68 EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 (*R.M.S. tegen Spanje*) par. 88 en EHRM 16 maart 2010, appl. no. 28680/06 (*A.D. en O.D. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 89.
69 Zie ook Van Bueren 1998, p. 83.

familieleven in artikel 16 IVRK ook de band tussen broers en zussen omvat.[70] Dit sluit ook aan bij de interpretatie die het VN-Kinderrechtencomité aan artikel 16 IVRK geeft.[71] Ook onder het IVBPR[72] en het EHRM[73] wordt de band tussen broers en zussen beschermd.

De vraag is derhalve niet *of* er familieleven bestaat tussen broers en zussen, maar vooral welke consequenties daaraan verbonden moeten worden. Dat een scheiding tussen het pleegkind en zijn ouders noodzakelijk is, hoeft immers nog niet te betekenen dat ook het scheiden van broers en zussen noodzakelijk is. Hodgkin en Newell wijzen erop dat de band tussen kinderen en hun broers en zussen net zo belangrijk, of zelfs belangrijker kan zijn voor het pleegkind dan de band met zijn ouders.[74] Desalniettemin wordt er in de literatuur veelal op gewezen dat kinderen in de praktijk vaak niet samen met hun broers of zussen worden geplaatst.[75] Dat is doorgaans simpelweg het gevolg van een tekort aan pleeggezinnen waar broers en zussen samen terecht kunnen.[76] In het licht van kinder- en mensenrechten dient hier gewezen te worden op de onder 4.2 besproken verplichting van de staat om voldoende geschikte pleeggezinnen te vinden. Praktische belemmeringen mogen daarom niet al te gemakkelijk worden aangevoerd als rechtvaardiging voor een minder optimale plaatsing van het kind. Staten waar pleegbroers en zussen regelmatig van elkaar gescheiden worden als gevolg van een gebrek aan pleeggezinnen die meerdere kinderen tegelijk kunnen opvangen, zullen zich dus moeten inspannen om het pleegzorgbestand uit te breiden. Dat geldt des temeer nu, zoals hieronder zal blijken, kinder- en mensenrechten ook steeds duidelijker verplich-

70 Vgl. ook Hodgkin & Newell 2007, p. 210.

71 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 65.

72 VN-Mensenrechtencomité 1 september 2011, comm. nr. 1959/2010 (*Jama Warsame v. Canada*), par. 8.10 en VN-Mensenrechtencomité 16 maart 2017, comm. nr. 2387/2014 (*A.B. tegen Canada*), par. 8.7. In *I.M.Y tegen Denemarken* echter oordeelde het VN-Mensenrechtencomité dat geen sprake was van familieleven tussen de klager en zijn broers en zussen die al tien jaar in een ander land dan klager woonden. Zie VN-Mensenrechtencomité 9 september 2016, comm. nr. 2559/2015 (*I.M.Y. tegen Denemarken*).

73 EHRM 6 april 2010, appl. no. 4694/03 (*Mustafa and Armağan Akin tegen Turkije*), par. 21; EHRM 8 oktober 2015, appl. no. 56163/12 (*Vujica tegen Kroatië),* par. 98; EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 *(Olsson tegen Zweden – Olsson I)*, par. 18 en 81; EHRM 24 april 1996, appl. no. 22070/93 *(Boughanemi tegen Frankrijk),* par. 35. In de zaak *V.D. en andere tegen Rusland* erkent het EHRM het bestaan van familieleven tussen pleegbroers en –zussen; zie EHRM 9 april 2019, appl. no. 72931 *(V.D. en anderen tegen Rusland).*

74 Hodgkin & Newell 2007, pp. 114 en 210.

75 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 25; Webster e.a. 2005, p. 767; Wulczyn e.a. 2005, p. 742. Zie voor een overzichtsstudie: Hegar 2005. In Nederland geeft Pleegzorg Nederland al enkele jaren achtereen aan dat er niet genoeg pleeggezinnen zijn om broers en zussen samen te kunnen plaatsen; zie Pleegzorg Nederland 2017, p. 4; Pleegzorg Nederland 2016, p. 4; Pleegzorg Nederland 2015, p. 4; Pleegzorg Nederland 2013, p. 4.

76 Zie bijv. Wulczyn e.a. 2005, p. 742; Pleegzorg Nederland 2017, p. 4; Pleegzorg Nederland 2016, p. 4; Pleegzorg Nederland 2015, p. 4; Pleegzorg Nederland 2013, p. 4.

tingen verbinden aan het beschermen van de band tussen broers en zussen na een uithuisplaatsing.

De toenemende aandacht voor de band tussen broers en zussen komt allereerst naar voren onder het IVRK. Hoewel het IVRK evenals de *Declaration on Foster Care and Adoption*, geen expliciete bescherming biedt aan de band tussen broers en zussen, stelt het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* nummer 14 dat bij beslissingen over de plaatsing van het pleegkind de bestaande familiebanden, *zoals die met broers en zussen*, beschermd moeten worden, tenzij dat niet in het belang van het pleegkind is.[77] Duidelijker nog zijn de *Guidelines on Alternative Care*. Paragraaf 17 daarvan bepaalt dat de broers en zussen in beginsel niet gescheiden mogen worden door de uithuisplaatsing, tenzij er een *duidelijk* risico op mishandeling, of een andere rechtvaardiging in het belang van het pleegkind is. In ieder geval moeten broers en zussen contact met elkaar onderhouden, tenzij ze dat zelf niet willen of het niet in hun belang is. Bovendien moet ook bij het maken van toekomstplannen rekening worden gehouden met eventuele broers of zussen, zodat zij ook in de toekomst bij elkaar kunnen blijven.[78]

Het belang dat in de *Guidelines on Alternative Care* wordt gehecht aan de band tussen broers en zussen, wordt onderstreept in paragraaf 22 van de *Guidelines*. Hoewel de *Guidelines on Alternative Care*, zoals besproken onder paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk, een duidelijke voorkeur hebben voor plaatsing in een gezinsvervangende omgeving, kan daarvan worden afgeweken wanneer dat de mogelijkheid biedt om broers en zussen samen te plaatsen.[79]

Het EHRM heeft zich in verschillende uitspraken uitgelaten over het al dan niet samen plaatsen van broers en zussen. Een nadere beschouwing van die jurisprudentie laat zien dat EHRM die overwegingen voorheen veelal koppelde aan het recht van ouders. Het samen plaatsen van broers en zussen zou de hereniging van kinderen met hun ouders vergemakkelijken en het zou voor ouders makkelijker zijn om hun kinderen te bezoeken. Deze argumentatie kwam bijvoorbeeld duidelijk naar voren in de zaak *Olsson tegen Zweden (no.1)*

---

77 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 65.

78 *Guidelines on Alternative Care*, par. 62.

79 Hodgkin & Newell geven in hun commentaar bij artikel 20 IVRK ook aan dat uit het feit dat in artikel 20 IVRK is opgenomen dat plaatsing in een instelling alleen kan wanneer dat noodzakelijk is, kan worden afgeleid dat er situaties zijn waarin een dergelijke plaatsing in het belang van het kind is. Als voorbeeld daarbij noemen ze de mogelijkheid om broers en zussen samen te plaatsen. Zie ook de *Council of Europe resolution on the placement of children* waarin in par. 2.16 wordt gesteld dat lidstaten plekken in instellingen moeten reserveren voor het samenplaatsen van broers en zussen. Het EHRM was in de zaak *Achim tegen Roemenië* positief over de plaatsing van zes broers en zussen in dezelfde instelling om zo de band tussen broers en zussen te behouden. EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 *(Achim tegen Roemenië)*, par. 114.

waarin twee broers en een zus ieder op een andere plek geplaatst werden, honderden kilometers uit elkaar, hetgeen volgens het Hof de banden tussen familieleden, en de kansen op hereniging verkleinde.[80] Zo ook was de redenering van het Hof in de zaak *Kutzner tegen Duitsland*, waarin het Hof opnieuw wees op het feit dat de kinderen van elkaar waren gescheiden, hetgeen eraan bijdroeg dat zij vervreemd raakten van hun ouders.[81] In de meer recente uitspraken lijkt het Hof echter steeds meer te letten op het zelfstandige recht van het pleegkind op bescherming van zijn familieleven. Het uit elkaar plaatsen van broers en zussen bemoeilijkt niet alleen het contact en verkleint de kansen op hereniging, maar het vormt ook een inbreuk op het zelfstandige recht van het pleegkind op bescherming van zijn familieleven. Zo overwoog het Hof in *S.H. tegen Italië* dat niet alleen de kinderen en hun ouders, maar ook de broers en zussen door de plaatsing gescheiden waren.[82] Eerder al stelde het Hof in *Saviny tegen Oekraïne* dat bij de plaatsing in zorg rekening gehouden moet worden met de band tussen broers en zussen.[83] In *Pontes tegen Portugal* wees het Hof erop dat de plaatsing met het oog op adoptie van de minderjarige in deze zaak niet alleen een scheiding met zijn ouders, maar ook met zijn broer en zussen meebracht. Zowel de scheiding met zijn ouders als die met zijn broer en zussen zijn volgens het Hof lastig te verenigen met de belangen van het kind.[84] In de zaak *Achim tegen Roemenië* is het Hof positief over de plaatsing van zes broers en zussen in dezelfde instelling om zo de band tussen broers en zussen te behouden.[85]

Het Europese Hof lijkt zo de vraag of broers en zussen wel of niet samen worden geplaatst steeds meer als zelfstandige vraag te behandelen en niet

80 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 81.

81 EHRM 26 februari 2002, appl. no. 46544/99 (*Kutzner tegen Duitsland*), par. 77-79. Nu de redenering van het Hof in deze zaak lastig te volgen is, is niet helemaal duidelijk welke feiten het meest bijdragen aan de conclusie van het Hof dat artikel 8 is geschonden. Zie daarover ook Kilkelly 2004, p. 17. Zie voor een kritische noot van het Hof omtrent het scheiden van broers en zussen en het verkleinen van de kans op hereniging ook: EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/94 *(K. en T. tegen Finland)*, par. 179.

82 EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië*), par. 56.

83 EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*), par. 52.

84 EHRM 10 april 2012, appl. no. 19554/09 (*Pontes tegen Portugal*), par. 98.

85 EHRM 24 oktober 2017, appl. no. 45959/11 (*Achim tegen Roemenië*), par. 114. Overigens wordt het jongste kind in deze zaak met het oog op zijn leeftijd bij een pleegouder geplaatst en dus gescheiden van zijn broers en zussen. Het Hof oordeelt ook over die plaatsing positief nu het in overeenstemming met de Roemeense wetgeving is dat jonge kinderen bij een pleegouder worden geplaatst. Dit lijkt te knellen met de *Guidelines on Alternative Care*. Daarin wordt in par. 22 juist de mogelijkheid om broers en zussen samen te plaatsen genoemd als mogelijke uitzondering op het beginsel dat kinderen onder de drie niet in een instelling geplaatst mogen worden. Nu de vraag waar de kinderen werden geplaatst niet expliciet is getoetst door het Hof, maar is meegenomen in de belangenafweging onder artikel 8 EVRM en het Hof zijn oordeel bovendien vooral lijkt te baseren op het feit dat de Roemeense autoriteiten hebben gehandeld in overeenstemming met de wet, kan niet de conclusie worden getrokken dat het EHRM en de *Guidelines on Alternative Care* tegengestelde standpunten innnemen.

meer alleen gekoppeld aan de vraag in of voldoende gedaan is om hereniging van het pleegkind met zijn ouders te bespoedigen. Dat sluit mijns inziens aan bij de ontwikkeling in *kinderrechtendocumenten* waarin eveneens steeds explicieter wordt gekeken naar de band tussen broers en zussen. Desalniettemin is de vraag of de scheiding van broers en zussen door een uithuisplaatsing op zichzelf genomen ook een schending van artikel 8 kan opleveren, nog niet voorgelegd aan het Hof. Mijns inziens brengt het zelfstandige recht van het pleegkind op bescherming van de band met zijn broers en zussen, zoals beschermd onder 16 IVRK, artikel 17 IVBPR en artikel 8 EVRM, met zich mee dat bij inbreuk op die band zorgvuldig onderbouwd moet worden waarom deze inbreuk in dit specifieke geval noodzakelijk is. Op die wijze wordt inzichtelijk waarom beslissingen om broers en zussen in verschillende gezinnen te plaatsen worden gemaakt en heeft het pleegkind de mogelijkheid om op te komen tegen beslissingen waarvan de noodzakelijkheid betwist kan worden.

4.6 Rekening houden met de achtergrond van het kind

Een vierde vereiste aan de nieuwe woonplek van het pleegkind ziet erop dat bij het vinden van een geschikte woonplek voor het pleegkind rekening gehouden moet worden met zijn etnische, godsdienstige en culturele achtergrond en zijn taal. Dat vereiste wordt expliciet benoemd in het derde lid van artikel 20 IVRK.

In de *travaux préparatoires* bij dit artikellid komt naar voren dat deze zinsnede oorspronkelijk helemaal niet specifiek gericht was op het stellen van eisen aan de nieuwe woonplek van het kind. De zinsnede komt voort uit een voorstel van de *Four Directions Council.* Deze *Four Directions Council* kwam tijden het opstellen van het IVRK op voor de rechten van een aantal inheemse volken in Noord-Amerika, en stelde voor de volgende zin op te nemen in het IVRK: 'No separation of the child from his parents (...) shall have as its primary object or effect the denial of the child's right to have, learn or adopt the culture of his parents'.[86] Het voorstel was derhalve vooral gericht op de reden van de uithuisplaatsing, en vervolgens op de effecten van die plaatsing. De Oostenrijkse gedelegeerde reageerde op het voorstel met een nieuw voorstel waarin stond dat bij overwegingen omtrent het belang van het pleegkind in het bijzonder rekening gehouden moest worden gehouden met de etnische en religieuze achtergrond van het kind en zijn achtergrond voor wat betreft de taal. Tijdens de discussie die volgde werd de verplichting om rekening te houden met de achtergrond van het pleegkind zowel gekoppeld aan de nieuwe woonplek van het kind als aan de belangen van het kind in algemene zin.[87]

86 UN doc E/CN.4/1985/WG.1/NGO.1, 1985, p. 2.
87 1987 report of the Working Group to the Commission on Human Rights, UN-doc. E/CN.4/1987/25, par. 24-27.

Hoewel de koppeling aan de belangen van het kind breder is en daarom meer ruimte geeft om niet alleen bij het vinden van een nieuwe woonplek, maar ook tijdens de plaatsing rekening te houden met de achtergrond van het kind, werd deze koppeling geschrapt tijdens de laatste leesronde van het artikel. De opstellers van het IVRK waren namelijk van mening dat het vereiste om in algemene zin rekening te houden met de achtergrond van het kind, reeds vervat was in artikel 3 IVRK en derhalve niet opnieuw in artikel 20 diende te worden opgenomen.[88]

De zinsnede uit artikel 20 IVRK die ziet op het rekening houden met de achtergrond van het pleegkind komt derhalve voort uit de wens van de *Four Directions Council* om uithuisplaatsingen *vanwege* de culturele achtergrond te voorkomen. In de uiteindelijke tekst van het verdrag staat echter dat 'bij het overwegen van oplossingen' rekening moet worden gehouden met de achtergrond van het kind. Daardoor heeft de verwijzing naar de achtergrond van het pleegkind vooral betekenis bij het vinden van oplossingen voor kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen wonen. Het belang dat het kind erbij heeft dat rekening wordt gehouden met zijn achtergrond wordt onderstreept in de *Guidelines on Alternative Care*.[89] *Volgens de toelichting bij de Guidelines* kan het verplaatsen van een kind naar een andere culturele context mogelijk ontwrichtend zijn. Het dient dan ook de belangen van het kind wanneer dit zoveel mogelijk wordt vermeden.[90]

Dat de verplichting om rekening te houden met de achtergrond van het pleegkind met name wordt benadrukt waar het gaat om het vinden van een nieuwe woonplek, neemt niet weg dat ook bij andere beslissingen rekening gehouden moet worden met de achtergrond van het kind.[91] In de *Guidelines on Alternative Care* staat dat ook bij het maken van een planning voor de langere termijn rekening moet worden gehouden met deze achtergrond van het kind.[92] Ook moeten pleegkinderen de mogelijkheid krijgen om zich religieus te uiten.[93] Ze moeten bezoek kunnen ontvangen van gekwalificeerde vertegenwoordigers van hun religie en deel kunnen nemen aan religieuze activiteiten. Ook moeten maaltijden voldoen aan religieuze voorschriften.[94]

88 Additional Comments and Clarifications by the Secretariat, UN-doc. E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1/Add.1, par. 24.

89 *Guidelines on Alternative Care*, par. 58.

90 Cantwell e.a. 2012, p. 73.

91 Vgl. ook VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 56. Daarin stelt het VN-Kinderrechtencomité: 'Regarding religious and cultural identity, for example, when considering a foster home or placement for a child, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background (artikel 20, para. 3), and the decision-maker must take into consideration this specific context when assessing and determining the child's best interests.'

92 *Guidelines on Alternative Care*, par. 58 en 62, 83, 88 en 115.

93 *Guidelines on Alternative Care,* par. 88.

94 *Guidelines on Alternative Care*, par. 83 en 88.

Het pleegkind aanmoedigen om tijdens de plaatsing van religie te veranderen wordt expliciet verboden.[95]

Ook aan het IVBPR en het EVRM kunnen rechten worden ontleend ten aanzien van de achtergrond van het pleegkind bij de plaatsing. Onder deze verdragen is het zoals hieronder zal blijken echter niet altijd duidelijk wiens recht nu precies wordt beschermd, dat van de ouder, of dat van het kind.

Zowel het IVBPR als het EVRM beschermt het recht van ouders om voor hun kinderen die religieuze opvoeding van hun keuze te garanderen.[96] Wanneer kinderen derhalve in een gezin worden geplaatst waar de kinderen niet de godsdienstige of morele opvoeding wordt geboden die overeenstemt met de levensovertuiging van ouders, zou dit dan ook een klacht onder een van deze verdragen kunnen opleveren. Een dergelijke klacht werd voor het EHRM ontvankelijk geacht in *Olsson tegen Zweden (no. 1).* Daarin wezen de ouders er voor het EHRM op dat een van hun kinderen bij pleegouders was geplaatst die lid waren van de Zweedse Kerk (een luthers kerkgenootschap) en regelmatig met hun pleegkind de kerk bezochten.[97] Het EHRM echter stelde dat de ouders niet overtuigend hadden laten zien dat dit in strijd was met hun eigen religieuze overtuigingen.[98] Daarnaast hadden ze ook niet duidelijk kunnen laten zien dat de opvoeding en zorg die de pleegouders het pleegkind boden verschilde van de wijze waarop zij dat hadden gewild. Het Hof komt dan ook niet tot een schending van artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM.[99] In een eerdere zaak voor de Europese Commissie klaagden de ouders over plaatsing van hun twee dochters in een protestants pleeggezin.[100] In deze zaak werden de klachten onder artikel 2 Eerste Protocol en artikel 9 EVRM afgedaan als kennelijk ongegrond, nu de staat duidelijk inspanningen had verricht om een joods pleeggezin te vinden en de ouders zelf geen inspanningen leken te hebben verricht om hun dochters ook de joodse traditie bij te brengen.[101]

---

95 *Guidelines on Alternative Care*, par. 88.

96 Artikel 18 lid 4 IVBPR en artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Zie hierover ook EHRM 12 februari 2013, appl. no. 29617/07 (*Vojnity tegen Hongarije*). Dat de godsdienstige overtuigingen van ouders ook aanleiding kunnen vormen voor een uithuisplaatsing kwam naar voren in de zaak Wetjen tegen Duitsland, waarin ouders aanvoerden dat het in overeenstemming met hun godsdienstige overtuigingen was dat zij hun kinderen sloegen. Zie EHRM 22 maart 2018, apll. nos. 68125/14 en 72204/14 *(Wetjen en anderen tegen Duitsland).* Zie hierover ook par. 3.5.1.

97 De pleegouders zelf stellen echter dat dit slechts twee à drie keer per jaar gebeurde. Zie EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 20.

98 Hoewel zij zich als atheïst omschrijven, hebben ze hun lidmaatschap van de Zweedse Kerk nooit opgezegd. Daarbij dient opgemerkt te worden dat tot het jaar 2000 alle Zweden bij geboorte automatisch lid werden van de Zweedse Kerk.

99 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 94-96.

100 Klagers zijn bekeerd tot het jodendom.

101 ECHR 3 mei 1993, appl. no. 16031/90 *(Tennenbaum tegen Zweden).*

Het plaatsen van het pleegkind in een pleeggezin dat niet overeenkomt met de religieuze of morele voorkeur van de ouders, kan dus een klacht opleveren onder het EVRM. Het is echter maar de vraag of dit ook geldt wanneer het pleegkind *zelf* wil klagen over een plaatsing die niet overeenkomt met zijn religieuze of morele voorkeur. Beide bovenstaande klachten werden afgedaan onder artikel 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, dat het recht van ouders om de godsdienst van het kind te bepalen beschermt. Zouden kinderen willen klagen over een pleegzorgplaatsing bij een gezin met een andere religieuze achtergrond, dan zouden zich moet beroepen op hun recht op godsdienstvrijheid, dat zowel onder het IVRK als het IVBPR als het EVRM wordt beschermd.[102] Hoewel een dergelijke zaak nog niet is voorgelegd aan het VN-Mensenrechtencomité dan wel het EHRM, lijken de hoven vooralsnog niet geneigd om kinderen een zelfstandig recht op godsdienstvrijheid toe te kennen.

Kinder- en mensenrechtenverdragen geven kinderen derhalve een recht op godsdienstvrijheid,[103] maar dat recht is nog niet expliciet onderschreven door de internationale hoven.[104] In *Leirvåg tegen Noorwegen*, werd door zowel de ouders als hun kinderen geklaagd over een schending van hun godsdienstvrijheid, nadat Noorwegen in 1997 een verplichting had geïntroduceerd om onderwijs over de Evangelisch Lutherse traditie op te nemen in het schoolcurriculum. Het VN-Mensenrechtencomité oordeelde weliswaar tot een schending van artikel 18,[105] maar het specificeerde niet of het hier ging om het recht van de ouders, of dat van de kinderen.[106] In *Lautsi tegen Italië* oordeelde het EHRM over de verplichte aanwezigheid van een kruisbeeld in klaslokalen. Hoewel de moeder in deze zaak ook namens haar twee kinderen klaagde, ging de Grote Kamer van het EHRM in zijn uitspraak in het geheel niet in op het recht van de kinderen op godsdienstvrijheid. Ook maakt het Hof dus geen onderscheid tussen het recht van het pleegkind op vrijheid van religie enerzijds en het recht van ouders om voor hun kinderen een religieuze opvoeding te kiezen.[107]

Het recht op godsdienstvrijheid lijkt onder de algemene mensenrechtenverdragen derhalve sterk gekoppeld aan de rechten van ouders om hun kinderen

102 Artikel 14 IVRK; artikel 18 lid 1 en 2 IVBPR en artikel 9 EVRM.
103 Zie daarover o.m. Scolnicov 2007 en Langlaude 2007.
104 Langlaude 2007.
105 VN-Mensenrechtencomité 8 november 2004, comm. nr. 1155/2003 (*Leivåg tegen Noorwegen*).
106 Zie daarover ook Langlaude 2007, p. 92. Overigens suggereerde het VN-Mensenrechtencomité bij de behandeling van het landenrapport van Cyprus wel dat het niet instemt met een wettelijke leeftijd van zestien jaar voor het kiezen van een eigen religie, nu deze leeftijd te oud werd geacht; zie VN-Mensenrechtencomité, *Summary Record of the 1335th meeting: Cyprus* UN-doc CCPR/C/SR.1335, 1994, par. 15.
107 EHRM 18 maart 2011, appl. no. 30814/06 (*Lautsi en anderen tegen Italië*). Zie daarover ook Capodiferro Cubero 2013.

de godsdienstige opvoeding te geven die aansluit bij hun eigen levensovertuiging. Nu kinderen door de pleegzorgplaatsing echter gescheiden worden van hun ouders (veelal vanwege zorgen over de opvoedingsvaardigheden van de ouders) is het de vraag of zij in deze situaties niet een zelfstandige mogelijkheid zouden moeten hebben om op te komen voor hun recht op godsdienstvrijheid. Juist wanneer ze in een gezin worden geplaatst dat niet aansluit of zelfs tegenstrijdig is met hun eigen overtuigingen is zo'n zelfstandig recht wenselijk. Vooralsnog lijkt voor een dergelijke interpretatie echter nog weinig steun te vinden voor de internationale hoven. Daarmee is er derhalve weliswaar een verplichting af te leiden uit kinder- en mensenrechtendocumenten om bij de plaatsing rekening te houden met de religieuze of morele achtergrond van het kind, maar heeft het pleegkind nog geen ingang om zijn recht ook daadwerkelijk te halen voor het EHRM, dan wel het VN-Mensenrechtencomité.

4.7 Continuïteit in de opvoeding

Een vijfde vereiste bij het vinden van een nieuwe woonplek voor het pleegkind hangt eveneens samen met het bepaalde in artikel 20 lid 3 IVRK. Daarin staat dat bij het vinden van passende oplossingen voor het pleegkind niet alleen rekening gehouden moet worden met de achtergrond van het kind, maar ook met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding.[108] Uitwerkingen van dit vereiste in de literatuur zien veelal op het voorkomen van overplaatsingen en het in stand houden van contact.[109] De tekst van artikel 20 lijkt echter te impliceren dat reeds op het moment dat een nieuwe woonplek wordt gezocht voor het kind, rekening moet worden gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding. Die benadering wordt uitgewerkt in de *Guidelines on Alternative Care* waarin staat dat reeds bij aanvang van de plaatsing gekeken moet worden naar de planning op langere termijn, zodat continuïteit van zorg zoveel mogelijk gewaarborgd kan worden.[110] De *Guidelines on Alternative Care* nemen daarbij als uitgangspunt dat overplaatsingen zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Het VN-Kinderrechtencomité lijkt eenzelfde benadering te kiezen wanneer het in meer algemene zin refereert aan het begrip continuïteit in de opvoeding. In *General Comment 14* stelt het Comité dat bij beslissingen over het pleegkind rekening moet worden gehouden met 'continuity and stability of the child's present and future situation'.[111]

Het vereiste om rekening te houden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding bij het nemen van beslissingen over de plaatsing, komt niet

108 Vgl. ook artikel 5 van de *Declaration on Foster Care and Adoption*, waarin gesteld wordt dat rekening gehouden moet worden met de continuïteit van zorg.
109 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 61. Hodgkin & Newell 2007, p. 288-289.
110 *Guidelines on Alternative Care*, par. 83 en 88.
111 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 84.

naar voren onder het IVBPR, dan wel het EVRM. Onduidelijk is ook of uit artikel 8 EVRM een dergelijk vereiste zou kunnen worden afgeleid.[112] Het meest voor de hand zou dan liggen om de verplichting rekening te houden met de continuïteit van de plaatsing af te leiden uit het recht op bescherming van het familieleven, waaraan het vereiste is gekoppeld dat de uithuisplaatsing zorgvuldig moet worden uitgevoerd. Dat geldt te meer nu het EHRM eerder wel heeft geoordeeld dat het meerdere malen gescheiden worden van gehechtheidsfiguren een nieuw trauma kan opleveren voor een kind.[113]

4.8 Procedurele waarborgen bij de plaatsingsbeslissing

In hoofdstuk 3 zijn de procedurele waarborgen die kinder- en mensenrechtendocumenten verbinden aan de uithuisplaatsingsbeslissing besproken. Voor een belangrijk deel gaan deze procedurele waarborgen ook op voor de plaatsingsbeslissing. Het recht van het kind om gehoord te worden bij alle beslissingen die hem aan gaan, zoals vastgelegd in artikel 12 IVRK, geldt uiteraard net zo zeer voor de beslissing *waar* het kind gaat wonen als voor de beslissing *dat* het kind ergens anders gaan wonen. Anders dan in artikel 9 IVRK (over de uithuisplaatsingsbeslissing) verbindt artikel 20 IVRK echter geen procedurele waarborgen aan beslissingen over alternatieve zorg. De enige uitzondering is de verplichting dat een genomen beslissing in overeenstemming moet zijn met de nationale wet- en regelgeving, hetgeen overeenkomt met artikel 10 van de *Declaration on Foster Care and Adoption*.[114] Cantwell en Holzscheiter wijzen erop dat deze verplichting zowel geldt ten aanzien van publieke, als private pleegzorgaanbieders.[115]

De *Guidelines on Alternative Care* geven een uitgebreide uitwerking van de procedurele waarborgen bij de plaatsingsbeslissing. Onder het kopje 'Determination on the most appropriate form of care' wordt gesteld dat:

> 'Decision-making on alternative care in the best interests of the child should take place through a judicial, administrative or other adequate and recognized procedure, with legal safeguards, including, where appropriate, legal representation on behalf of children in any legal proceedings. It should be based on rigorous assessment, planning and review, through established structures and mechanisms, and should be carried out on a case-by-case basis, by suitably qualified professionals in a multidisciplinary team, wherever possible. It should involve full consultation at

112 Overigens refereert het EHRM wel aan de continuïteit van de plaatsing wanneer het gaat om overplaatsingen van het pleegkind of een terugplaatsing na langere tijd. Zie daarover Angius 2015 en Bruning & Florescu 2016.
113 EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië)*, par. 22.
114 Artikel 20 lid 2 IVRK. Zie ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50.
115 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 50-51.

> all stages with the child, according to his/her evolving capacities, and with his/her parents or legal guardians. To this end, all concerned should be provided with the necessary information on which to base their opinion. States should make every effort to provide adequate resources and channels for the training and recognition of the professionals responsible for determining the best form of care so as to facilitate compliance with these provisions.'[116]

De richtlijnen benadrukken derhalve de verplichting om de plaatsingsbeslissing te reguleren. Ter onderbouwing van de beslissing moet een zorgvuldige en individuele beoordeling van de zaak door meerdere gekwalificeerde professionals plaatsvinden. Ook wordt de participatie van het kind en zijn ouders bij de beslissing benadrukt. Daartoe moet het kind onder meer de nodige informatie krijgen. Waar nodig, zo volgt uit de *Guidelines,* moet het kind een eigen vertegenwoordiger in rechte toebedeeld krijgen.

De procedurele vereisten die de *Guidelines on Alternative Care* aan de plaatsingsbeslissing verbinden, sluiten goed aan bij de vereisten die het EHRM verbindt aan beslissingen in het kader van artikel 8 EVRM. Ook het EHRM vereist zoals in hoofdstuk 3 besproken een zorgvuldige onderbouwing van de beslissing en participatie van zowel het kind als zijn ouders. Zo oordeelde het EHRM in *R.M.S. tegen Spanje* dat de beslissing om het kind niet bij zijn oudoom te plaatsen onvoldoende was onderbouwd, waardoor het niet voldeed aan de vereisten aan artikel 8 EVRM.[117]

4.9 Conclusie

De beslissing waar het kind komt te wonen heeft veel impact op het kind. Het bepaalt niet alleen door wie het de komende periode zal worden verzorgd en opgevoed, maar ook hoe gemakkelijk banden met ouders en broers en zussen kunnen worden onderhouden en, daaraan gekoppeld, de kansen op hereniging.

De vraag waar een kind woont is onlosmakelijk verbonden met de ouderlijke verantwoordelijkheid. Ouders zullen doorgaans besluiten dat het kind bij hen woont, maar ze hebben ook de vrijheid om te besluiten dat het kind tijdelijk ergens anders gaat wonen, bijvoorbeeld om de sportcarrière van het kind te bevorderen. Waar het gaat om justitiële pleegzorgplaatsingen zal de staat bepalen waar het kind woont. Om een beslissing te nemen die de belangen van het kind dient, is in dit hoofdstuk in kaart gebracht welke rechten van het pleegkind bij de plaatsingsbeslissing kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechten. Deze rechten bieden houvast bij de te nemen

116 *Guidelines on Alternative Care,* par. 57.
117 EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 (*R.M.S. tegen Spanje)* par. 88.

beslissing, terwijl alleen invulling gegeven kan worden aan de criteria wanneer voldoende gegevens over het kind en zijn omgeving bekend zijn en de mening van het kind duidelijk is.

De keuzemogelijkheden van de staat worden, zoals gesteld onder paragraaf 4.2, begrensd door de beschikbaarheid van pleeggezinnen. Tegelijkertijd mag het feit dat geen geschikt pleeggezin beschikbaar is voor dit specifieke kind niet worden gebruikt ter rechtvaardiging van een beslissing die knelt met de belangen van het pleegkind. De staat heeft dus een vergaande verplichting om zich actief in te zetten voor voldoende pleeggezinnen. Tegelijkertijd dienen deze pleeggezinnen ook goed voorbereid en gescreend te worden, zodat de verwachting gerechtvaardigd is dat het pleegkind in het pleeggezin veilig is en goed verzorgd wordt. Een onzorgvuldige screening van het pleeggezin kan er daarbij toe leiden dat de staat verantwoordelijk wordt gehouden voor de mishandeling van een kind in het pleeggezin. Hoewel het niet de staat zelf was die het kind mishandelde, vond het geweld wel onder verantwoordelijkheid van de staat plaats.[118] Daarbij rekende het EHRM het lidstaten zwaar aan wanneer de autoriteiten hadden kunnen vermoeden dat het pleegkind slachtoffer zou worden van mishandeling in het pleeggezin, maar zij het pleegkind desondanks onvoldoende beschermd hadden.[119]

De staat moet er dus voor zorgen dat er voldoende geschikte pleeggezinnen beschikbaar zijn voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen. Voor ieder individueel kind moet vervolgens worden beoordeeld welke pleeggezinplaatsing in overeenstemming met de belangen van het kind is. Voor die beoordeling zijn in kinder- en mensenrechtendocumenten vijf vereisten te vinden.

Allereerst geldt dat bij beslissingen over de plaatsing een gezinsvervangende plek, zoals een pleeggezin, in de meeste gevallen de voorkeur verdient. Deze voorkeur hangt nauw samen met gedragswetenschappelijke kennis omtrent de ontwikkeling van kinderen die in een instelling opgroeien. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat kinderen zich in een instelling vaak minder positief ontwikkelen, dan kinderen die in een pleeggezin opgroeien. Tegelijkertijd erkennen ook de kinder- en mensenrechtendocumenten dat een plaatsing in een instelling wel de voorkeur kan verdienen. Dat kan in de eerste

118 Zoals gesteld onder par. 4.2 kan op grond van het arrest *O'Keeffe tegen Ierland* worden bepleit dat de staat in het geval van pleegzorg een verzwaarde verplichting heeft om kinderen te beschermen tegen geweld, nu deze zorg onder verantwoordelijkheid van de staat plaatsvindt. Zie EHRM 28 januari 2014, appl. no. 35810/09 *(O'Keeffe tegen Ierland)*, par. 146.

119 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 *(Scozzari & Giunta/Italië)*. Zie ook EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 *(A. tegen het Verenigd Koninkrijk)*; EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95, *(Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk), EHRC* 2001/46, m.nt. Brems en EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96 (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*), *EHRC* 2003/14, m.nt. Janssen.

plaats zo zijn wanneer het kind gespecialiseerde ondersteuning nodig heeft vanwege ernstige gedragsproblemen, welke ondersteuning niet beschikbaar is in een pleeggezin. Een andere reden is dat broers en zussen in een instelling samen kunnen blijven.[120] Waar het gaat om kinderen jonger dan drie jaar, gaan deze uitzonderingen echter niet op. Voor deze kinderen dient altijd een pleeggezin gevonden te worden.[121] Om invulling te geven aan dit criterium dient derhalve informatie beschikbaar te zijn over de aard en ernst van de gedragsproblemen waar kinderen mee kampen, de beschikbaarheid van pleeggezinnen waar broers en zussen samen geplaatst kunnen worden en de band tussen deze broers en zussen. Als vanzelfsprekend dient ook de leeftijd van het kind bekend te zijn.

Een tweede criterium betreft het in kaart brengen van de mogelijkheden voor plaatsing binnen het eigen netwerk. Hoewel de tekst van artikel 20 IVRK ruimte laat voor discussie over de vraag of kinderen die bij hun naaste familieleden terecht kunnen, nog altijd aanspraak kunnen maken op bijzondere bescherming en bijstand, zijn de interpretatieve documenten bij het IVRK duidelijk. Het kind dient bij voorkeur in het eigen netwerk geplaatst te worden en maakt ook wanneer het binnen het eigen netwerk is geplaatst aanspraak op bijzondere bescherming en bijstand van de staat. Bovendien valt ook uit het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven een verplichting af te leiden om eerst de mogelijkheden van het kind voor plaatsing binnen het eigen netwerk te bekijken, alvorens naar andere mogelijkheden wordt gekeken. Voor beoordeling van dit criterium dient derhalve informatie beschikbaar te zijn over de mogelijkheden van plaatsing binnen het eigen netwerk, zowel voor wat betreft de bereidheid van personen rondom het kind om het kind op te vangen, als over hun geschiktheid om het kind op te vangen.

Een derde criterium ziet op de band tussen broer en zussen. Deze band komt een steeds sterkere bescherming toe op grond van kinder- en mensenrechten-documenten. De mogelijkheid van een samenplaatsing geniet de voorkeur omdat het het recht van de ouder op een zo spoedig mogelijke hereniging ten goede komt, maar ook omdat het kind een zelfstandig recht heeft op bescherming van zijn familieleven met broers of zussen. Een beslissing om broers en zussen te scheiden door ze niet samen in hetzelfde gezin te plaatsen dient derhalve te voldoen aan de criteria voor een gerechtvaardigde inbreuk op het familieleven. Dat wil zeggen dat zorgvuldig onderbouwd moet worden waarom deze inbreuk in dit specifieke geval noodzakelijk is. Op die wijze wordt inzichtelijk waarom beslissingen om broers en zussen in verschillende gezinnen te plaatsen, worden gemaakt en heeft het pleegkind de mogelijkheid om op te komen tegen beslissingen waarvan de noodzakelijkheid betwist kan

120 Cantwell e.a. 2012, p. 33.
121 *Guidelines on Alternative Care,* par. 33. VN-Kinderrechtencomité 2007, par. 18.

worden. Voor beoordeling van dit criterium dient duidelijk te zijn welke gezinnen beschikbaar zijn voor het opvangen van meerdere kinderen tegelijk, hoe de band tussen broers en zussen is en welke redenen er worden aangevoerd om wel of niet voor samenplaatsing te kiezen.

Een vierde criterium ziet op de achtergrond van het kind. Er moet zowel rekening worden gehouden met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind als ook met zijn taal. Dit vereiste is duidelijk opgenomen in de kinderrechtendocumenten en de *Guidelines on Alternative Care,* die ook aangeven dat een plaatsing in een andere omgeving mogelijk ontwrichtend kan zijn voor het pleegkind. Toch lijkt het erop dat pleegkinderen geen effectieve mogelijkheid hebben om hun recht op godsdienstvrijheid voor het EHRM dan wel het VN-Mensenrechtencomité af te dwingen, nu het recht op godsdienstvrijheid vooral wordt gezien als recht van de ouder. Op dit punt blijkt derhalve duidelijk het belang van eigen rechten voor het kind. Zeker pleegkinderen zullen niet altijd op hun ouders kunnen bouwen, terwijl het recht op een plaatsing die overeenstemt met hun eigen religieuze achtergrond alleen afgedwongen kan worden doordat hun ouders daarover (namens zichzelf) klagen. Voor beoordeling van dit criterium dient informatie beschikbaar te zijn over zowel de achtergrond van het kind, als over de achtergrond van het pleeggezin.

Een vijfde en laatste criterium betreft het belang dat het kind heeft bij continuïteit in de opvoeding. Daartoe moet reeds bij aanvang van de plaatsing worden gekeken naar de planning op korte- en die op lange termijn. Op die manier wordt gepoogd om onnodige overplaatsingen te voorkomen[122] Of dit criterium ook kan worden afgeleid uit het EVRM is discutabel. Desalniettemin heeft het EHRM er eerder wel op gewezen dat het meerdere malen overplaatsen van een kind mogelijk traumatisch kan zijn.[123] Het lijkt dus verdedigbaar dat het voorkomen van overplaatsingen onderdeel uitmaakt van de verplichting onder artikel EVRM om zorgvuldig invulling te geven aan de uithuisplaatsing. Voor beoordeling van dit criterium dient derhalve duidelijk te zijn welke problemen spelen in de thuissituatie, in hoeverre de verwachting gerechtvaardigd is dat deze problemen met hulpverlening opgelost kunnen worden en in hoeverre het pleeggezin mogelijkerwijs ook pleegzorg voor een langere termijn kan bieden.

Kinder- en mensenrechtendocumenten bieden derhalve duidelijke handvatten om invulling te geven aan de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing. Zoals bepleit in hoofdstuk 2 dient voor invulling van de belangen van het kind ook voldoende feitelijke informatie beschikbaar te zijn over het

122 *Guidelines on Alternative Care*, par. 83 en 88 en VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 84.
123 EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië)*, par. 22.

kind en moet de mening van het kind zorgvuldig vastgesteld en meegewogen worden. Net als bij de beslissing tot uithuisplaatsing valt uit de kinder- en mensenrechtendocumenten af te leiden dat de plaatsingsbeslissing zorgvuldig onderbouwd moet worden met relevante en zorgvuldig vastgestelde gegevens die worden beoordeeld door professionals. Ook is duidelijk dat de mening van het kind moet meewegen in de besluitvorming. Kinder- en mensenrechtendocumenten bieden zo heldere handvatten voor het vaststellen van de belangen van het kind bij de plaatsingsbeslissing.

In het vorige hoofdstuk was reeds vastgesteld dat kinderen een effectieve mogelijkheid moeten hebben om voor hun rechten op te komen, hetgeen kan vereisen dat het kind apart wordt vertegenwoordigd. De *Guidelines on Alternative Care* noemen deze vertegenwoordiging in rechte ook bij de plaatsingsbeslissing. Desalniettemin lijkt het voor pleegkinderen lastig om hun recht op plaatsing in een pleeggezin dat aansluit bij hun eigen religieuze voorkeur af te dwingen. Op dit punt is er in de jurisprudentie van het EHRM als het VN-Mensenrechtencomité wat mij betreft nog ruimte voor verbetering van de erkenning van het kind als volledig zelfstandig rechtssubject. Anderzijds is er in de jurisprudentie van het EHRM ook een trend zichtbaar om het pleegkind niet van zijn broers of zussen te scheiden. Dit wordt steeds meer als zelfstandig recht van het kind beschouwd. Juist die erkenning van de band tussen broers en zussen als zelfstandig recht van het kind, maakt het mogelijk dat pleegkinderen kunnen klagen over een scheiding met zijn broers of zussen.

In schema zien de verplichtingen van de lidstaat bij beslissingen over de plaatsing er dus als volgt uit:

- De staat is verantwoordelijk voor het bieden van voldoende en geschikte pleeggezinnen.
- Kinderen worden bij voorkeur in een gezinsvervangende omgeving geplaatst.
- Is er een mogelijkheid om het pleegkind binnen het eigen netwerk te plaatsen, dan mag daar alleen gemotiveerd aan voorbij worden gegaan.
- Een scheiding van broers en zussen vormt een inbreuk op het familieleven van het pleegkind met zijn broers op zussen. Deze scheidingen kunnen derhalve alleen verantwoord worden wanneer zij voldoen aan het noodzakelijkheidscriterium.
- Bij het vinden van een geschikte woonplek moet rekening worden gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding.
- Bij het vinden van een geschikte woonplek moet rekening worden gehouden met de ethische culturele en godsdienstige achtergrond van het pleegkind en met zijn achtergrond voor wat betreft de taal.
- Staten hebben een verzwaarde verplichting om de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin te garanderen. Pleegouders moeten daartoe gescreend en voorbereid worden.

- De beslissing waar het pleegkind wordt geplaatst moet zorgvuldig worden onderbouwd.
- De minderjarige moet worden betrokken bij de besluitvorming over de nieuwe woonplek.

5 Omgang en contact

5.1 Inleiding

Wanneer een geschikt pleeggezin is gevonden, zal het pleegkind in ieder geval voorlopig in dat gezin wonen. Dat betekent niet dat het kind geen contact meer heeft met zijn ouders, of andere personen die belangrijk voor hem zijn. Op grond van kinder- en mensenrechtendocumenten heeft het kind recht op omgang en contact met alle personen met wie het familieleven heeft. Inherent aan de bescherming van het familieleven is immers het recht om persoonlijk contact te onderhouden.[1] Voorop staat dat het kind familieleven heeft met zijn ouders en dus een recht op contact met hen.[2] Maar niet alleen familieleven tussen kinderen en hun ouders wordt beschermd onder kinder- en mensenrechtendocumenten. In het vorige hoofdstuk werd reeds aangestipt dat ook de band tussen broers en zussen beschermd wordt. Maar ook met anderen kan het kind familieleven hebben. Om te kunnen beoordelen met wie het pleegkind familieleven heeft, zal in dit hoofdstuk uitgebreider worden ingaan op de vereisten die kinder- en mensenrechtendocumenten verbinden aan het bestaan van familieleven. Vervolgens zullen de handvatten worden besproken die uit kinder- en mensenrechtendocumenten kunnen worden afgeleid voor het vaststellen van de belangen van het kind bij het nemen van beslissingen over omgang en contact.

Het toetsingskader dat daaruit voortkomt zal in hoofdstuk 10 naast de nationale wet- en regelgeving omtrent de uithuisplaatsingsbeslissing worden gelegd. Op basis daarvan kan worden beoordeeld in hoeverre bij de uithuisplaatsingsbeslissing de rechten van het kind daadwerkelijk centraal staan.

---

1 Zie onder meer EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 86; EHRM 26 ferbruari 2002, appl. no. 46544/99 *(Kutzner tegen Duitsland)* par. 58; EHRM 6 april 2010, appl. no. 4694/03 *(Mustafa and Armagan tegen Turkije)*, par. 28.

2 Zie daarover ook hoofdstuk 3, par. 3.2.

5.2 Met wie heeft het kind, naast de ouders met gezag, nog meer familieleven?

Het recht op respect voor het familieleven komt een sterke bescherming toe onder kinder- en mensenrechtendocumenten.[3] Van Bueren wijst erop dat internationaal recht 'salutes the family as the basic unit upon which society is organized'.[4] Kinder- en mensenrechtendocumenten verbinden met andere woorden groot belang aan de bescherming van het familieleven. De vraag met wie het kind, naast zijn gezags-ouders, familieleven heeft, is echter niet gemakkelijk te beantwoorden. In de kinder- en mensenrechtendocumenten wordt namelijk geen definitie gegeven van het begrip familie.[5] Dat is op zichzelf niet verwonderlijk. Verschillende auteurs wijzen erop dat de betekenis van het begrip familie onderhevig is aan sociale en culturele verschillen.[6] En niet alleen tussen sociale en culturele groepen bestaan er verschillen, ook historisch gezien kent de familie een steeds veranderende betekenis.[7] Iedere definitie van familie zal noodzakelijkerwijs getuigen van een eigen perceptie op het begrip. De mensenrechtenverdragen houden zich dan ook ver van het geven van een vastomlijnde definitie.[8] In de *General Comments* en in de jurisprudentie wordt wel verdere invulling gegeven aan de betekenis van het begrip familie. Daarbij wordt gekeken naar verschillende factoren die kunnen bijdragen aan de vaststelling dat sprake is van familieleven. Geen van die factoren is echter noodzakelijk voor het vaststellen van familieleven. De vraag met wie het pleegkind familieleven heeft zal dan ook steeds worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van een zaak. Algemene trend binnen de mensenrechtelijke regimes is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de 'sociale werkelijkheid', waarmee de bescherming van het familieleven veel verder reikt dan de juridisch erkende familiebanden. Zowel juridische als biologische en sociale banden kunnen derhalve bijdragen aan het bestaan van familieleven.[9]

---

3 Met name in artikel 17 en 23 IVBPR, artikel 10 IVESCR, artikel 8 EVRM en artikel 7, 9 en 16 IVRK.

4 Zie Van Bueren 1995, p. 733; zie ook Ferrer Riba 2010, p. 17 en FRA 2015, p. 76-77.

5 Zie daarover ook Banda & Eekelaar 2017.

6 Zie hierover onder meer: van Bueren 1998, p. 68-69 en Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 31 e.v. Zie ook het VN-Mensenrechtencomité in General Comment nummer 19 waarin het stelt: 'The Committee notes that the concept of the family may differ in some respects from State to State, and even from region to region within a State, and that it is therefore not possible to give the concept a standard definition', VN-Mensenrechtencomité 1990, par. 2.

7 Gording Stang 2012, p. 257. Zie hierover Van Bueren 1998, p. 68. Zie over verschillende percepties op familieleven en de verwachtingen daarbij ook Lansfort e.a. 2016.

8 Banda & Eekelaar 2017.

9 Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen familieleven en privéleven, beiden beschermd onder artikel 17 IVBPR en artikel 8 EVRM. Het recht van het kind om te weten wie zijn (biologische) ouder is, valt onder de bescherming van het privéleven. Het recht van het kind om te worden opgevoed door zijn (sociale) ouders valt onder familieleven.

Het IVRK beschermt het familieleven in artikel 16. Hoewel veelal aan het artikel wordt gerefereerd als het recht van het kind op privacy, beschermt het artikel net als zijn tegenhangers in artikel 17 IVBPR en artikel 8 EVRM ook de familie.[10] Volgens Hodgkin en Newell breidt artikel 16 IVRK de bescherming die artikel 9 IVRK biedt tegen ongerechtvaardigde inbreuken op het familieleven tussen kinderen en hun ouders uit naar de bredere familie. Als voorbeeld noemen Hodgkin en Newell broers, zussen en grootouders, die volgens hen net zo belangrijk kunnen zijn voor het kind als ouders.[11] Hoewel in de Nederlandse vertaling van het IVRK de term 'family' wordt vertaald als 'gezinsleven', heeft het VN-Kinderrechtencomité meermaals duidelijk gemaakt dat term familie in artikel 16 IVRK ruim gedefinieerd moet worden. Al tijdens de *Day of General Discussion on the Role of the Family* in 1994, wordt gesteld dat een te krappe definitie hier niet op zijn plaats is.[12] Op dat moment wordt echter nog geen antwoord gegeven op de vraag wie (kunnen) vallen onder de familie zoals bedoeld in artikel 16 IVRK. Dat antwoord geeft het VN-Kinderrechtencomité wel in 2013 in het *General Comment* over de belangen van het kind. Volgens het VN-Kinderrechtencomité omvat de in artikel 16 beschermde familie: 'biological, adoptive or foster parents or, where applicable, the members of the extended family or community as provided for by local custom'.[13] Hoewel deze definitie niet per se verder reikt dan de zogenaamde *nuclear family*, maakt het VN-Kinderrechtencomité in hetzelfde *General Comment* duidelijk dat ook de band met de bredere familie bescherming verdient. Hierover stelt het:

> 'preservation of the family environment encompasses the preservation of the ties of the child in a wider sense. These ties apply to the extended family, such as grandparents, uncles/aunts as well friends, school and the wider environment and are particularly relevant in cases where parents are separated and live in different places.'[14]

De band tussen broers en zussen wordt, zoals in hoofdstuk 4 reeds besproken, apart genoemd in paragraaf 65 van het *General Comment*. Daarin staat dat bij beslissingen over een uithuisplaatsing de band van het kind met zijn broer en zussen intact moet blijven, tenzij dit niet in zijn belang is. Daarmee worden lidstaten aangespoord om, wanneer broers en zussen niet in hetzelfde pleeggezin verblijven, het contact tussen hen te bevorderen.

Voor het vaststellen van private life tussen vader (of meemoeder) en kind is het hebben van een biologische band voldoende. Zie hierover Vonk 2013, p. 521.

10 Zie hierover ook hoofdstuk 3, par. 3.2.

11 Hodgkin & Newell 2007, p. 210.

12 VN-Kinderrechtencomité 1994, par. 190-191.

13 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 59.

14 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 70.

Net als onder het IVRK, is het ook onder het IVBPR niet vastomlijnd wie nu wel en wie niet onder het begrip familie vallen. In de *General Comments* van het VN-Mensenrechtencomité wordt veelal uitgegaan van een brede benadering van het begrip familie, zodat het alle personen omvat die in de sociale context van het betreffende land als familie worden beschouwd.[15] Dat betekent echter niet dat alle gebruikte definities van familie in een land toegestaan zijn. De invulling die een lidstaat geeft aan het begrip familie mag niet discriminerend zijn.[16]

In de jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité wordt verder invulling gegeven aan de vraag wie als familie van het kind kan worden beschouwd. In de meeste zaken waarin een beroep wordt gedaan voor het VN-Mensenrechtencomité gaat het om de band tussen ouders en hun kinderen.[17] Daarbij wordt ook aan ouders zonder gezag in beginsel familieleven toegekend, ook wanneer zij niet meer met hun kind samenleven.[18] Het pleegkind heeft zo tijdens de uithuisplaatsing in beginsel ook recht op contact met de ouder bij wie het voor de uithuisplaatsing niet woonde. Dat geldt zelfs wanneer er maar een beperkte band is tussen het kind en die andere ouder. Het enkele bestaan van bloedbanden geeft volgens het VN-Mensenrechtencomité al een sterk vermoeden van het bestaan van familieleven.[19] Het valt daarnaast niet uit te sluiten dat ook andere betrokkenen in het leven van een kind een beroep kunnen doen op bescherming van artikel 17 en 23 IVBPR. De vraag naar familieleven tussen kinderen en anderen dan hun ouders is echter in het kader van een kinderbeschermingsprocedure nog niet voorgelegd aan het VN-Mensenrechtencomité. Wel kan worden gekeken naar de jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité in andere rechtsgebieden. Banda en Eekelaar wijzen erop

15 VN-Mensenrechtencomité 1988, par. 5. VN-Mensenrechtencomité 1990, par. 2.

16 Van Bueren 1998, p. 69. Ze verwijst hierbij naar de zaak *Cziffra en 19 andere Mauritiaanse vrouwen tegen Mauritius; zie* VN-Mensenrechtencomité, 9 april 1981, comm. nr. 35/1978 (*Cziffra en 19 andere Mauritiaanse vrouwen tegen Mauritius)*.

17 Dat tussen hen familieleven bestaat is reeds bepleit in hoofdstuk 3. Vgl. daartoe VN-Mensenrechtencomité 27 juli 1988, comm. nr. 201/1985 (*Hendriksen tegen Nederland),* par. 10.3. Hier stelt het VN-Mensenrechtencomité dat 'the idea of the family must necessarily embrace the relations between parents and child'. Zie ook VN-Mensenrechtencomité 15 juli 1994, comm. nr. 417/1990 (*Santacana tegen Spanje*), par. 10.2.

18 VN-Mensenrechtencomité 15 juli 1994, comm. nr. 417/1990 (*Santacana tegen Spanje*), par. 10.2; VN-Mensenrechtencomité, 27 juli 1988, comm. nr. 201/1985 (*Hendriksen tegen Nederland)*, par. 10.3.

19 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.2.; VN-Mensenrechtencomité 16 juli 2004, comm. nr. 1179/2003 *(Benjamin Ngambi en Marie-Louise Nébol tegen Frankrijk),* par. 6.4. Overigens moet daarbij worden opgemerkt, zoals hieronder zal blijken, dat het bestaan van familieleven impliceert dat er een recht op contact bestaat, maar dat de belangen van het kind kunnen vergen dat dit recht beperkt wordt, waardoor er slechts sporadisch, of helemaal geen contact is. Vanwege het bestaan van familieleven dient deze beslissing echter wel te worden gerechtvaardigd aan de hand van de criteria die kinder- en mensenrechten verbinden aan de inbreuken op het familieleven.

dat het VN-Mensenrechtencomité bij erkenning van familiebanden niet noodzakelijkerwijs binnen alle rechtsgebieden dezelfde lijn volgt.[20] Die conclusie kan ook worden getrokken wanneer gekeken wordt naar de jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité over de band tussen kinderen en hun grootouders.

In de zaak *Monaco tegen Argentinië*, over de mogelijkheid van een grootmoeder om haar kleindochter te vertegenwoordigen,[21] hoefde het VN-Mensenrechtencomité zich weliswaar niet inhoudelijk te buigen over de vraag of sprake was van familieleven tussen de klaagster en haar kleindochter, maar leek het wel te impliceren dat daarvan sprake was. In de uitspraak stelde het immers dat de vele procedures voor de nationale hoven in Argentinië uiteindelijk geleid hadden tot naleving van het recht op bescherming van het familieleven van zowel de kleindochter als de grootmoeder.[22]

Een andere conclusie leek weer te volgen uit de zaak *Sahid tegen Nieuw-Zeeland.* In die zaak stelde een grootvader dat zijn uitzetting naar Fiji een niet toegestane inbreuk op het familieleven tussen hem en zijn kleinkind vormde, nu hij de primaire verzorger van het kind was. Volgens het VN-Mensenrechtencomité was er echter geen sprake van dusdanig bijzondere omstandigheden dat de grootvader bescherming onder artikel 23 IVBPR zou moeten krijgen.[23] Dat het VN-Mensenrechtencomité niet altijd van een dergelijk strikte benadering uitgaat, bleek weer uit de zaak *Hopu en Bessert tegen Frankrijk,* waarin het bouwen van een hotel op de plek waar de voorouders van de klagers begraven zouden liggen, een schending opleverde van hun recht op bescherming van het familieleven. Dat familieleven werd aangenomen ongeacht het feit dat klagers niet konden aantonen dat daadwerkelijk biologische verwantschap tussen hen, en menselijke resten op de begraafplaats bestond.[24]

Duidelijker is het VN-Mensenrechtencomité waar het gaat om de band tussen broers en zussen. Zoals gesteld in hoofdstuk 4 gaat het VN-Mensenrechtencomité er in beginsel vanuit dat tussen broers en zussen familieleven bestaat.[25]

---

20 Vgl. Banda & Eekelaar 2017, p. 835. Zie ook Conte & Burchill, 2016, p. 226.

21 Zie hierover ook hoofdstuk 2, par. 2.3.

22 VN-Mensenrechtencomité 27 april 1995, comm. nr. 400/1990 *(Mónaco v. Argentinië)*, par. 10.4.

23 VN-Mensenrechtencomité 28 maart 2003, comm. nr. 893/1999 (*Sahid tegen Nieuw-Zeeland)*, par. 8.2.

24 VN-Mensenrechtencomité 29 december 1997, comm. nr. 549/1993 *(Hopu en Bessert tegen Frankrijk)*, par. 10.3.

25 VN-Mensenrechtencomité 1 september 2011, comm. nr. 1959/2010 (*Jama Warsame v. Canada*), par. 8.10 en VN-Mensenrechtencomité 16 maart 2017, comm. nr. 2387/2014 (*A.B. tegen Canada*), par. 8.7.

Ook onder het EHRM is de vraag of familieleven wordt vastgesteld niet helemaal los te zien van de consequenties die dat heeft voor de zaak.[26] Toch zijn de criteria voor het vaststellen van familieleven in de jurisprudentie van het Europese Hof verder uitgewerkt dan bij het VN-Mensenrechtencomité. Belangrijk is daarbij de vraag of sprake is van een 'nauwe persoonlijke betrekking' ofwel 'close personal ties'. Het Hof stelde dan ook in verschillende zaken dat: 'the existence or non?existence of "family life" is essentially a question of fact depending upon the real existence in practice of close personal ties'.[27]

Bij de band tussen kinderen en hun ouders wordt al snel uitgegaan van familieleven, ook wanneer zij *geen* gezag hebben. Dat is van belang voor het vaststellen van omgangsregelingen tussen kinderen en ouders die ook voorafgaand aan de uithuisplaatsing niet de dagelijkse verzorging over het kind hadden. Voor wat betreft de band tussen moeder en kind ontstaat dat *ipso iure* wanneer het kind uit de vrouw wordt geboren.[28] De band met de vader kan tot meer discussie leiden, nu die band meer moet omvatten dan louter biologisch ouderschap,[29] terwijl ook niet-biologische vaders familieleven met het kind kunnen hebben.[30] Is er sprake van aanvullende omstandigheden, zoals het erkennen van het kind[31] of het *de facto* verzorgen van het kind dan wordt familieleven aangenomen.[32] Gaat het om anderen dan de ouders, dan zal steeds gekeken moeten worden naar het bestaan van een nauwe persoonlijke betrekking. Waar het gaat om directe familieleden dan is het uitgangspunt dat sprake is van familieleven, terwijl dat in specifieke gevallen kan worden betwist.

---

26 Banda & Eekelaar 2017, p. 835. Een voorbeeld lijkt de uitspraak *Paradiso en Campanelli tegen Italië* van de Grand Chamber van het Europese Hof, waarin werd gesteld dat tussen de wensouders en het kind waarmee zij zes maanden hadden samengeleefd geen familieleven bestond. Zie EHRM 24 januari 2017, appl.no 25358/12 *(Paradiso en Campanelli tegen Italië).* Zie voor een kritische reflectie op deze conclusie van het Hof Bracken 2017, p. 377.

27 EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer),* par. 87; EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/94 *(K. en T. tegen Finland),* par. 150.

28 EHRM 13 juni 1979, appl no. 6833/74 *(Marckx tegen België).*

29 EHRM 1 juni 2004, appl. no. 45582/99 *(Lebbink tegen Nederland),* par. 37.

30 Zoals de vader wiens vaderschap vernietigd is, omdat hij niet de juridisch vader is: EHRM 16 juli 2015, appl. no. 39438/13 (*Nazarenko tegen Rusland*), of de adoptie-vader: EHRM 28 oktober 1998, appl. no. 24484/94 *(Söderback tegen Zweden).* En ook ouders die niet biologisch ouder, noch juridisch ouder zijn, kunnen aanspraak maken op bescherming van hun familieleven; zie EHRM 22 april 1997, appl. no. 21830/93 *(X., Y. en Z. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 33 en EHRM 27 januari 2015, appl. no. 28358/12 *(Paradiso en Campanelli tegen Italië – uitspraak van de Kleine Kamer)* en EHRM 24 januari 2017, appl. no. 25358/12 (*Paradiso en Campanelli tegen Italië – uitspraak van de Grote Kamer*). Voorts kan er privé- en familieleven bestaan met niet levende wezens, zoals familieleden die zijn overleden of, in de context van abortus, de potentiële vader van het kind. Zie daarover Swennen 2019.

31 ECRM 14 mei 1986, appl no. 11418/85 *(Jolie en Lebrun tegen België).*

32 EHRM, 21 december 2010, appl. no. 3465/03 (*Chavdarov tegen Bulgarije*). Zie ook Forder 2009a, p. 13 e.v.

Het EHRM neemt in de regel het bestaan van familieleven tussen het kind en de grootouders aan. In de zaak *Marckx tegen België* stelde het Hof:

> 'In the Court's opinion, "family life", within the meaning of Article 8, includes at least the ties between near relatives, for instance those between grandparents and grandchildren, since such relatives may play a considerable part in family life.'[33]

Daaruit lijkt te volgen dat tussen kinderen en hun grootouders in alle gevallen familieleven bestaat. Dat is echter te stellig geformuleerd. Hoewel het uitgangspunt inderdaad is dat er familieleven bestaat tussen kinderen en hun grootouders, kan het bestaan van dat familieleven betwist worden. De bewijslast ligt dan bij de staat die moet aantonen dat in dit specifieke geval geen sprake is van '*close personal ties*'.[34] Er is dan in ieder geval sprake van familieleven als de grootouders enige tijd hebben samen geleefd met het kind.[35] Ook is er sprake van familieleven wanneer zij regelmatig contact met elkaar hebben gehad.[36]

Naast de band met grootouders kan het kind ook met anderen familieleven opbouwen. Dat kwam bijvoorbeeld naar voren in de zaak *Boyle tegen het Verenigd Koninkrijk,* waarin het Hof uitging van familieleven tussen een negenjarige jongen en zijn oom.[37] Hoewel zij niet samenleefden met elkaar, hadden ze sinds de geboorte van het kind een sterke band en zagen ze elkaar ieder weekend. De band tussen de twee kwam volgens het Hof dan ook bescherming toe onder artikel 8 EVRM.[38] Dat geldt ook voor de band met pleegouders. Opnieuw werd daarbij gekeken naar '*close personal ties*' tussen het pleegkind en de pleegouder(s).[39] Hoewel niet helemaal duidelijk is wanneer sprake is van dergelijke banden, is een aantal factoren in ieder geval van belang, zoals de duur van de plaatsing,[40] de kwaliteit van de relatie met de pleegouder en de rol die de pleegouder in het leven van het pleegkind speelt.[41] Wordt vastgesteld dat sprake is van familieleven tussen het pleegkind en de pleeg-

33 EHRM 13 juni 1979, appl no. 6833/74 *(Marckx tegen België),* par. 45.
34 Zie hierover ook Lagoutte 2003, p. 300.
35 EHRM 9 juni 1998, appl. no. 22430/93 *(Branda tegen Italië)* par. 51; EHRM 30 november 2017, 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer),* par. 89. Zie ook: EHRM 20 januari 2015 appl. no. 107/10 *(Manuello en Nevi tegen Italië),* par. 53.
36 Zie de ontvankelijkheidsbeslissing van het Hof in EHRM 25 november 2014, appl. no. 10140/13 *(Kruškić tegen Kroatië).*
37 ECRM 9 februari 1993, appl. no. 16580/90 *(Boyle tegen het Verenigd Koninkrijk).*
38 ECRM 9 februari 1993, appl. no. 16580/90 *(Boyle tegen het Verenigd Koninkrijk),* par. 45.
39 EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië).* Zie ook de noot van Forder bij deze uitspraak in *EHRC* 2010/79.
40 EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië)*, par. 48; en ECRM 10 juli 1979, appl. no. 8257/78 *(X tegen Zwitserland).*
41 EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië)*, par. 48.

ouder(s) dan zal in de belangenafweging die daarop volgt ook gekeken worden naar de band die het pleegkind met zijn biologische ouders heeft.[42]

5.3 Het realiseren van omgang en contact

In de voorgaande paragraaf is vastgesteld met welke personen het kind allemaal familieleven kan hebben. Dat bestaan van familieleven impliceert in beginsel ook de mogelijkheid van omgang.[43] Onder omgang wordt dan verstaan het hebben van fysiek persoonlijk contact, terwijl de term contact breder is en ook kan duiden op bijvoorbeeld telefonisch of email-contact.[44] Uitgangspunt in kinder- en mensenrechtenverdragen is dat er omgang moet zijn. Dat houdt niet alleen een negatieve verplichting in om omgang tussen ouders en kinderen toe te staan, maar ook een positieve verplichting om deze omgang in voorkomende gevallen daadwerkelijk te faciliteren. Ten aanzien van personen met wie het kind geen familieleven heeft, maar waarmee het wel *private life* heeft, geldt geen verplichting om omgang te faciliteren. Wel moet er altijd een mogelijkheid zijn om omgang te verzoeken, terwijl vervolgens moet worden beoordeeld of het toekennen van die omgangsregeling in het belang van het kind is.[45]

Artikel 9 lid 3 van het IVRK bepaalt expliciet dat het pleegkind tijdens de uithuisplaatsing recht heeft op omgang en contact met zijn ouders. Daarbij noemt het artikellid zowel het onderhouden van 'persoonlijke betrekkingen' als het hebben van 'rechtstreeks contact' met de ouder. Hoewel het in de totstandkomingsgeschiedenis van het IVRK niet duidelijk is waar dit onderscheid precies op ziet, lijkt het dat het artikel zowel gaat over het hebben van directe omgang, als over het onderhouden van contact op andere manieren zoals via email, WhatsApp gesprekken of telefonische of face-time gesprekken.[46] Daarbij valt op dat de terminologie in het artikel duidt op een negatieve verplichting van de staat. Staten moeten het recht van kinderen op omgang met hun ouders 'eerbiedigen' ('to respect'). Alleen op basis van artikel 9 lid 3 IVRK kan dus niet worden bepleit dat staten ook een positieve verplichting

42 ECRM 10 juli 1979, appl.no. 8257/78 (*X tegen Zwitserland*); EHRM 28 oktober 2010, appl. no. 52501/07 *(Aune tegen Noorwegen)*, par. 69. Zie hierover ook Angius 2015.

43 Het bestaan van familieleven omvat ook de mogelijkheid om persoonlijk contact te onderhouden; zie onder meer EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 86; EHRM 26 ferbruari 2002, appl. no. 46544/99 *(Kutzner tegen Duitsland)* par. 58; EHRM 6 april 2010, appl. no. 4694/03 *(Mustafa and Armagan tegen Turkije)*, par. 28.

44 Vgl. Koens in: *T&C Burgerlijk Wetboek*, artikel 1:377a BW, aant. 1b (online, bijgewerkt tot 1 juli 2019).

45 EHRM 21 december 2010, appl. no. 20578/07 *(Anayo tegen Duitsland)* en EHRM 15 september 2011, appl. no. 17080/07 *(Schneider tegen Duitsland).*

46 Vgl. ook Doek 2006, p. 29-30.

hebben om de omgang tussen kinderen en hun ouders ook daadwerkelijk tot stand te brengen.

Doek stelt daarover dat artikel 9 lid 3 gelezen moet worden in samenhang met artikel 2 lid 1 IVRK, en artikel 4 IVRK, waaruit volgt dat staten verzekeren dat alle rechten in het verdrag worden nageleefd, en dat zij daartoe alle passende maatregelen nemen.[47] Dit is naar mijn idee wel een vergaande interpretatie van artikel 9 lid 3. Een dergelijke benadering van artikel 4 IVRK zou dan immers op kunnen gaan voor alle in het IVRK opgenomen negatieve verplichtingen, waardoor voor al deze verplichtingen impliciet ook een positieve verplichting geldt. Desalniettemin lijkt uit de ondersteunende documenten bij het IVRK eveneens voort te vloeien dat het tot stand brengen van omgang tussen ouders en kinderen tijdens de uithuisplaatsing ook een positieve verplichting met zich mee brengt. In *General Comment 14* wordt over het contact tussen kinderen en hun ouders na een uithuisplaatsing gesteld 'the decision-makers shall ensure that the child maintains the linkages and relations with his or her parents'. Het in artikel 9 lid 3 IVRK gebruikte '*to respect*' is hier derhalve vervangen door '*to ensure*'. De *Guidelines on Alternative Care* zijn echter nog duidelijker. Daarin wordt gesteld dat omgang tijdens de uithuisplaatsing moet worden aangemoedigd en gefaciliteerd.[48] Hodgkin en Newell wijzen er daarnaast nog op dat de verplichting uit artikel 20 lid 3 IVRK om rekening te houden met het belang van het kind bij de continuïteit in de opvoeding, tevens een verplichting omvat om tijdens de uithuisplaatsing omgang tussen het pleegkind en zijn naasten te faciliteren.[49]

In de jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité en het EHRM wordt ervan uitgegaan dat het faciliteren van omgang voortvloeit uit de positieve verplichting om het familieleven te beschermen.[50] Dat plaatsing in een pleeggezin noodzakelijk is, betekent niet dat er ook geen omgang meer mogelijk is.[51] Het verbieden of beperken van omgang tussen kinderen en hun ouders leidt dan ook tot een verdergaande inbreuk op het familieleven.[52] De stan-

---

47 Doek 2006, p. 28. Daarnaast noemt Doek ter ondersteuning van zijn argument nog het bepaalde in *General Comment* nr. 31 van het VN-Mensenrechtencomité. Dat *General Comment* ziet echter op de verplichtingen van lidstaten bij het IVBPR en kan mijns inziens dus niet worden gebruikt ter interpretatie van het IVRK.

48 *Guidelines on Alternative Care,* par. 81.

49 Hodgkin & Newell 2007, p. 289. Zie ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 24-25.

50 Zie VN-Mensenrechtencomité 16 november 2000, appl. no. 858/1999 *(Buckle tegen Nieuw-Zeeland)*, par. 9.1. Zie onder het EHRM: EHRM 26 februari 2002, appl. no. 42326/98 *(Kutzner tegen Duitsland)*, *EHRC* 2003/29 m.nt. Janssen, par. 61. Zie ook EHRM 22 juni 1998, appl.no. 11373/85 *(Eriksson tegen Zweden)*, par. 71; EHRM 25 februari 1992, appl. no. 12963/87 (*Margareta & Roger Andersson tegen Zweden*), par. 91 en EHRM 27 november 1992, appl. no. 13441/87 (*Olsson tegen Zweden – Olsson II*), par. 90.

51 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari & Giunta tegen Italië*), par. 169.

52 VN-Mensenrechtencomité 20 maart 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada)*, par. 8.6.

daardoverweging van het EHRM daarbij is dat: 'the mutual enjoyment by parent and child of each other's company constitutes a fundamental element of family life'.[53] Daarbij moet niet alleen een omgangsregeling worden vastgesteld, maar deze regeling moet ook effectief uitgevoerd kunnen worden. Zo kwam het EHRM in *Gluhaković tegen Kroatië* tot een schending van artikel 8 EVRM, nu bij het vaststellen van de omgangsregeling geen rekening was gehouden met de werktijden van de vader, en daarnaast ook geen geschikte ruimte beschikbaar was waar vader en dochter elkaar konden ontmoeten.[54]

5.3.1 Een positieve verplichting om omgang te realiseren met anderen dan de ouders

Dat niet alleen het familieleven met ouders aanleiding geeft tot een verplichting om omgang tot stand te brengen, volgt eveneens uit de kinder- en mensenrechtendocumenten. Hoewel omgang met anderen dan de ouders niet wordt genoemd in het IVRK, volgt dit mijns inziens wel uit de bescherming van het familieleven in artikel 16 IVRK in samenhang met artikel 20 lid 3 IVRK.[55] Deze lezing wordt ondersteund door de interpretatieve documenten bij het IVRK. In *General Comment* nummer 14, stelt het VN-Kinderrechtencomité dat het pleegkind na een uithuisplaatsing, naast contact met ouders, ook contact moet kunnen onderhouden met verzorgers, pleegouders en anderen met wie het pleegkind nauwe betrekkingen heeft.[56] De *Guidelines on Alternative Care* stellen dat omgang na een uithuisplaatsing ook mogelijk moet zijn met familie, en andere naasten zoals vrienden, buren en eerdere verzorgers. Onder die laatste toevoeging zouden mijns inziens ook de voormalig pleegouders kunnen worden verstaan. Explicieter nog zijn de *Guidelines on Alternative Care* waar het gaat om het contact tussen broers en zussen. Zoals besproken in hoofdstuk 3 moeten zij in beginsel samen geplaatst worden, zo niet dan moet volgens de *Guidelines* al het mogelijke worden gedaan om de broers en zussen contact met elkaar te laten onderhouden, tenzij dit ingaat tegen hun wensen of belangen.[57]

---

53 Zie onder meer EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 86; EHRM 26 ferbruari 2002, appl. no. 46544/99 *(Kutzner tegen Duitsland)*, par. 58; EHRM 6 april 2010, appl. no. 4694/03 *(Mustafa and Armagan tegen Turkije)*, par. 28.

54 EHRM 12 april 2011, appl.no 21188/09 (*Gluhaković tegen Kroatië) EHRC* 2011/107 m.nt. Brems.

55 Zie ook Hodgkin & Newell 2007, p. 210. Zie ook Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 24-25.

56 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 60.

57 *Guidelines on Alternative Care,* par. 17. Overigens wordt het belang van contact tussen broers en zussen ook benadrukt in gedragswetenschappelijk onderzoek. Sen & Broadhurst stellen dat 'Where siblings are separated it is critical that careful consideration is paid to the promotion of sibling contact'. Bovendien, zo stellen ze, blijkt uit onderzoek dat de meeste kinderen ook graag contact willen met hun broers en zussen. Dat geldt niet alleen voor

Ook het EHRM gaat ervan uit dat de positieve verplichting om omgang te faciliteren na een uithuisplaatsing op grond van artikel 8 EVRM niet alleen bestaat tussen kinderen en hun ouders, maar zich ook uitstrekt over anderen met wie het pleegkind familieleven heeft. Ook waar het gaat om bijvoorbeeld broers en zussen,[58] grootouders[59] en voormalig pleegouders,[60] moet, wanneer er sprake is van familieleven, omgang mogelijk gemaakt worden. Zo bepaalde het EHRM in *Manuello en Nevi tegen Italië* dat bestaand familieleven van kinderen met hun grootouders ook de positieve verplichting met zich meebrengt om waar mogelijk omgang tussen beiden tot stand te brengen.[61]

Een andere situatie betreft evenwel de omstandigheid dat er weliswaar geen sprake is van familieleven, maar wel van het ook in artikel 8 EVRM beschermde privéleven. In dat geval hangt de band die het pleegkind heeft met de andere persoon samen met zijn identiteit.[62] Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het pleegkind een afstammingsrelatie met de betreffende persoon heeft, maar geen nauwe persoonlijke betrekking, zoals de biologische vader van het kind, die geen contact heeft met het kind, of de grootouders die hun kleinkind niet mogen leren kennen. In die gevallen moet er volgens het EHRM altijd een mogelijkheid zijn om omgang te verzoeken, terwijl vervolgens moet worden beoordeeld of het toekennen van die omgangsregeling in het belang van het kind is.[63]

5.3.2 Redenen voor het faciliteren van omgang

De staat heeft zo een positieve verplichting om omgang te faciliteren tussen pleegkinderen en diegenen met wie ze familieleven hebben. Voor deze positieve verplichting is een aantal redenen aan te voeren, deze zijn te vinden in literatuur en in kinder- en mensenrechtendocumenten. Zo noemt Sandberg drie redenen. Zij wijst er allereerst op dat in de meeste gevallen het doel van omgang en contact is dat de band tussen ouders en kinderen intact blijft, zodat een eventuele terugplaatsing wordt vergemakkelijkt.[64] Een tweede reden die Sandberg noemt is dat omgang is bedoeld om de overgang van het pleegkind naar het nieuwe gezin minder abrupt te maken. Tot slot kan de omgang ook

---

contact met broers en zussen maar kan ook gelden voor contact met voormalig pleegbroers of zussen, vrienden en voormalig pleegouders. Zie Sen & Broadhurst 2011, p. 304.

58 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 81. Zie voor de band tussen pleegbroers en -zussen EHRM 9 april 2019, appl. no. 72931 *(V.D. en anderen tegen Rusland).*

59 EHRM 20 januari 2015, appl. no. 107/10 *(Manuello en Nevi tegen Italië)*, par. 53.

60 EHRM 17 januari 2012, appl. no. 1598/06 (*Kopf en Liberda tegen Oostenrijk*).

61 EHRM 20 januari 2015, appl. no. 107/10 *(Manuello en Nevi tegen Italië)*, par. 47.

62 Vonk 2013, p. 521.

63 Vonk 2013, p. 526.

64 Sandberg 2019, p. 22.

bedoeld zijn om het pleegkind de kans te geven met eigen ogen te zien dat ze zich geen zorgen over hun ouders hoeven te maken.[65]

In kinder- en mensenrechtendocumenten zijn mijns inziens twee redenen voor het vaststellen van een omgangregeling dominant. Allereerst betreft dat de aanname dat regelmatige omgang een terugplaatsing vergemakkelijkt. De *Guidelines on Alternative Care* stellen bijvoorbeeld dat omgang tussen ouders en kinderen van belang is omdat het ondersteunend is aan de herenigingsdoelstelling van de uithuisplaatsing.[66] Paragraaf 11 van de *Guidelines on Alternative Care* bepaalt dan ook dat kinderen zo dicht mogelijk bij huis moeten worden geplaatst. Dat maakt het gemakkelijker om contact met de familie in stand te houden en te bevorderen.[67] Ook het EHRM gaat uit van de aanname dat contact tussen ouders en kinderen de kansen op hereniging vergroot en een eventuele terugplaatsing vergemakkelijkt.[68] Zo stelde het Hof in *K.A. tegen Finland* dat:

> 'the possibilities of reunification may be progressively diminished and eventually destroyed if the biological parents and the child are not allowed to meet each other at all or only so rarely that no natural bonding between them is likely to occur.'[69]

In *Olsson tegen Zweden (no. 1)* was het Hof kritisch over het feit dat de kinderen in die zaak zo ver van elkaar en van hun ouders waren geplaatst omdat dat de omgang en daarmee ook de kansen op een succesvolle hereniging bemoeilijkte.[70]

Een tweede reden voor omgang op basis van kinder- en mensenrechten is dat omgang van belang is met het oog op het belang van het kind bij continuïteit in de opvoeding. Dat volgt uit artikel 20 lid 3 van het IVRK. Verschillende auteurs wijzen erop dat deze bepaling ook een verplichting omvat om waar

65 Sandberg 2019, p. 22.

66 *Guidelines on Alternative Care,* par. 51. Zie ook Cantwell e.a. 2012, p. 63.

67 Overigens is het opvallend te noemen dat de *Declaration on Foster Placement and Adoption* geen bepaling kent over het contact tussen ouders en kinderen tijdens de plaatsing. De verklaring geeft wel een duidelijke voorkeur aan zorg van kinderen door hun eigen ouders, waaruit ook een herenigingsdoelstelling volgt. Om die doelstelling te realiseren is het wat mij betreft noodzakelijk dat regelmatig omgang plaatsvindt tussen ouders en kinderen.

68 Zie daarover ook Ferrer Riba 2010, p. 19-20. Zie ook Bruning & van der Zon 2013, p. 506. Overigens blijkt dit verband ook uit gedragswetenschappelijke studies. Waar het gaat om de mogelijkheid tot terugplaatsing vinden de meeste studies een positief verband tussen een hoge contact- frequentie en terugplaatsing. Kinderen die meer contact hebben met hun ouders worden vaker terug geplaatst. Net als in de studies omtrent de stabiliteit van de pleegzorgplaatsing echter, is een hoge contactfrequentie alleen niet voldoende om een verhoogde kans op terugplaatsing te verklaren. De contactfrequentie is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde, maar deze moet gecombineerd worden met andere factoren om ook daadwerkelijk tot terugplaatsing te leiden. Zie Sen & Broadhurst 2011, p. 300.

69 EHRM 14 januari 2003, appl. no. 27751/95 *(K.A. tegen Finland)*, par. 138.

70 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 81.

mogelijk omgang te faciliteren tussen pleegkinderen en hun naasten tijdens de uithuisplaatsing.[71]

5.4 Het beperken van omgang

Het uitgangspunt bij beslissingen over de omgang is dus dat de staat zich actief in moet zetten om omgang te faciliteren tussen het kind en zijn naasten. Dat betekent echter niet dat omgang ook *moet* plaatvinden, of dat de omgang onbeperkt moet zijn. Opnieuw treedt de staat hier op als *parens patriae* en heeft het de mogelijkheid om in plaats van ouders beslissingen te nemen, ditmaal over het beperken van omgang en contact tussen het pleegkind en zijn naasten. Deze beperkingen gelden als inbreuk op het familieleven van het pleegkind, waardoor alle beslissingen hieromtrent moeten voldoen aan de vereisten die kinder- en mensenrechtendocumenten verbinden aan inbreuken op het familieleven. Zoals reeds bepleit in hoofdstuk 3 moet bij de beoordeling van inbreuken op het familieleven van het kind steeds worden gekeken naar de belangen van het kind.

5.4.1 De belangen van het kind als doel van de omgangsbeperking

Het beperken van omgang tussen ouders en hun kinderen na een uithuisplaatsing, wordt gezien als een vergaande inbreuk op het recht op bescherming van het familieleven. Dit geldt des temeer wanneer het de omgang tussen kinderen en hun ouders betreft. Zij zullen immers gewend zijn om elkaar dagelijks te zien. Aan het beperken van de omgang tussen kinderen en hun ouders worden dan ook strenge vereisten verbonden. Gherge wijst erop dat hoewel het recht op omgang een recht van zowel het kind als van zijn ouders is, beperkingen van het recht op omgang alleen kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op de belangen van het kind.[72] Het IVRK stelt dan ook in artikel 9 lid 3, dat omgang slechts beperkt mag worden wanneer dat in het belang van het kind noodzakelijk is. Dat wordt ook herhaald door het VN-Kinderrechtencomité[73] en in de *Guidelines on Alternative Care.*[74] In die laatste wordt eveneens gesteld dat beperking van het contact met familieleden van het pleegkind of met andere personen die voor het pleegkind belangrijk zijn nooit als straf mogen worden opgelegd.[75]

71 Hodgkin & Newell 2007, p. 289. Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 24-25.
72 Gherge 2009, p. 416.
73 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 65.
74 *Guidelines on Alternative Care,* par. 81.
75 *Guidelines on Alternative Care,* par. 96.

Kinder- en mensenrechtendocumenten onderschrijven zo dat het opleggen van beperkingen aan de omgang tussen kinderen en hun ouders noodzakelijk moet zijn met het oog op de belangen van het kind. Over de vraag wanneer de omgangsbeperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de belangen van het kind, zijn kinder- en mensenrechtendocumenten echter een stuk minder duidelijk. Dat heeft er vooral mee te maken dat deze redenen zeer nauw verwant zullen zijn aan de specifieke situatie van het kind.

In ieder geval zullen voor het beperken van contact tussen kinderen en hun ouders goede redenen moeten worden aangevoerd. Zo was de beperking van het contact tussen moeder en zoon voor de duur van 18 maanden, vanwege de angst dat de moeder haar zoon zou meenemen uit de beveiligde instelling waar hij behandeld werd, onvoldoende reden voor de strenge beperkingen die waren opgelegd in deze zaak.[76] Ook in *Scozzari en Giunta tegen Italië* oordeelde het Hof dat het volledig verbreken van contact tussen de moeder en haar kinderen alleen kon worden gerechtvaardigd als sprake was van 'exceptional circumstances'.[77] Daarvan was in dat geval geen sprake waardoor de omgangsbeperkingen een schending van artikel 8 EVRM opleverden. In *Levin tegen Zweden* oordeelde het EHRM echter dat de opgelegde omgangsbeperkingen wel in overeenstemming met de belangen van het kind waren. Deze zaak ging over het opleggen van contactbeperkingen tussen een moeder en haar drie kinderen. Alle drie de kinderen waren uit huis geplaatst omdat zij door hun moeder werden verwaarloosd. Iedere keer wanneer de moeder omgang had met haar kinderen, bracht dat heftige emoties teweeg bij de kinderen. Daarom werd besloten het contact te beperken tot acht uur per jaar. Later werd dat uitgebreid naar zestien uur per jaar. Het Hof achtte de contactbeperkingen in dit geval proportioneel aan het beoogde doel van de plaatsing. Daarbij stelde het Hof het belang van familieleven tegenover het belang van de kinderen op een stabiele omgeving:

> 'The Court has to balance the interest of the applicant to have increased contact with her children against the interests of the children to have a secure and stable environment in which to develop. In doing so, the Court attaches particular importance to the best interests of the children which, depending on their nature and seriousness, might override those of the applicant. In essence, it is the best interest of the children that is of crucial importance.'[78]

Hoewel het Hof hier dus duidelijk ruimte laat om het contact tussen kinderen en hun ouders te beperken indien dat de belangen van het kind dient, dient wel opgemerkt te worden dat deze zaak op een belangrijk punt verschilde van de eerdergenoemde zaken. In *Levin tegen Zweden* was het doel van de

76 EHRM 25 februari 1992, appl. no. 12963/87 (*Margareta en Roger Andersson tegen Zweden*).
77 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari & Giunta/Italië*), par. 170.
78 EHRM 15 maart 2012, appl. no. 35141/06 *(Levin tegen Zweden)*, par. 64.

plaatsing namelijk *niet* de hereniging van moeder en kinderen. Gesteld zou kunnen worden dat indien het doel van de plaatsing niet meer gericht is op hereniging, er ook meer ruimte bestaat voor omgangsbeperkingen.[79] Dat wil echter ook weer niet zeggen dat zodra de plaatsing niet meer gericht is op hereniging, de omgang zonder nadere motivering vergaand beperkt mag worden. In *T. tegen Tsjechië* overwoog het Hof dat, hoewel duidelijk was dat het kind in die zaak niet meer bij haar vader zou komen te wonen, de vergaande omgangsbeperkingen (die waren opgelegd omdat het kind bang was voor haar vader) regelmatig geëvalueerd hadden moeten worden.[80] Het volledig stopzetten van contact tussen ouders en het pleegkind is alleen gerechtvaardigd als daar 'particular strong reasons' voor zijn.[81]

5.4.2 Evaluatie

Worden beperkingen van de omgang opgelegd, dan zullen deze beperkingen regelmatig geëvalueerd moeten worden. Dat kan worden afgeleid uit artikel 25 IVRK waarin is bepaald dat alle omstandigheden die verband houden met de uithuisplaatsing regelmatig geëvalueerd moeten worden. Hoe vaak 'regelmatig' is, wordt niet gespecificeerd in het Verdrag. In het verslag van de *Day of General Discussion* over kinderen zonder ouderlijke zorg stelt het VN-Kinderrechtencomité dat hier uitgegaan moet worden van een individuele benadering.[82] De *Guidelines on Alternative Care* zijn specifieker en stellen dat de omstandigheden van de plaatsing in ieder geval elke drie maanden geëvalueerd moeten worden.[83] Omgangsbeperkingen zijn derhalve alleen toegestaan wanneer deze in het belang van het pleegkind noodzakelijk zijn, terwijl wel regelmatig geëvalueerd moet worden of de beperkingen nog altijd noodzakelijk zijn.

5.4.3 Omgangsbeperkingen en jonge kinderen

Omgangsbeperkingen van het contact tussen ouders en hele jonge kinderen mogen alleen in uitzonderlijke situaties worden opgelegd, zo concluderen het

79 Zie ook EHRM 17 juli 2014, appl. no. 19315/11 *(T. tegen Tsjechië).*

80 EHRM 17 juli 2014, appl. no. 19315/11 *(T. tegen Tsjechië),* par. 128.

81 EHRM 7 augustus 1996, appl. no. 17383/90 *(Johansen tegen Noorwegen),* par. 74. Zie ook Van Bueren 2007, p. 134. Zie over het stopzetten van contact na kindermishandeling Choudhry 2012. Het VN-Mensenrechtencomité ging in *E.B. tegen Nieuw-Zeeland* akkoord met het stopzetten van contact tussen een vader en zijn dochters na beschuldigingen van seksueel misbruik. Zie VN-Mensenrechtencomité 16 maart 2007, comm. nr. 1368/2005 *(E.B. tegen Nieuw-Zeeland),* par. 9.5.

82 Kinderrechtencomité 2006a, par. 667 en 669.

83 *Guidelines on Alternative Care*, par. 67.

VN-Mensenrechtencomité en het EHRM. Het VN-Mensenrechtencomité stelde in *N.T tegen Canada* dat de vergaande omgangsbeperkingen in die zaak[84] al te strikte maatregelen waren voor een vierjarige en haar moeder.[85] Het EHRM oordeelde ten aanzien van hele jonge kinderen in *R.M.S. tegen Spanje* dat: 'the breaking-off contact with a very young child may result in the progressive deterioration of the child's relationship with his or her parent'.[86] De reeds strenge vereisten aan het verbreken van omgang tussen het pleegkind en zijn ouders worden daarom extra streng getoetst wanneer het om hele jonge kinderen gaat.

5.5 ONDERBOUWING

Dat het pleegkind omgang heeft met zijn naasten tijdens de plaatsing vormt zo het uitgangspunt van kinder- en mensenrechtenverdragen. Beperkingen van de omgang worden echter gezien als vergaande inbreuken van het recht op bescherming van het familieleven van het pleegkind. Nu deze beperkingen dus een inbreuk op het familieleven betreffen, volgt uit de procedurele vereisten in het kader van artikel 9 IVRK en 8 EVRM dat de beslissing om omgang te beperken zorgvuldig moet worden onderbouwd. Deze verplichting geldt mijns inziens des te meer omdat de vraag wanneer een omgangsbeperking in het belang van het kind noodzakelijk is, zeer afhankelijk is van de specifieke situatie van het kind. Om omgangsbeperking in een specifiek geval toch gerechtvaardigd te laten zijn, zal dus duidelijk moeten zijn welke omstandigheden dat in dit geval noodzakelijk maken. Alleen op die manier kan deze inbreuk op het familieleven immers worden getoetst.

5.6 PARTICIPATIE

Bij de vraag of een omgangsbeperking noodzakelijk is, moet ook de mening van het kind worden betrokken. Dat recht van het pleegkind volgt bovendien ook uit artikel 12 IVRK. De vereisten aan het zorgvuldig vaststellen en meewegen van de mening van het kind zijn reeds besproken in hoofdstuk 3. In

84 In de eerste maanden na de plaatsing werd telefonisch contact verboden en mochten moeder en dochter elkaar slechts onder zeer strikte voorwaarden zien. Later werd het contact geheel verbroken. Dat dit gebeurde zonder toetsing van een rechter leverde in deze zaak een schending van artikel 17 IVBPR op. Zie VN-Mensenrechtencomité 20 maart 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.6.

85 VN-Mensenrechtencomité 20 maart 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.6.

86 EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 *(R.M.S. tegen Spanje)*, par. 79. In par. 83 van deze uitspraak lijkt het Hof te impliceren dat het met een 'very young child' in ieder geval doelt op kinderen jonger dan vier jaar.

het kader van de omgangsbeslissing is het van belang om in te gaan op de vraag in hoeverre de wil van het pleegkind om *geen* omgang te hebben met zijn naasten doorslaggevend kan zijn in de besluitvorming. Die vraag is te meer relevant nu in zo een geval de rechten van de ouder (of een andere omgangsgerechtigde) worden gepasseerd.

Het EHRM heeft zich een aantal maal gebogen over zaken waarin het kind zelf aangaf geen omgang te willen met (één van) zijn ouders. Bij de beoordeling van het EHRM wordt dan vaak de vraag betrokken in hoeverre de wens van het kind om zijn ouder(s) niet te zien berust op zijn 'true wishes'.[87] Met andere woorden, is de wens van het kind om zijn ouder(s) niet te zien ingegeven door zijn eigen overwegingen of door de wens van de andere ouder? Zo oordeelde het Hof in *Elzholz tegen Duitsland* dat er een grote kans was dat de wens van een vijfjarige om zijn vader niet meer te zien in sterke mate was ingegeven door de moeder van het kind.[88] De beslissing van de Duitse hoven om de vader het recht op contact met zijn vader te ontzeggen, was naar oordeel van het EHRM daarom niet noodzakelijk en leverde derhalve een schending op van artikel 8 EVRM.[89] In *Suss tegen Duitsland,* ging het EHRM er ook van uit dat de weerstand van de tienjarige minderjarige tegen contact met haar vader deels werd ingegeven door de moeder. Desalniettemin oordeelde het Hof in deze zaak dat de wens van de minderjarige om haar vader niet te zien prevaleerde, en het omgangsverzoek werd afgewezen.[90] Datzelfde ging ook op in *Sommerfeld tegen Duitsland* waarin de beslissing van de Duitse hoven om de vader het omgangsrecht te ontzeggen vanwege de wens van de minderjarige om geen contact met hem te hebben, eveneens geen schending van artikel 8 opleverde. Hoewel dat niet gesteld werd door het Hof, lijkt het verschil in gewicht dat wordt toegekend aan de mening van het kind in deze zaken samen te hangen met de leeftijd van het kind.[91] De mening van de tienjarige en die van de dertienjarige legden meer gewicht in de schaal dan die van de vijfjarige.[92] Voor dat standpunt draagt het Hof in *C tegen Finland* overigens ook een meer pragmatische reden aan: 'On a practical basis, there may also come a stage where it becomes pointless, if not counterproductive and harmful, to attempt to force a child to conform to a situation which, for whatever reasons, he or she resists'.[93]

87 Daly 2011, p. 451.
88 EHRM 13 juli 2000, appl. no. 25735/94 *(Elzholz tegen Duitsland)* par. 52.
89 Zie over deze zaak ook Fortin 2009, p. 71 en Eekelaar 2002, p. 241.
90 EHRM 10 november 2005, appl. no. 40324/98 *(Suss tegen Duitsland).*
91 Daly 2011, p. 452.
92 Daly 2011, p. 452.
93 EHRM 9 mei 2006, appl.no 18249/02 *(C. tegen Finland),* par. 57.

5.7 Conclusie

Ook tijdens de uithuisplaatsing heeft het pleegkind recht op omgang en contact met zijn naasten. De staat moet dit recht niet alleen respecteren, maar heeft ook een positieve verplichting om deze contacten te faciliteren. Het recht op omgang en contact geldt ten aanzien van alle personen met wie het kind familieleven heeft. In hoofdstuk 3 was reeds vastgesteld dat tussen het kind en zijn ouders met gezag familieleven bestaat, terwijl in hoofdstuk 4 duidelijk werd dat er familieleven bestaat tussen het kind en zijn broers en zussen. De reden hiervoor is gelegen in de omstandigheid dat pleegkinderen en hun ouders, broers en zussen voorafgaand aan de uithuisplaatsing (bijna) dagelijks contact met elkaar gehad zullen hebben gehad. Hierdoor zal de uithuisplaatsing al een inbreuk op hun familieleven zijn en zullen de omgangsbeperkingen deze inbreuk verder vergroten. Omgangsbeperkingen tussen het kind en zijn ouders worden dan ook streng getoetst door het EHRM, terwijl met name de *Guidelines on Alternative Care* en het VN-Kinderrechtencomité een duidelijke verplichting bevatten voor faciliteren van omgang tussen broers en zussen aannemen.[94]

De verplichting om omgang te faciliteren strekt zich echter niet alleen uit over ouders en kinderen. Ook ten aanzien van andere personen met wie het kind 'close personal ties' heeft kan sprake zijn van familieleven en een recht op omgang. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor grootouders, pleegouders of voormalig pleegouders. Ten aanzien van personen met wie het kind geen familieleven heeft, maar waarmee het wel *private life* heeft, geldt geen verplichting om omgang te faciliteren. Wel moet er altijd een mogelijkheid zijn om omgang te verzoeken, terwijl vervolgens moet worden beoordeeld of het toekennen van die omgangsregeling in het belang van het kind is.[95]

Omgangsbeperkingen kunnen worden opgelegd wanneer deze in het belang van het kind noodzakelijk zijn. Voor een specifieke invulling van de belangen van het kind bij omgangsbeslissingen geven kinder- en mensenrechtendocumenten echter weinig handvatten. De beoordeling hiervan is doorgaans erg toegesneden op de specifieke omstandigheden in de betreffende zaak. Wel kan gesteld worden dat de beoordeling van de belangen van het kind samenhangt met het doel van de plaatsing. Is het doel van de plaatsing hereniging, dan zullen omgangsbeperkingen sneller botsen met de belangen van het kind, dan wanneer hereniging niet langer aan de orde is. Ook lijkt het erop dat het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité strenger toetsten wanneer omgangsbeperkingen worden opgelegd aan jonge kinderen en hun ouders. Het volledig verbreken van omgang mag alleen wanneer sprake is van 'exceptional circum-

94 *Guidelines on Alternative Care,* par. 17 en VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 65.

95 EHRM 21 december 2010, appl. no. 20578/07 *(Anayo tegen Duitsland)* en EHRM 15 september 2011, appl. no. 17080/07 *(Schneider tegen Duitsland).*

stances'.[96] Van belang is voorts dat de plaatsing regelmatig wordt geëvalueerd, zodat steeds opnieuw beoordeeld kan worden of de beperkingen nog altijd noodzakelijk zijn.[97]

Nu de beoordeling van omgangsbeperking is toegesneden op de specifieke omstandigheden van een zaak is het des te noodzakelijker dat goed wordt onderbouwd waarom de omgangsbeperking is opgelegd. Alleen op die manier kan de beslissing immers worden getoetst. Daarnaast speelt de mening van het kind naar mate het kind ouder wordt een steeds belangrijkere rol in de besluitvorming. Dat komt ook naar voren in beslissingen van het EHRM omtrent kinderen die contact weigeren met hun ouders. Zo leidde de weigering van een tienjarige en een dertienjarige ertoe dat geen omgangsregeling werd vastgesteld en de belangen van het kind (inbegrepen de mening van het kind) derhalve zwaarder wogen dan die van de ouder die zich beriep op zijn omgangsrecht.

In schema zien de verplichtingen van de lidstaat bij beslissingen over de omgang er dus als volgt uit:

- De staat heeft een positieve verplichting om omgang te faciliteren tussen het pleegkind en zijn ouders, alsook tussen het pleegkind en anderen met wie hij een familieleven heeft.
- Waar het gaat om de band tussen broers en zussen, alsook om de band tussen kinderen en hun grootouders, is het uitgangspunt dat familieleven tussen hen bestaat. In bijzondere gevallen kan dat familieleven betwist worden. De bewijslast ligt dan bij de staat.
- Omgang en contact met ouders en met broers en zussen zijn belangrijk om de herenigingsdoelstelling van de uithuisplaatsing te bevorderen. Daartoe moet ook gelet worden op de fysieke afstand tussen kinderen en hun ouders.
- Ook wanneer de doelstelling niet meer gericht is op hereniging, vormen beperkingen van het contact tussen kinderen en hun ouders nog een verdergaande inbreuk op het familieleven.
- Beperkingen van het contact tussen kinderen en hun ouders moeten regelmatig geëvalueerd worden.
- Waar het gaat om jonge kinderen geldt een verzwaarde verplichting om omgang te stimuleren.
- Het volledig stopzetten van omgang en contact tussen kinderen en hun ouders is alleen toegestaan als daarvoor 'particularly strong reasons' bestaan.

96 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 *(Scozzari & Giunta/Italië)*, par. 170.
97 Artikel 25 IVRK; *Guidelines on Alternative Care,* par. 67.

- De wens van het pleegkind om geen contact te hebben met een van zijn ouders kan, zeker wanneer het pleegkind wat ouder is, prevaleren boven het recht van de ouder op contact.
- Beslissingen over de invulling van de omgangsregeling moeten zorgvuldig worden onderbouwd.
- De minderjarige moet worden betrokken bij de besluitvorming over omgang en contact.

6 Het opvoedingsbesluit

6.1 Inleiding

Het laatste besluit dat in het internationale kader van dit onderzoek wordt besproken betreft het opvoedingsbesluit. Dat besluit ziet op de vraag waar het kind uiteindelijk op zal groeien. Kortgezegd kunnen hier twee beslissingen worden genomen – ofwel het kind gaat (op den duur) weer terug naar huis, ofwel het kind zal permanent in het pleeggezin gaan wonen. Dit besluit raakt aan twee op het oog tegengestelde belangen van kinderen die beide worden beschermd in kinder- en mensenrechtendocumenten. Allereerst is dat het belang van, en het recht op bescherming van de banden tussen kinderen en hun ouders, ofwel het recht op bescherming van het familieleven. In dat kader moeten kinderen en ouders zoveel mogelijk contact met elkaar onderhouden en zo snel mogelijk weer herenigd worden. Uit gedragswetenschappelijk onderzoek komt echter naar voren dat terugplaatsingen vaak niet lukken,[1] waardoor er reden is om terughoudend te zijn met terugplaatsingen. Tegenover het belang van de bescherming van het familieleven staat in zo'n geval het recht op continuïteit en stabiliteit in de opvoeding. Dat belang kan zich vertalen in een veilige en stabiele plek bij pleegouders, in het geval dat de ouders dat niet voldoende kunnen bieden. Maar het kan ook bestaan in terugplaatsing bij ouders die het kind nu en in de toekomst wél een veilige en stabiele plek kunnen bieden. Met andere woorden, kinderen hebben recht op een duurzame plek. Dit tweede belang wordt veelal aangevoerd wanneer bijvoorbeeld bepleit wordt om adoptie door pleegouders te vergemakkelijken.[2] Bij het opvoedingsbesluit moet dan ook niet alleen naar de gebeurtenissen uit het verleden, maar ook naar de toekomstige belangen van het kind worden gekeken.[3]

In de jurisprudentie van het EHRM is meermaals ingegaan op de afweging tussen familieleven van het kind enerzijds en continuïteit in de opvoeding anderzijds. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de kinderbeschermingssystemen in veel lidstaten van de Raad van Europa verschillen van de Nederlandse. In veel lidstaten wordt sneller overgegaan tot adoptie van pleegkinderen dan in Nederland gebruikelijk is. De situaties waar het Hof doorgaans over oordeelt

1 Sen & Broadhurst 2011.
2 Zie o.m. Bartholet 2000 en Gelles 1996.
3 Vgl. over de toekomstige belangen van het kind ook Freeman 2007b, p. 3.

behelzen dus verdergaande inbreuken op het familieleven dan de inbreuk op het familieleven door de Nederlandse gezagsbeëindiging. Anders dan bij de gezagsbeëindiging worden met de adoptie immers ook de familierechtelijke banden van het pleegkind met zijn oorspronkelijk ouders doorbroken.[4] Dat heeft gevolgen voor de familienaam van het kind, het erfrecht, de afstamming en de mogelijkheden om omgang af te dwingen.

In dit hoofdstuk zal worden bekeken welke criteria kinder- en mensenrechten verbinden aan het opvoedingsbesluit. Vervolgens zullen deze kaders in hoofdstuk 11 naast de nationale wet- en regelgeving omtrent het opvoedingsbesluit worden gelegd. Op basis daarvan kan worden beoordeeld in hoeverre bij de uithuisplaatsingsbeslissing de rechten van het kind centraal staan.

6.2 Het opvoedingsbesluit onder kinder- en mensenrechtendocumenten

Over het opvoedingsbesluit zijn geen specifieke bepalingen te vinden in de kinder- en mensenrechtenverdragen. Dat komt omdat de beslissing vooral het gevolg is van een belangenafweging waarbij als gesteld zowel het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven, als het recht van het kind op stabiliteit en continuïteit in de opvoeding centraal staan. Het opvoedingsbesluit is door deze twee op het oog tegengestelde belangen wellicht de moeilijkste beslissing die moet worden genomen in pleegzorgsituaties. Dat is ook terug te zien in kinder- en mensenrechtendocumenten. Bruning wijst erop dat kinder- en mensenrechtendocumenten zowel het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven als zijn recht op continuïteit en stabiliteit benadrukken. Bovendien worden deze gekoppeld aan de overige belangen van het kind. Toch levert dat alles allerminst een blauwdruk op voor hoe al deze belangen zich nu precies tot elkaar verhouden.[5]

De spanning tussen de verschillende belangen van het kind bij het opvoedingsbesluit is duidelijk zichtbaar in kinder- en mensenrechtendocumenten. Zo betrekt het EHRM in zijn jurisprudentie uit artikel 8 EVRM zowel het belang van het kind op hereniging, als zijn belang op continuïteit en stabiliteit.[6]

4 In dit hoofdstuk wordt hier verder niet op ingegaan nu de mogelijkheid van adoptie in Nederland nauwelijks wordt gebruikt. Centraal in dit hoofdstuk staat het besluit over de toekomst van het pleegkind en de verblijfplaats die daarbij hoort.

5 Bruning in haar noot bij EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer), EHRC* 2018/59.

6 Bruning in haar noot bij EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer), EHRC* 2018/59. Het VN-Mensenrechtencomité betrekt beide belangen van het kind bij zijn beoordeling van het recht op bescher-

Datzelfde geldt voor het bepaalde in artikel 20 lid 3 IVRK. Cantwell en Holzscheiter wijzen erop dat de hier genoemde continuïteit in de opvoeding zowel kan refereren aan de achtergrond van het kind, als aan de continuïteit van zorg en daarmee het voorkomen van overplaatsingen.[7] Het recht van het kind op continuïteit van de opvoeding kan dus gebruikt worden om te bepleiten dat het kind weer terug geplaatst dient te worden (wanneer het refereert aan de achtergrond van het kind), maar ook om te bepleiten dat het kind bij het pleeggezin moet blijven (wanneer het begrip refereert aan continuïteit van zorg). Zowel artikel 8 EVRM, als artikel 20 IVRK beschermen zo twee op het oog tegengestelde belangen van het kind. Dat leidt ertoe dat zowel de beslissing tot hereniging, als de beslissing tot gezagsbeëindiging onder deze rechten verdedigd kunnen worden. Dat maakt een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind bij het opvoedbesluit derhalve des te meer van belang.

De toelichting bij de *Guidelines on Alternative Care* geeft enige verduidelijking over de verhouding tussen enerzijds de herenigingsdoelstelling, en anderzijds de stabiliteit in de opvoeding. Hierin wordt gesteld dat het doel van de plaatsing het vinden van een duurzame oplossing voor het kind is. De term duurzaamheid dient volgens de richtlijnen flexibel uitgelegd te worden. Daarbij gaat het er niet zozeer om voor eens en altijd een woonplek te vinden, maar veeleer om het waarborgen van veiligheid, stabiliteit en ondersteuning op een woonplek waar kinderen zich thuis voelen.[8]

In het navolgende zal allereerst worden ingegaan op de verplichting om waar mogelijk een hereniging tussen het kind en zijn ouders te realiseren. Slechts wanneer dat niet mogelijk is zal een beslissing genomen moeten worden over de toekomst van het kind. Onder paragraaf 6.4 wordt daarom ingegaan op de criteria die kinder- en mensenrechtendocumenten verbinden aan het opvoedingsbesluit en de procedurele waarborgen die daaraan worden verbonden.

6.3 De uithuisplaatsing is primair gericht op hereniging van het pleegkind met zijn ouders

De uithuisplaatsing heeft als primair doel het herstellen van de band tussen ouders en kinderen. Zodra het pleegkind uit huis is geplaatst, moet dan ook alles in het werk gesteld worden om die hereniging mogelijk te maken, en moet bovendien regelmatig worden geëvalueerd of terugplaatsing mogelijk is.

---

ming van het familieleven. Zie VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada)*, par. 8.3.

7 Cantwell & Holzscheiter 2007, p. 61; zie ook Hodgkin & Newell 2007, p. 288-289.

8 Cantwell e.a. 2012, p. 72.

Dat terugplaatsing het primaire doel is, volgt reeds uit artikel 7 van het IVRK waarin staat dat het pleegkind voor zo ver mogelijk door zijn eigen ouders moet worden verzorgd. Sandberg wijst er net als Doek op dat ook uit artikel 9 IVRK een verplichting tot een zo spoedig mogelijke hereniging van kinderen met hun ouders valt af te leiden, nu artikel 9 IVRK stelt dat een scheiding tussen kinderen en hun ouders alleen als *ultimum remedium* is toegestaan.[9] Ditzelfde wordt in de *Guidelines on Alternative Care* benadrukt in de paragrafen 48 tot en met 52, waarin de maatregelen worden benoemd die de staat moet nemen om terugplaatsing van het pleegkind bij zijn gezin te bevorderen. Het EHRM neemt hetzelfde uitgangspunt en heeft in een groot aantal zaken gesteld dat plaatsing in zorg in beginsel tijdelijk is, en dat deze moet worden beëindigd zodra dat mogelijk is.[10] De bescherming onder artikel 8 EVRM impliceert volgens het Hof dat maatregelen worden genomen om de hereniging te bespoedigen.[11] De lidstaat moet dan ook kunnen laten zien dat actief is gewerkt om dat doel te bereiken. Daartoe moet in de eerste plaats regelmatig contact plaatsvinden tussen kinderen en hun ouders, en tussen kinderen en andere familieleden.[12] Ook hecht het EHRM er waarde aan dat kinderen en hun ouders niet te ver uit elkaar wonen (zie hierover ook hoofdstuk 5).[13] De verplichting om maatregelen te nemen om de hereniging te bevorderen kent echter wel zijn grenzen. Zo oordeelde het Hof in *Johansen tegen Noorwegen* dat ouders geen aanspraak konden maken op maatregelen die de ontwikkeling van het kind zouden schaden.[14]

De herenigingsdoelstelling hangt sterk samen met de verplichting om regelmatig alle aspecten die samenhangen met de plaatsing te evalueren. Dat volgt in de eerste plaats uit artikel 25 IVRK. De *Guidelines on Alternative Care* zijn nog duidelijker over die verplichting tot evaluatie en stellen deze 'bij voorkeur elke drie maanden' moet plaatsvinden. Deze strikte invulling is, zo blijkt uit de toelichting bij de richtlijnen, opgenomen om te voorkomen dat scheidingen van ouders en kinderen langer dan noodzakelijk duren. Door elke drie maanden te evalueren wordt gepoogd om uithuisplaatsingen zo kort mogelijk te laten duren.[15] Ook het EHRM stelt zich op het standpunt dat regelmatig onder-

9 Sandberg 2019, p. 23. Doek 2006, p. 25-26.
10 Bruning en Florescu 2016, p. 179-180.
11 EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer),* par. 105; EHRM 25 februari 1992, appl. no. 12963/87 *(Margareta en Roger Andersson tegen Zweden),* par. 91.
12 EHRM 22 juni 1989, appl. no. 11373/85 *(Eriksson tegen Zweden),* par. 71. Zie ook onder het VN-Mensenrechtencomité de zaak *N.T. tegen Canada* waarin het VN-Mensenrechtencomité de staat de vergaande omgangsbeperkingen zwaar aanrekende, nu het daarbij had bijgedragen aan de verdere verwijdering tussen moeder en dochter. VN-Mensenrechtencomité 20 maart 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.6.
13 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 81.
14 EHRM 7 augustus 1996, appl. no. 17383/90 (*Johansen tegen Noorwegen),* par. 78.
15 Cantwell e.a. 2012, p. 73.

zocht moet worden of de plaatsing nog altijd noodzakelijk is.[16,17] Dat is volgens het EHRM het minste dat kan worden verwacht van de nationale autoriteiten.[18] Bovendien kan een regelmatige evaluatie de veiligheid van het kind op de plaatsing vergroten, zo bleek uit de *zaak Scozzari en Giunta tegen Italië*. In die zaak werden de kinderen in een instelling geplaatst waarvan enkele leiders eerder waren veroordeeld voor pedofiele activiteiten.[19]

6.3.1 Begeleiding van de terugplaatsing

Wanneer wordt besloten tot terugplaatsing, moet deze plaatsing zorgvuldig worden voorbereid en begeleid.[20] De *Guidelines on Alternative Care* stellen daarover dat de terugplaatsing geleidelijk en gecontroleerd moet worden uitgevoerd. Daarbij moet rekening worden gehouden met het geslacht, de leeftijd, het ontwikkelingsniveau en de specifieke omstandigheden van het kind.[21] Dat wordt benadrukt in *General Comment* nummer 20 van het VN-Kinderrechtencomité. Daarin wordt onder verwijzing naar de *Guidelines on Alternative Care,* gesteld dat adolescenten die de alternatieve zorg verlaten, daarop voorbereid moeten worden en dat ze informatie moeten krijgen over arbeidsmogelijkheden en huisvesting. Ook moeten zij psychologische ondersteuning ontvangen en toegang tot nazorg.[22]

Dat de terugplaatsing voorbereid moet worden, is ook onderstreept door het EHRM. In de zaak *Olsson tegen Zweden (II)* stelde het Hof*:*

> 'the reunion of natural parents with children who have lived for some time in a foster family needs preparation. The nature and extent of such preparation may depend on the circumstances of each case, but it always requires the active and understanding co-operation of all concerned. Whilst national authorities must do their utmost to bring about such co-operation, their possibilities of applying coercion in this respect are limited since the interests as well as the rights and freedoms of all concerned must be taken into account, notably the children's interests and their rights under Article 8 of the Convention.'[23]

---

16 EHRM 23 september 1994, appl. no. 19823/92 (*Hokkanen tegen Finland*), par. 55. Zie Van Bueren 2007, p. 134. Zie ook EHRM 17 juli 2014, appl. no. 19315/11 (*T. tegen Tsjechië*), par. 128. Zie hierover ook Bruning & Florescu 2016.

17 Bruning & Florescu 2016.

18 EHRM 30 mei 2006, appl. no. 34141/96 (*R. tegen Finland*), par. 90; EHRM 14 januari 2003, appl. no. 27751/95 (*K.A. tegen Finland*), par. 139.

19 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 *(Scozzari & Giunta tegen Italië)*, par. 175.

20 *Guidelines on Alternative Care,* par. 132 en 134.

21 *Guidelines on Alternative Care*, par. 132.

22 VN-Kinderrechtencomité 2016, par. 54.

23 EHRM 27 november 1992, appl. no. 13441/87 (*Olsson tegen Zweden – Olsson II*), par. 90.

In de zaak *Scozzari tegen Giunta* benadrukte het Hof opnieuw het belang van een goede voorbereiding van de terugplaatsing en stelde dat 'it cannot underestimate the importance of preparatory counseling'.[24]

6.4 De beslissing om het gezag van ouders te beëindigen

De plaatsing mag dan in beginsel gericht zijn op hereniging, toch zijn er situaties waarin het in het belang van het pleegkind noodzakelijk is om het gezag te beëindigen. De behoefte van het pleegkind aan een stabiele opvoedingssituatie kan zo een ingrijpende maatregel rechtvaardigen.[25]

Hoewel het belang van het pleegkind bij een stabiele opvoedingssituatie reden kan geven om het gezag te beëindigen, moet die beslissing wel aan strenge voorwaarden voldoen. Zo heeft het EHRM in meerdere zaken geoordeeld dat het overgaan tot zo'n verstrekkende maatregel alleen is toegestaan onder 'exceptional circumstances'.[26] De beslissing kan dan ook: 'only be justified if they were motivated by an overriding requirement pertaining to the child's best interests'.[27] Er moet derhalve sprake zijn van exceptionele omstandigheden en de reden voor de beëindiging moet gerelateerd zijn aan de belangen van het kind. De vraag is derhalve welke exceptionele omstandigheden kunnen rechtvaardigen dat het gezag van de ouders wordt beëindigd.

Ferrer Riba wijst erop dat het EHRM bij het invullen van de belangen van het kind in zaken over de gezagsbeëindiging naar drie criteria in het bijzonder kijkt. Het Hof kijkt of er verbetering is in de thuissituatie; het onderzoekt of de ouders meewerken met de geboden hulpverlening en beziet in hoeverre het pleegkind inmiddels is gehecht in het pleeggezin.[28]

De eerste twee criteria zien beide op de thuissituatie. Het EHRM heeft wel gesteld dat van dergelijke 'exceptional circumstances' sprake kan zijn als de oorspronkelijke familie van het pleegkind 'particularly unfit' is.[29] Terwijl

24 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 *(Scozzari & Giunta tegen Italië)*, par. 175. Zie ook Grabenwarter 2014 p. 225.

25 Zie hierover ook Bruning en Florescu 2016.

26 EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 (*Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer*), par. 106; EHRM 10 september 2019, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Grote Kamer)*, par. 207; EHRM 19 september 2000, appl. no. 40031/98 *(Gnahoré tegen Frankrijk),* par. 59.

27 EHRM 10 september 2019, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Grote Kamer)*, par. 209; EHRM 28 oktober 2010, appl. no. 52502/07 *(Aune tegen Noorwegen),* par. 66; EHRM 7 augustus 1996, appl. no. 17383/90 (*Johansen tegen Noorwegen),* par. 78.

28 Ferrer Riba 2010, p. 20.

29 EHRM 19 september 2000, appl. no. 40031/98 *(Gnahoré tegen Frankrijk),* par. 59; EHRM 13 maart 2012, appl.no 4547/10 *(Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 134.

tegelijkertijd alles moet zijn geprobeerd om het pleegkind weer met zijn familie te herenigen.[30] Zo stelde het Hof in *Gnahoré tegen Frankrijk:*

> 'it is clear that it is equally in the child's interest for its ties with its family to be maintained, except in cases where the family has proved particularly unfit, since severing those ties means cutting a child off from its roots. It follows that the interest of the child dictates that family ties may only be severed in very exceptional circumstances and that everything must be done to preserve personal relations and, if and when appropriate, to "rebuild" the family.'[31]

Voordat kan worden overgegaan tot een gezagsbeëindiging moet dus alles in het werk worden gesteld om de thuissituatie te verbeteren. Dit leidt er ook toe dat wanneer er sprake is van verbetering in de thuissituatie opnieuw gekeken zal moeten worden in hoeverre de uithuisplaatsing nog altijd noodzakelijk is.[32] Zo was het feit dat de verbeterde omstandigheden van de moeder in de zaak *Johansen tegen Noorwegen* onvoldoende waren meegewogen bij de beslissing tot beëindiging van het gezag van de moeder, voor het Hof aanleiding om te concluderen tot een schending van artikel 8 EVRM.[33] En ook in de zaak Strand Lobben tegen Noorwegen was de Grote Kamer van het EHRM van oordeel dat de nationale autoriteiten onvoldoende de verbeterde omstandigheden van de moeder hadden meegewogen in hun beslissing.[34] In *K. en T. Tegen Finland* oordeelde het EHRM tot een schending van artikel 8 EVRM

30 Zo oordeelde het Hof in *S.H. tegen Italië* dat niet duidelijk was waarom niet had kunnen worden volstaan met minder vergaande maatregelen; zie EHRM 13 oktober 2015 appl. no. 52557/14 *(S.H. tegen Italië)*, par. 56.

31 EHRM 19 september 2000, appl. no. 40031/98 *(Gnahoré tegen Frankrijk),* par. 59.

32 Forder 2008, p. 56. Zie ook EHRM 26 februari 2002, appl. no. 46544/99 *(Kutzner tegen Duitsland),* par. 178. Opvallenderwijs lijkt het EHRM in de zaak *Strand Lobben tegen Noorwegen* echter weinig waarde te hechten aan verbeteringen in de thuissituatie. Ondanks het feit dat de moeder in deze zaak inmiddels getrouwd was en een tweede kind had gekregen voor wie ze zelfstandig zorgde zonder dat daarover zorgen bestonden, concludeerde het Hof dat de adoptie van het eerste kind van klaagster geen schending van artikel 8 EVRM opleverde. In de *dissenting opinion* bij deze zaak (de zaak werd beslist met een meerderheid van vier stemmen tegen drie) wijzen de dissenters erop dat het Hof te veel op het naleven van de procedurele waarborgen heeft geleund, zonder daarbij voldoende ook het belang van het kind bij een hereniging in overweging te nemen. Zie de dissenting opionion bij EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer),* par. 5. Ook Bruning stelt in haar noot bij deze zaak dat te gemakkelijk voorbij is gegaan aan verbeteringen in de thuissituatie van de moeder; zie daarover *EHRC* 2018/59, onder punt 9. Na verwijzing van de zaak, kwam de Grote Kamer van het EHRM overigens wel tot een schending van artikel 8 EVRM; zie EHRM 10 september 2019, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Grote Kamer).*

33 EHRM 7 augustus 1996, appl. no. 17383/90 (*Johansen tegen Noorwegen),* par. 83-84. Zie eveneens EHRM 10 april 2012, appl. no. 19554/09 *(Pontes tegen Portugal),* par. 79.

34 EHRM 10 september 2019, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Grote Kamer)*, par. 220 en 225.

omdat de nationale autoriteiten ondanks verbeteringen in de thuissituatie niet hadden bekeken of een hereniging mogelijk was.[35] Verbeteringen in de thuissituatie moeten er zodoende toe leiden dat de noodzaak van de plaatsing wordt geëvalueerd. Tegelijkertijd dienen deze verbeterde omstandigheden betrokken te worden in de belangenafweging die leidt tot gezagsbeëindiging. Dat neemt niet weg dat dergelijke verbeteringen wel voldoende stabiel moeten zijn. Zo overwoog het EHRM in *Olsson tegen Zweden (no. 1)* dat:

> 'it is justifiable not to terminate public care unless the improvement in the circumstances that occasioned it appears with reasonable certainty to be stable; it would clearly be contrary to the interests of the child concerned to be restored to his parents, only to be taken into care again shortly afterwards'.[36]

Waar het gaat om vraag of ouders meewerken aan de hulpverlening stelt Ferrer Riba dat dit criterium niet te strikt moet worden uitgelegd. Het is niet zo dat wanneer ouders niet meewerken met de hulpverlening een gezagsbeëindiging gerechtvaardigd kan worden. Andersom is het wel zo dat wanneer autoriteiten zich hebben ingezet om een hereniging mogelijk te maken en dit vervolgens mislukt louter en alleen door de houding van de ouders, er geen sprake kan zijn van een schending van het recht van ouders op hereniging.[37] Desalniettemin rekende de Kleine Kamer van het EHRM het de moeder in de zaak *Strand Lobben tegen Noorwegen* zwaar aan dat zij bleef strijden voor de terugplaatsing van haar zoon.[38] In de *dissenting opinion* bij de zaak stellen rechters Grozev, O'Leary and Hüseynov vraagtekens bij deze benadering. Zij stellen dat 'since both the foster parents and domestic authorities were deemed to be acting in the best interests of the child, by challenging or being in conflict with them the first applicant was perceived to be doing the opposite'.[39] Juist nu het handelen van de moeder niet door een externe partij was beoordeeld, maar door dezelfde autoriteiten met wie de moeder steeds in strijd lag, kon volgens de *dissenters* getwijfeld worden aan de onafhankelijkheid van die beoordeling. Ook de Grote Kamer van het EHRM is van mening dat het de moeder in deze zaak niet kon worden aangerekend dat zij door bleef strijden voor haar kind.[40]

---

35 EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/94 *(K. en T. tegen Finland),* par. 178. Zie hierover ook Forder 2008, p. 56.

36 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 76. Zie ook Ferrer Riba 2010, p. 21.

37 Ferrer Riba 2010, p. 21. Zie ook EHRM 19 september 2000, appl. no. 40031/98 *(Gnahoré tegen Frankrijk).*

38 EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer),* par. 127.

39 *Dissenting opinion* bij EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer),* onder 6.

40 EHRM 10 september 2019, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Grote Kamer)*, par. 223.

De thuissituatie speelt dus een belangrijke rol in de te maken belangenafweging. Toch moet ook nadrukkelijk worden gekeken naar de gehechtheid van het kind in het pleeggezin. Dat belang wordt allereerst benadrukt in artikel 20 van het IVRK. Daarin staat dat bij het vinden van passende oplossingen voor het kind dat niet bij zijn ouders kan wonen, rekening moet worden gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding. Dat begrip continuïteit verwijst onder meer naar de duurzaamheid van de plaatsing. De duurzaamheid van de plaatsing mag dan, zoals in hoofdstuk 4 besproken, geen grote rol hebben gespeeld bij het opstellen van artikel 20 IVRK, wel werd destijds door de Amerikaanse afgevaardigde hieromtrent een voorstel gedaan. Deze afgevaardigde stelde voor om in het IVRK op te nemen dat Staten de mogelijkheid van adoptie moeten bieden voor uit huis geplaatste kinderen.[41] Dat voorstel werd echter niet overgenomen, aangevoerd werd dat adoptie niet de enige oplossing is als kinderen niet bij hun eigen familie kunnen opgroeien.

Wel komt uit het voorstel naar voren dat – in ieder geval naar het oordeel van de Amerikaanse afgevaardigde – de plaatsing in pleegzorg geen permanente oplossing is. Dat lijkt ook te worden onderschreven in de *Declaration on Foster Placement and Adoption.* Artikel 11 daarvan noemt expliciet dat de pleegzorgplaatsing tijdelijk van aard is. Desalniettemin moet de plaatsing indien noodzakelijk wel voort kunnen duren tot aan de volwassenheid. Ook mag de plaatsing, volgens dezelfde bepaling niet in de weg staan aan een terugkeer naar huis, noch aan een adoptie. De bepaling geeft dus weinig handvatten voor de vraag hoe lang het pleegkind in onduidelijkheid mag verkeren over zijn toekomstperspectief, maar noemt vooral dat verschillende opties mogelijk moeten zijn.

De *Guidelines on Alternative Care* zijn duidelijker. Paragraaf 12 van de *Guidelines* stelt dat een veilige en ononderbroken gehechtheid van kinderen met hun verzorgers een van de basisbehoeften van het kind is. In paragraaf 87 benadrukken de richtlijnen daarom dat het kind een band op moet kunnen bouwen met een specifieke verzorger. Verzorgers van kinderen moeten, zo stelt paragraaf 90, begrijpen wat het belang is van het opbouwen van een positieve, veilige en stimulerende relatie met kinderen. Bovendien moet ze deze relatie ook kunnen opbouwen. Paragraaf 60 voegt daaraan toe dat frequente overplaatsingen schadelijk zijn voor het kind en zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

Ook het VN-Mensenrechtencomité wees in *N.T. tegen Canada* op het belang van het kind bij duidelijkheid over zijn opvoedingsperspectief.[42] En in de jurisprudentie van het EHRM wordt eveneens steeds vaker ingegaan op het

41 Detrick 1992, p. 280.
42 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada*), par. 8.10.

belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding.[43] Dat deze behoefte toeneemt naarmate het pleegkind langer in het pleeggezin woont, komt naar voren in de zaak *Moretti en Benedetti tegen Italië*, waarin het Hof overweegt dat een nieuwe scheiding tussen ouders en kinderen een nieuw trauma kan opleveren.[44] De gehechtheid van het pleegkind in het nieuwe gezin kan er zo voor zorgen dat een terugplaatsing niet meer aan de orde is. Daarbij is het wel noodzakelijk dat de mogelijkheid van terugplaatsing serieus is overwogen.[45] Een automatische gezagsbeëindiging als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling kan de toets van artikel 8 EVRM dan ook niet doorstaan.[46] Daarbij oordeelt het EHRM dat het belang van continuïteit in de opvoeding des te zwaarder weegt wanneer het om jonge kinderen gaat,[47] hetgeen overeenkomt met de mening van het VN-Kinderrechtencomité.[48]
Dat de gehechtheid van het kind in het nieuwe pleeggezin ervoor kan zorgen dat een terugplaatsing niet aan de orde is, is zelfs het geval als de initiële beslissing om uit huis te plaatsen de toets van artikel 8 EVRM niet kan doorstaan.[49] Daarmee kan het voorkomen dat rechters voor een *fait accompli* worden geplaatst. Hoewel in het voortraject veel mis is gegaan, is het kind inmiddels veilig gehecht in het pleeggezin en kan het niet meer worden teruggeplaatst. In die omstandigheden kunnen de belangen van het kind vergen dat de pleeggezinplaatsing wordt voortgezet. De belangen van het kind wegen dan dus zwaarder dan die van zijn ouders. Het Straatsburgse Hof overwoog hierover in de zaak *Haase tegen Duitsland* dat

> '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.'[50]

In *Y.C. tegen het Verenigd Koningrijk*[51] gaven eveneens de belangen van het kind bij continuïteit en duidelijkheid de doorslag, hoewel nog niet vaststond dat de moeder niet zelf in staat was haar kind op te voeden (laat staan 'particu-

43 Zie over deze verandering in benadering ook Angius 2015. Zie ook Bruning 2003.
44 EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 (*Moretti en Benedetti tegen Italië*), par. 22.
45 EHRM 14 januari 2003, appl.no 27751/95 (*K.A. tegen Finland*), par. 98.
46 EHRM 17 juli 2012, appl.no 64791/10 (*M.D. en anderen tegen Malta*), par. 77.
47 EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 (*Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer*), par. 107.
48 VN-Kinderrechtencomité 2005, par. 75.
49 Zie EHRM 8 april 2004, appl. no. 11057/02 (*Haase tegen Duitsland*) en EHRM 25 november 2004, appl. no. 23660/02 (*Vitters tegen Nederland*).
50 EHRM 8 april 2004, appl no. 11057/02 (*Haase tegen Duitsland*), par. 103.
51 EHRM 13 maart 2012, appl.no 4547/10 (*Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk*), *EHRC* 2012/111, m.nt. Bruning.

larly unfit' was). In deze zaak ging het om een kind dat op zijn zevende met spoed uit huis werd geplaatst. Al na een jaar uit huis te zijn, werd besloten geen onderzoek meer te doen naar de opvoedkwaliteiten van de moeder. De vijf maanden die een dergelijk onderzoek in beslag zouden nemen, werden te lang bevonden omdat dit de stabiliteit van de plaatsing in het geding zou brengen, en dus zouden knellen met de belangen van het kind.[52] Het EHRM ging akkoord met deze gang van zaken, en gaf vervolgens verdere invulling aan het belang van het kind in deze zaken. Daarbij stelde het Hof dat in ieder geval meegenomen moest worden: de leeftijd, rijpheid en mening van het kind, de te verwachten effecten op het kind als gevolg van het feit dat hij geen lid meer is van zijn biologische familie en de relatie van het kind met zijn familieleden.

De belangen van het kind bij continuïteit en stabiliteit kunnen zo de gezagsbeëindiging rechtvaardigen. Desalniettemin lijkt het Straatsburgse Hof de belangen van het kind bij stabiliteit en continuïteit niet altijd even zwaar mee te wegen. Zo oordeelde het in de zaak *V.D. en anderen tegen Rusland*,[53] dat de beslissing om het pleegkind van de klaagster na negen jaar weer terug te plaatsen bij zijn ouders geen schending opleverde van artikel 8 EVRM. Het kwam tot die beslissing ondanks het feit dat de juridische ouders van het kind acht jaar lang geen contact met hem hadden gehad. Op het eerste gezicht lijkt deze beslissing in strijd met voorgaande zaken van het EHRM, waarin het juist overwoog dat met het verstrijken van de tijd de hereniging van het kind en zijn ouders niet meer in het belang van het kind zal zijn.[54] Dat geldt in het bijzonder wanneer het kind geen contact met zijn ouders heeft.[55] Het verschil tussen de zaak *V.D en anderen tegen Rusland*, en eerdere zaken voor het EHRM, is echter dat in *V.D. en anderen tegen Rusland* niet de ouders klaagden over het genomen opvoedingsbesluit, maar juist de pleegmoeder. Nu het niet veel voorkomt dat een pleegouder klaagt over terugplaatsing van het pleegkind, is het lastig om algemene conclusies te verbinden aan deze uitspraak. Desalniettemin lijkt het erop dat het Hof, wanneer het gaat om een inbreuk op het recht op bescherming van het familieleven van pleegouders een ruimere *margin of appreciation* toekent aan lidstaten, dan wanneer het gaat om een klacht die wordt ingediend door ouders. Die redenering is mijns inziens te verdedigen vanuit de gedachte dat het EHRM als uitgangspunt neemt dat kinderen en hun ouders herenigd moeten worden. Zou het Hof inbreuken op de rechten van pleegouders op bescherming van hun familieleven even streng toetsen als inbreuken van de rechten van ouders, dan zou dat botsen met de herenigingsdoelstelling. Desalniettemin is de beslissing vanuit de positie van het kind

52 EHRM 13 maart 2012, appl.no 4547/10 (*Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 145.
53 EHRM 9 april 2019, appl. no. 72931 (*V.D. en anderen tegen Rusland*).
54 EHRM 8 april 2004, appl. no. 11057/02 (*Haase tegen Duitsland*), par. 103.
55 EHRM 8 april 2004, appl. no. 11057/02 (*Haase tegen Duitsland*), par. 103.

te betreuren, nu zijn belang bij continuïteit en stabiliteit niet in overweging is genomen. Dat zou wellicht anders zijn geweest wanneer het EHRM het de pleegmoeder had toegestaan om namens haar voormalig pleegkind te klagen. In dat geval had het Hof immers ook de rechten en belangen van het pleegkind moeten toetsen. Ondank een poging van de pleegmoeder om namens haar pleegzoon te klagen, oordeelde het Hof echter dat de pleegmoeder in deze zaak niet kon klagen namens de pleegmoeder nu hij in rechte vertegenwoordigd werd door zijn juridisch ouders.[56]

6.5 Procedurele waarborgen bij het opvoedingsbesluit

Kinder- en mensenrechtendocumenten geven zo een aantal relevante factoren die meegenomen moeten worden in de belangenafweging in het kader van het opvoedingsbesluit. Een blauwdruk voor de vraag in welke situaties een gezagsbeëindiging kan worden gerechtvaardigd, kan als gezegd echter niet worden gegeven. Juist waar het gaat om een gezagsbeëindiging moet daarom heel zorgvuldig in kaart worden gebracht en onderbouwd welke gevolgen de beslissing in een individueel geval zal hebben. Dat onderkennen ook het VN-Mensenrechtencomité en het EHRM. In de zaak *Buckle tegen Nieuw-Zeeland*, achtte het Comité het vooral van belang dat de nationale autoriteiten hadden kunnen aantonen dat zij een zorgvuldige belangenafweging hadden gemaakt.[57] Ook het EHRM oordeelt dat naar mate de inbreuk op het familieleven groter is, het beslisproces strenger zal moeten zijn.[58]

Bij de beoordeling van een gezagsbeëindiging kijkt het EHRM naar de wijze waarop gebruik is gemaakt van bewijs en hoe dat bewijs is beoordeeld, terwijl ook wordt bezien in hoeverre ouders zijn betrokken bij de besluitvorming.[59] Dat betekent dat de stellingen die worden aangevoerd, moeten worden onderbouwd met rapportages, terwijl in de besluitvorming ook duidelijk moet zijn op welke wijze die rapporten zijn betrokken in de besluitvorming. Bruning en Florescu wijzen erop dat wanneer rapportages van gedragswetenschappers tegenstrijdige conclusies omvatten, het EHRM ernaar neigt om in het voordeel van de klagers te oordelen. Het oordeelt in zo'n geval dat de beëindiging van het gezag een schending van artikel 8 EVRM oplevert.[60]

Juist bij vergaande beslissingen als een gezagsbeëindiging legt het EHRM de nadruk op procedurele waarborgen. Het EHRM beoordeelt dan vooral of

56 EHRM 9 april 2019, appl. no. 72931 *(V.D. en anderen tegen Rusland).* par. 80-84. Zie hierover ook Van der Zon 2019.
57 VN-Mensenrechtencomité 16 november 2000, appl. no. 858/1999 *(Buckle tegen Nieuw-Zeeland).*
58 EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer),* par. 107.
59 Bruning & Florescu 2016, p. 182.
60 Bruning & Florescu 2016, p. 182.

de nationale gerechtshoven een zorgvuldige inhoudelijke belangenafweging hebben gemaakt waarbij alle relevante onderdelen zijn betrokken. In hun *dissenting opinion* bij de zaak *Strand Lobben e.a. tegen Noorwegen* wijzen de rechters Grozev, O'Leary en Hüseynov op de risico's van een dergelijke aanpak. 'An excessive focus on procedures risks rendering banal what are far-reaching intrusions in family and private life',[61] zo stellen de *dissenters*. Hiermee wijzen ze erop dat ingrijpende beslissingen als gezagsbeëindiging of adoptie nooit tot een schending van artikel 8 EVRM leiden, zolang de nationale autoriteiten maar kunnen laten zien dat ze een zorgvuldige belangenafweging hebben gemaakt.[62] Een zorgvuldige toetsing vraagt volgens hen echter zowel om een procedurele als om een materiële invulling van de rechten en belangen van het kind.

6.5.1 Het meewegen van de mening van het kind

Evenals bij de in de voorgaande hoofdstukken besproken beslissingen zal opnieuw de mening van het kind moeten worden meegenomen in de belangenafweging.[63] Dat het VN-Mensenrechtencomité de mening van het kind betrekt in zijn beoordeling liet het zien in de zaak *N.T. tegen Canada.* In die zaak leidde de uithuisplaatsing van een vier jaar oud meisje uiteindelijk tot een adoptie. Zowel de verbale als de non-verbale communicatie van het kind werd door het Comité betrokken in zijn beoordeling van de zaak. Zo stelde het dat het kind meerdere keren had aangegeven dat zij naar huis wilde;[64] dat ze huilde na afloop van elk bezoek;[65] dat ze zich met het verstrijken van de tijd in een tweestrijd geplaatst voelde en niet meer wist bij wie ze thuis hoorde[66] en dat ze uiteindelijk sterke banden met haar pleegouders had ontwikkeld, bij wie ze nu ook graag wilde wonen.[67]

Het VN-Mensenrechtencomité betrekt de mening van de minderjarige echter niet alleen in zijn eigen beoordeling, het verwacht ook van lidstaten dat zij

61 EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer),* joint dissenting opinion of judges Grozev, O'Leary and Hüseynov, par. 28.

62 Zie de noot van Bruning bij EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer), EHRC* 2018/59.

63 Artikel 12 IVRK; zie voor een uitwerking van de vereisten aan het hoorrecht par. 3.11.

64 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.6.

65 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.6.

66 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.10.

67 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.10.

dat doen. In dezelfde zaak oordeelt het VN-Mensenrechtencomité dan ook kritisch over het feit dat het meisje niet gehoord was en stelt het:

> 'In addition, there is no indication that the judge considered hearing the child, or that the child was involved at any point in the proceedings. While her wishes were expressed by her lawyer at trial, indicating that "she wished to remain with her present foster parents although she still indicated a wish to visit with her mother", the judge found that "continued access would only keep this state of limbo (...)."'[68]

Het VN-Mensenrechtencomité vond het derhalve in deze zaak niet voldoende dat de mening van het meisje tijdens de procedure door haar advocaat werden vertegenwoordigd, de rechter had op zijn minst moeten overwegen om het meisje zelf te spreken. Gelet op de jonge leeftijd van het meisje, is dit een opvallende stellingname van het VN-Mensenrechtencomité.

Ook het EHRM betrekt als beschreven in par. 2.5.3 regelmatig de mening van het kind in zijn belangenafweging. Zo ook in zaken waar het ging om een gezagsbeëindiging.[69] In de zaak *Bronda tegen Italië* ging het om de vraag of een veertienjarige moest worden herenigd met zijn ouders terwijl hij zelf in het pleeggezin wilde blijven. Het Hof stelde:

> 'The Court attaches special weight to the overriding interest of the child, who, now aged fourteen, has always firmly indicated that she does not wish to leave her foster home. In the present case, S.'s interest outweighs that of her grandparents.'[70]

Wil het kind niet naar huis, dan hebben autoriteiten maar beperkte mogelijkheden om druk uit te oefenen. Zo overwoog het Hof in *Olsson tegen Noorwegen (II)* ten aanzien van de mogelijkheden van de nationale autoriteiten dat 'their possibilities of applying coercion in this respect are limited since the interests as well as the rights and freedoms of all concerned must be taken into account, notably the children's'.[71] En ook in *Aune tegen Noorwegen* hechtte het Hof veel belang aan de mening van de tienjarige in deze zaak, die aangaf dat hij graag zou willen dat zijn pleegouders, beslissingen over hem konden nemen.[72]

Ten laatste dient nog gewezen te worden op de verplichting in kinder- en mensenrechtendocumenten om kinderen een effectief rechtsmiddel te bieden

---

68 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.13.

69 Zie ook EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië).* Zie ook de noot van Forder bij deze zaak in *EHRC* 2010/79.

70 EHRM 9 juni 1998, appl. no. 22431/93 *(Bronda tegen Italië),* par. 62.

71 EHRM 27 november 1992, appl. no. 13441/87 *(Olsson tegen Zweden – Olsson II).* Zie ook Ferrer Riba 2010.

72 EHRM 28 oktober 2010, appl. no. 52502/07 *(Aune tegen Noorwegen).*

bij inbreuken op hun recht. Juist bij beslissingen over de vraag waar het kind zal opgroeien is duidelijk dat de belangen van het kind en die van zijn ouder niet parallel lopen. Mijns inziens volgt, zoals betoogd in paragraaf 3.13, uit kinder- en mensenrechtendocumenten dat kinderen juist in deze zaken een eigen vertegenwoordiger toegewezen moeten worden, zodat het kind zelf op kan komen voor zijn rechten.

6.6 Conclusie

Het opvoedingsbesluit is wellicht de lastigste beslissing die moet worden genomen in het pleegzorgtraject. De beslissing die wordt genomen kan vergaande consequenties hebben voor het pleegkind. Terugplaatsing beëindigt het pleegzorgtraject en gesteld kan dan worden dat het doel van de plaatsing – de hereniging is bereikt. Toch kan niet worden ontkend dat terugplaatsingen vaak niet succesvol verlopen, dit terwijl een hernieuwde uithuisplaatsing traumatisch kan zijn voor het kind.

In kinder- en mensenrechtendocumenten zijn handvatten te vinden voor het invullen van de belangen van het kind bij het opvoedingsbesluit. Daarbij valt op dat de bepalingen die van toepassing zijn op het opvoedingsbesluit vaak twee zijden van de medaille beschermen. Zo betrekt het EHRM in zijn beoordeling van artikel 8 EVRM zowel het belang dat het kind heeft bij hereniging, als het belang van het kind bij een stabiel verblijf in het pleeggezin. Juist die tweezijdige bescherming in kinder- en mensenrechtendocumenten maakt dat het van belang is dat het opvoedingsbesluit het gevolg is van een zorgvuldige belangenafweging waarbij zo nauwkeurig mogelijk in kaart wordt gebracht wat de gevolgen van de beslissing voor dit specifieke kind zijn.

Uitgangspunt in kinder- en mensenrechtendocumenten is dat de uithuisplaatsing gericht moet zijn op hereniging en dat dus ook alles in het werk moet worden gesteld om deze hereniging mogelijk te maken. Dat betekent ook dat kinderen en hun ouders zo veel mogelijk bij elkaar in de buurt moeten worden geplaatst en dat omgang gestimuleerd moet worden. Deze herenigingsdoelstelling vergt ook dat regelmatig geëvalueerd moet worden of de plaatsing nog noodzakelijk is en dat een terugplaatsing zorgvuldig moet worden voorbereid en begeleid om zo de slagingskansen van de terugplaatsing te vergroten

De gezagsbeëindiging komt pas aan bod wanneer sprake is van 'exceptional circumstances',[73] terwijl de beslissing 'can only be justified if they were motivated by an overriding requirement pertaining to the child's best interests'. Deze omstandigheden zien enerzijds op de thuissituatie van het kind, de vraag of de thuissituatie is verbeterd en of de ouders meewerken met de hulpver-

73 EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen)*, par. 106.

lening. Dat laatste mag niet in de weg staan aan een hereniging, maar het kan reden zijn om te concluderen dat de inzet van hulpverlening in de thuissituatie niet succesvol is. Daarnaast dient ook de veilige gehechtheid van het kind in het nieuwe gezin te worden betrokken in de beoordeling. Is het kind veilig gehecht in het pleeggezin dan kan het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding zwaarder wegen dan de belangen van de ouders bij terugplaatsing. Dat geldt des te meer wanneer het kind zelf aangeeft dat het in het pleeggezin wil blijven wonen.

Als gesteld maakt de individuele benadering die wordt vereist in de belangenafweging dat procedurele waarborgen extra belangrijk zijn. Er kan geen blauwdruk worden gegeven voor de te nemen beslissing: ieder belang moet zorgvuldig worden ingevuld en meegewogen op basis van beschikbaar onderzoek en feitelijke gegevens. Juist door inzichtelijk te maken hoe de verschillende belangen tegen elkaar zijn afgewogen, kan de beslissing getoetst worden. Tegelijkertijd dient ervoor gewaakt te worden dat de nadruk alleen maar komt te liggen op procedurele aspecten, nu hierdoor uit het oog kan worden verloren waar de zaak in essentie om draait.

Een analyse van hetgeen in kinder- en mensenrechtendocumenten is bepaald over het opvoedingsbesluit, levert de volgende uitgangspunten op:

- De inspanningen na een uithuisplaatsing moeten in de eerste plaats gericht zijn op hereniging:
  - Daartoe moet regelmatig omgang plaatsvinden tussen het pleegkind en zijn oorspronkelijke familie;
  - Het pleegkind moet – zoveel mogelijk – in de buurt van zijn gezin van oorsprong worden geplaatst.
- Wordt besloten tot terugplaatsing, dan moet die terugplaatsing zorgvuldig worden begeleid.
- Is terugplaatsing niet mogelijk, dan moet het pleegkind duidelijkheid worden geboden over zijn opvoedingsperspectief
- Voor beëindiging van het gezag zijn dan uitzonderlijk dringende redenen nodig.
- Factoren die van belang zijn bij de vraag of sprake is van uitzonderlijke omstandigheden zien op verbeteringen in de thuissituatie, de medewerking van ouders aan hulpverlening en de gehechtheid van het kind in het pleeggezin.
- Het opvoedingsbesluit dient zorgvuldig te worden onderbouwd.
- De mening van het kind moet zorgvuldig worden vastgesteld en meegewogen.
- Het kind moet een effectieve mogelijkheid hebben om op te komen voor zijn rechten.

7 Conclusie internationaal deel van het onderzoek

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de rechten van kinderen bij beslissingen in de pleegzorg in kaart gebracht. Op basis hiervan kan antwoord worden gegeven op de eerste en tweede onderzoeksvraag. (1) Welke uitgangspunten van een kinderrechtenbenadering kunnen in algemene zin worden geformuleerd ten aanzien van de positie van kinderen? En (2) welke rechten voor pleegkinderen bij de vier genoemde beslissingen kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechtendocumenten?

De uitgangspunten voor een kinderrechtenbenadering zijn behandeld in hoofdstuk 2. De rechten van pleegkinderen bij de vier genoemde beslissingen zijn aan bod gekomen in hoofdstuk 3 tot en met 6. In dit hoofdstuk zal op basis van de conclusies uit hoofdstuk 2 tot en met 6 een stappenplan worden vastgesteld voor het nemen van beslissingen in de pleegzorg waarbij een effectieve rechtsbescherming voor pleegkinderen centraal staat.

7.2 Een kinderrechtenbenadering voor beslissingen in de pleegzorg

De eerste deelvraag van dit onderzoek ziet op de uitgangspunten voor een kinderrechtenbenadering. Deze vraag is uitvoerig aan bod gekomen in hoofdstuk 2. In dat hoofdstuk kwam naar voren dat het kind onder kinder- en mensenrechtenverdragen subject is van rechten. Dat kinderen niet altijd de capaciteiten hebben om hun rechten ook uit te oefenen doet daar niets aan af.[1] Niet zijn capaciteiten, maar zijn 'mens-zijn' bepaalt dat hij houder is van rechten.[2]

---

1 Zie hiervoor ook het in par. 2.2 beschreven onderscheid tussen de choice-theorie als uitgangspunt voor het toekenning van rechten en de interest-theorie als uitgangspunt voor de toekeninning van rechten. Waar de choice-theorie ervan uit gaat dat een persoon alleen kan worden erkend als subject van rechten wanneer hij over voldoende capaciteiten beschikt om die rechten ook uit te oefenen, neemt de interest-theorie juist het hebben van rechten als uitgangspunt. Beperkingen van de capaciteiten van het kind kunnen vervolgens grond geven voor het bieden van aanvullende bescherming. In dit onderzoek is aangesloten bij de interest-theorie.

2 Het IVRK erkent het kind ontegenzeggenlijk als subject van rechten. Bepleit is dat deze conclusie ook kan worden getrokken op basis van algemene mensenrechtenverdragen. Vgl.

Dat het kind houder is van alle rechten uit kinder- en mensenrechtenverdragen betekent echter niet dat hij al die rechten ook zelfstandig kan uitoefenen. Ouders kunnen de rechten voor hun kinderen uitoefenen. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer ouders een school uitkiezen voor het kind, bepalen waar hij woont of hem vertegenwoordigen in rechte.[3] De opstellers van de het IVBPR stelden daarover dat artikel 16 IVBPR: 'was intended to ensure that every person would be a subject, and not an object, of the law; but (…) it was not intended to deal with the question of a person's legal capacity to act, which might be restricted for such [various] reasons'.[4] Ieder kind is dus subject van rechten, terwijl de mogelijkheid om die rechten uit te oefenen beperkt kan worden. De mogelijkheid om kinderen te beperken bij de uitoefening van hun recht geldt echter nadrukkelijk niet de inhoud daarvan.[5] Zo hoeft het kind niet de mogelijkheid te hebben om zelf te klagen over schending van zijn rechten, zolang er maar iemand anders is die dat met of namens hem kan doen.[6]

Lukt het ouders niet om de rechten van het kind te realiseren, dan kan de staat ingrijpen. De nationale autoriteiten nemen dan als *parens patriae* beslissingen namens de ouders. Zoals beschreven in par. 2.4 is dit vaak een lastige situatie. Anders dan ouders, zullen degenen die in zo'n geval beslissingen nemen over het kind dat kind slechts oppervlakkig kennen. Kinderen zelf hebben bovendien beperkte mogelijkheden om voor hun eigen belangen op te komen. Het vereiste dat de belangen van het kind een eerste overweging moeten vormen garandeert dan ook dat deze belangen niet worden overschaduwd in de procedure. Daarvoor is het echter noodzakelijk dat die belangen zorgvuldig worden gespecificeerd. De belangen van het kind mogen namelijk niet verworden tot een troefkaart waarmee elke beslissing kan worden gerechtvaardigd.

---

artikel 2 UVRM en artikel 6 UVRM; artikel 2 IVBPR en artikel 16 IVRBP. Onder het EVRM is de erkenning van het kind als subject van rechten af te leiden uit de jurisprudentie, vgl. o.m. EHRM 8 september 2015, appl. no. 10161/13 *(M. en M. tegen Kroatië)*, par. 171; EHRM 15 januari 2009, appl. no. 1234/05 *(Reklos en Davourlis tegen Griekenland)*; EHRM 30 oktober 2012, appl. no. 57375/08 *(P. en S. tegen Polen)* en EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 *(A. tegen het Verenigd Koninkrijk)*.

3 Vgl. artikel 5 IVRK, dat zoals onder par. 2.3.1 bepleit, zo moet worden uitgelegd dat het ziet op de uitoefening *door het kind* van zijn of haar rechten, waarmee het artikel betekenis heeft voor alle in het IVRK vastgelegde rechten.

4 UN doc A/4625, par. 25, zoals geciteerd in *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* 2005, p. 9.

5 Zie ook de onder par. 2.3.1 besproken benadering van het Mensenrechtencomié in de zaak *Mónaco tegen Argentinië*. Zie: VN-Mensenrechtencomité 27 april 1995, comm. nr. 400/1990 *(Mónaco tegen Argentinië)*, par. 10.3.

6 Zoals bijvoorbeeld werd bepaald in de zaken *Mónaco tegen Argentinië* van het VN-Mensenrechtencomité en *Stagno tegen België* van het EHRM. Zie VN-Mensenrechtencomité 27 april 1995, comm. nr. 400/1990 *(Mónaco tegen Argentinië)* en EHRM 7 juli 2009, appl. no. 1062/07 *(Stagno tegen België)*.

In paragraaf 2.5 is besproken op welke wijze zorgvuldig invulling gegeven kan worden aan de belangen van het kind. Daartoe dient zorgvuldig onderscheid gemaakt te worden tussen feiten en meningen. Handvatten daarbij zijn de rechten van het kind en beschikbaar wetenschappelijk onderzoek over de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast moet ook de mening van het kind worden meegenomen bij het vaststellen van zijn belangen. Nadat de belangen van het kind zijn vastgesteld, kunnen zij worden afgewogen tegen andere belangen die ook meespelen in de procedure.

Kinderrechten centraal stellen betekent dus, zoals in hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat het kind erkend wordt als zelfstandig subject van rechten, terwijl hij in de uitoefening van die rechten beperkt kan worden. Een belangrijke rol in het realiseren van kinderrechten is dan ook weggelegd voor ouders. Lukt het ouders echter niet om de rechten van zijn kind te realiseren en wordt het kind bedreigd in zijn ontwikkeling (vlg. art. 6 IVRK) dan moet de staat ingrijpen. In die gevallen vormen de belangen van het kind steeds het uitgangspunt.

7.3 De procedurele onderbouwing van beslissingen

Bescherming van kinderrechten vergt echter niet alleen een materiële invulling van de rechten van het kind. In hoofdstuk 3 is gebleken dat procedurele onderbouwing van de besluitvorming een onmisbaar element vormt om de rechten van pleegkinderen te kunnen realiseren. Voor een effectieve rechtsbescherming van pleegkinderen moeten dus ook de procedurele waarborgen die liggen besloten in kinder- en mensenrechtendocumenten in acht genomen worden.

Bij de vier centrale beslissingen in dit boek draait het steeds om een invulling van de belangen van het kind. De kinderrechter zal steeds moeten oordelen over de wijze waarop invulling is gegeven aan de belangen van het kind door de uitvoerende instanties. Deze uitvoerende instanties zullen dan aan de kinderrechter moeten uitleggen waarom ze tot een bepaalde invulling van de belangen van het kind zijn gekomen. De kinderrechter kan echter alleen toetsen of de redenen die deze instanties aanvoeren voor hun beslissing steekhoudend zijn, als voldaan is aan de procedurele waarborgen uit kinder- en mensenrechtendocumenten. Zo kan het zijn dat wordt aangevoerd dat het kind thuis verwaarloosd wordt, waardoor het onder-presteert op school en gedragsproblemen laat zien. Deze redenen kunnen op zichzelf voldoende zijn om de uithuisplaatsing te rechtvaardigen, maar de verzoekende partij moet wel kunnen aantonen waar het deze argumenten op baseert. Kinder- en mensenrechten vereisen daarom, zoals in paragraaf 3.9 tot en met 3.11 uiteen is gezet, dat de aangevoerde argumenten zorgvuldig onderbouwd worden en op waarheid berusten. Die onderbouwing kan bijvoorbeeld bestaan uit het

tonen van de schoolresultaten of het overleggen van een verslag van een gedragsdeskundige. Ook moeten alle betrokkenen – met name het pleegkind zelf en zijn ouders – gehoord zijn. Participatie van het pleegkind vormt dan ook niet alleen een materieel criterium om de belangen van het kind in te kunnen vullen. Het is ook een procedureel vereiste voor een zorgvuldige besluitvorming.

Participatie van pleegkinderen vereist goede voorbereiding van het kind en een kindvriendelijke invulling van het gesprek zelf. Ook moet zorgvuldig aan het pleegkind worden teruggekoppeld op welke wijze zijn mening is meegenomen in de besluitvorming. Juist die terugkoppeling garandeert immers dat de mening van het kind daadwerkelijk mee is genomen in de belangenafweging.

Het vangnet dat rechten vormen voor het pleegkind, krijgt zo een stevige structuur. Zowel aan de procedurele, als aan de materiële invulling ervan zijn vereisten verbonden. Het pleegkind heeft echter alleen iets aan het vangnet, wanneer het ook daadwerkelijk aanwezig is op het moment dat het kind naar beneden valt. Met andere woorden, het kind moet zijn rechten ook kunnen afdwingen, willen deze effectief bescherming kunnen bieden. Voor pleegkinderen is dit een probleem. Ouders spelen immers een belangrijke rol bij het afdwingen van kinderrechten. Door de pleegzorgplaatsing zijn kinderen echter gescheiden van hun ouders en wordt het afdwingen van rechten bemoeilijkt.

Uit kinder- en mensenrechtendocumenten volgt dat kinderen een effectieve mogelijkheid moeten hebben om op te komen voor hun rechten. Het EHRM oordeelde bovendien dat wanneer de belangen van het kind en zijn ouders botsen, de vertegenwoordiging door ouders niet volstaat. Ook de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten wees erop dat beperkingen van de proces- of handelingsbekwaamheid van de minderjarige met name problematisch zijn wanneer de belangen van het kind botsen met die van zijn ouders.[7] Er is echter nog niet expliciet erkend dat wanneer er sprake is van een uithuisplaatsing de rechten en belangen van ouders en kinderen botsen.[8] Hierdoor hebben kinderen in Nederland – anders dan in sommige andere landen[9] – nog geen *locus standi* in de procedure omtrent hun uithuisplaatsing, noch worden zij apart vertegenwoordigd. Het is mijns inziens slechts wachten op het moment waarop een dergelijk verzoek wordt voorgelegd aan het EHRM en er zal worden erkend dat *juist* in het kader van een uithuisplaatsing de belangen van het kind en die van zijn ouder niet overeenkomen. Het is immers juist het handelen (of nalaten daarvan) door de ouder dat ertoe leidt dat het verzoek wordt ingediend. Op grond daarvan ben ik van mening dat met name waar het gaat

7 VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2013, par. 16.
8 EHRM 7 mei 2015, appl. no. 13712/11 *(S.J. en J.L tegen Kroatië)*. Zie hierover ook de noot van Florescu in *EHRC* 2015/154, zoals besproken in par. 2.3.1 van dit boek.
9 Zie daarover O'Donnell 2009, p. 54.

om oudere kinderen, zij in de procedure procesbekwaam moeten worden geacht.[10] Op die wijze kunnen zij immers tijdens de procedure ook gebruikmaken van hun procedurele rechten zonder dat ze daarbij vertegenwoordigd moeten worden door hun ouders. Dat het pleegkind in de huidige procedure niet apart wordt vertegenwoordigd, staat mijns inziens haaks op het uitgangspunt dat de rechten van het kind centraal moeten staan in de procedure.

Een effectieve rechtsbescherming voor pleegkinderen vergt derhalve zowel materiële als procedurele bescherming van hun rechten. Hierbij spelen ouders een belangrijke rol. Voor een goed begrip van de rechtspositie van het pleegkind moet derhalve ook gekeken worden naar de rol van ouders.

7.4 De rol van ouders

Door de pleegzorgplaatsing worden kinderen gescheiden van hun ouders. Dat heeft gevolgen voor de rechtspositie van het pleegkind. Ouders vervullen immers een belangrijke rol in het realiseren van de rechten van hun kind. Bij het vaststellen van de onderzoeksvragen is daarom opgemerkt dat steeds rekening gehouden zal moeten worden met de afstand tussen het pleegkind en zijn hun ouders (zie par. 1.7). Juist deze afstand tussen pleegkinderen en hun ouders, maakt het van belang dat het duidelijk is welke rol ouders precies vervullen in het realiseren van kinderrechten. Indien dat kan worden vastgesteld, kan immers ook worden onderzocht welke gaten er vallen in de rechtsbescherming van kinderen wanneer zij worden gescheiden van hun ouders. Op basis van de in hoofdstuk 3 tot en met 6 beschreven rechten van pleegkinderen kan worden geanalyseerd welke rol ouders spelen in het realiseren van de rechten van het pleegkind.

In hoofdstuk 2 kwam reeds naar voren dat de ouder een belangrijke rol speelt in het uitoefenen van de rechten van het kind. Wordt het kind in een pleeggezin geplaatst, dan neemt de overheid op bepaalde punten deze rol van ouders over. Zo is het de overheid die bepaalt waar het kind woont en met wie het omgang heeft. Gaat het om de vertegenwoordiging van het kind in rechte, dan blijft de mogelijkheid om rechten uit te oefenen (in beginsel) wel bij ouders liggen. Een nadere analyse van de rechten van pleegkinderen laat

10 Vgl. de regeling in artikel 6.1.1 lid 2 Jeugdwet die bepaalt dat de jeugdige die te maken krijgt met gesloten jeugdhulp procesbekwaam is. De Jeugdwet neemt hier als uitgangspunt het kind van twaalf jaar of ouder, of in staat tot een redelijke waardering van zijn belangen. Mogelijk zou deze leeftijdsgrens naar beneden kunnen. Over de wenselijkheid van een lagere leeftijdsgrens is zeer recent in opdracht van het WODC onderzoek gedaan door onderzoekers van de Universiteit Leiden. Hierin wordt aanbevolen om de leeftijdsgrens voor het hoorrecht in familie- en jeugdzaken te verlagen naar acht jaar; zie Bruning e.a. 2020, p. 260.

echter zien dat in kinder- en mensenrechtenverdragen de ouder een bredere rol krijgt toebedeeld in het realiseren van kinderrechten, dan louter het *uitoefenen* van de rechten van het kind.

Allereerst ziet die rol op de ontwikkeling van het kind. Deze rol van ouders in de ontwikkeling van het kind komt vaak terug in kinder- en mensenrechtendocumenten. In paragraaf 3.2 werd besproken dat kinder- en mensenrechten een duidelijk verband leggen tussen de bescherming van het familieleven en de ontwikkeling van het kind. Het duidelijkst gebeurt dat in de kinderrechtendocumenten. De preambule van het IVRK noemt de familie als voedingsbodem voor 'de volledige en harmonische ontplooiing' van de persoonlijkheid van het kind. Het kind heeft dus belang bij bescherming van zijn gezinsleven omdat zijn ontwikkeling daarbij gebaat is. Artikel 18 van het IVRK stelt vervolgens dat ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind. De *Guidelines on Alternative Care,* stellen dat de familie de natuurlijke omgeving is voor: 'the growth, well-being and protection of children',[11] terwijl de *Declaration on Foster Placement and Adoption* stelt dat kinderwelzijn afhankelijk is van familiewelzijn,[12] waardoor de prioriteit ligt bij het verwezenlijken van zorg binnen de eigen familie.[13] Juist de belangrijke rol van de familie maakt dat een scheiding van het kind en zijn ouders onder kinder- en mensenrechten alleen wordt toegestaan als uiterste maatregel.

In hoofdstuk 4, dat gaat over de plek waar het kind komt te wonen, wordt opnieuw een relatie gelegd tussen de ontwikkeling van het kind en zijn familie. Vanwege de voordelen van het opgroeien in een familie wordt in kinder- en mensenrechtendocumenten een duidelijke voorkeur uitgesproken voor plaatsing van kinderen in een familie-omgeving en niet in een instelling. Hieruit blijkt dat het verband tussen de familie van het kind en de ontwikkeling van het kind niet alleen geldt voor de oorspronkelijke familie van het kind. De pleegfamilie van het kind wordt in kinder- en mensenrechtendocumenten eveneens gekoppeld aan de ontwikkeling van het kind.

In hoofdstuk 5 zijn beslissingen over de omgangsregeling besproken. Waar het gaat om de redenen voor het faciliteren van omgang tussen het kind en zijn ouders (zie paragraaf 5.3.2) valt op dat vooral de nadruk wordt gelegd op de herenigingsdoelstelling van de uithuisplaatsing. De hereniging van het kind met zijn ouders zou worden bespoedigd door een hoge contactfrequentie. Het kind heeft echter ook los van de vraag of hij uiteindelijk wordt herenigd met zijn ouders een ontwikkelingsbelang bij de omgangsregeling (zoals besproken in paragraaf 1.6.3). Dit komt met name naar voren in de interpretatie die in de literatuur wordt gegeven aan artikel 20 lid 3 van het IVRK. Juist het

11 *Guidelines on Alternative Care*, par. 3.
12 *Declaration on Foster Placement and Adoption,* artikel 2.
13 *Declaration on Foster Placement and Adoption,* artikel 3.

belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding vraagt erom dat er in beginsel omgang en contact is tussen het kind en zijn ouders. Toch kan (zoals eveneens in paragraaf 1.6.3 is besproken) omgang ook een negatief effect hebben op de ontwikkeling van het kind. Juist dat negatieve effect wordt in kinder- en mensenrechtendocumenten erkend door ook het beperken of stopzetten van de omgang mogelijk te maken. Terwijl het recht op omgang zowel een recht van het ouder als van het kind is, kunnen beperkingen van de omgang alleen worden gerechtvaardigd in het licht van de (ontwikkelings)belangen van het kind.[14]

Het opvoedingsbesluit, dat in hoofdstuk 6 werd besproken, hangt opnieuw direct samen met de ontwikkeling van het kind en de vraag of ouders hun rol daarin kunnen vervullen. Zo stelde het EHRM in *Johansen tegen Noorwegen* dat hoewel hereniging tussen ouder en kind het uitgangspunt is, ouders geen aanspraak kunnen maken op maatregelen die de ontwikkeling van het kind schaden.[15] Wanneer ouders, ondanks inspanningen van de staat om hen te helpen, niet in staat zijn om de opvoeding en ontwikkeling van het kind weer te kunnen garanderen, dan kan een gezagsbeëindiging gerechtvaardigd worden. Ook kan een gezagsbeëindiging gerechtvaardigd worden wanneer het belang van het pleegkind bij continuïteit in zijn opvoedingssituatie zich verzet tegen een hereniging. Hier wordt derhalve opnieuw de pleegfamilie van het kind direct gekoppeld aan de ontwikkeling van het pleegkind.

Zo bezien kan de sterke nadruk die in kinder- en mensenrechtendocumenten op bescherming van het familieleven en dan in het bijzonder de band tussen ouders en kinderen, verklaard worden vanuit een pragmatische overweging. Het kind is immers vanwege zijn kwetsbare positie vaak afhankelijk van ouders voor het realiseren van zijn rechten.[16] Beslissingen over pleegkinderen zijn dan ook steeds het gevolg van een belangenafweging tussen enerzijds het belang van het kind bij bescherming van zijn familieleven (welk belang er dan vooral op ziet dat hij simpelweg ouders nodig heeft voor zijn ontwikkeling en hem te begeleiden bij het uitoefenen van zijn rechten) en anderzijds zijn belang bij een ongestoorde ontwikkeling (wanneer ouders hun rol onvoldoende vervullen). Dat is voor juristen wel zo gemakkelijk, nu op deze wijze een ingewikkelde gedragswetenschappelijke vraag kan worden vertaald in een overzichtelijke tegenstelling. Wat overblijft is een relatief simpele belangenafweging en de vraag naar prioriteiten.[17] Ook de internationale hoven stellen deze belangenafweging centraal.
Zowel het EHRM als het VN-Mensenrechtencomité stellen in hun jurisprudentie dat beslissingen over pleegkinderen het resultaat zijn van een afweging tussen

14 Vgl. ook Gherge 2009, p. 416.
15 EHRM 7 augustus 1996, appl. no. 17383/90 (*Johansen tegen Noorwegen),* par. 78.
16 Smyth 2013, p. 174.
17 Zie ook Parkinson 2003, p. 148.

deze twee belangen van het pleegkind. Zo stelde het VN-Mensenrechtencomité in *N.T. tegen Canada* dat:

> 'in cases of child custody and access the relevant criteria for assessing whether or not the specific interference with the family can be objectively justified must be considered, on the one hand, in the light of the effective right of a parent and a child to maintain personal relations and regular contact with each other, and on the other hand, in the light of the best interests of the child'.[18]

Het EHRM formuleerde in *Neulinger en Shuruk tegen Zwitserland* een standaardoverweging ten aanzien van de belangen van het kind, welke in menige uitspraak van het EHRM werd herhaald.[19] Hierin stelde het EHRM:

> 'The child's interest comprises two limbs. On the one hand, it dictates that the child's ties with its family must be maintained, except in cases where the family has proved particularly unfit. (...). On the other hand, it is clearly also in the child's interest to ensure its development in a sound environment, and a parent cannot be entitled under Article 8 to have such measures taken as would harm the child's health and development.'[20]

Ook hier wordt gesteld dat het belang van het kind kan worden ingevuld door enerzijds te kijken naar zijn belang bij bescherming van zijn familieleven. Daartegenover staat het recht van het kind op een ongestoorde ontwikkeling. Toch zal ik hieronder laten zien dat een dergelijke benadering geen recht doet aan de complexiteit van de belangenafweging.

Hoe aanlokkelijk het ook mag zijn om deze twee uiterste tegenover elkaar te plaatsen, het sluit niet aan bij de complexe werkelijkheid voor pleegkinderen.[21] Een verklaring daarvoor kan worden gevonden door zorgvuldig te kijken naar de rol van ouders in het realiseren van kinderrechten.

Mijns inziens laat een zorgvuldige analyse van de rechten van het pleegkind zien dat de rol van ouders breder is dan het uitoefenen van de rechten van het kind en het ondersteunen van zijn ontwikkeling. Een verklaring voor de belangrijke rol voor ouders kan dan ook niet louter worden gevonden in pragmatische overwegingen over de bescherming van het kind. De rol van de ouders in de ontwikkeling en opvoeding van het kind en de rol in zijn

---

18 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.3.

19 Zie bijv. EHRM 13 maart 2012, appl.no 4547/10 *(Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 134; EHRM 30 november 2017, 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer)* en EHRM 6 oktober 2015 appl. no. 58455/13 (*N.P. tegen Moldavië*), par. 66.

20 EHRM 6 juli 2010, appl. no. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk tegen Zwitserland*), par. 136. Zie ook EHRM 13 maart 2012, appl. no 4547/10 *(Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk)*, par. 134.

21 Vgl. ook Parkinson 2003.

vertegenwoordiging in rechte zijn immers, hoewel cruciaal, in zekere zin ook 'vervangbaar'. Beschermen de ouders de rechten en ontwikkeling van het kind niet, dan kan deze taak worden overgenomen door anderen, bijvoorbeeld door pleegouders. De pleegouders zouden dan het kind (in theorie) ook kunnen vertegenwoordigen in rechte.

De sterke nadruk in kinder- en mensenrechtendocumenten op het voorkomen van een uithuisplaatsing laat, net als de nadruk op de herenigingsdoelstelling, echter zien dat ouders geenszins eenvoudig zijn te vervangen. Geconcludeerd kan derhalve worden dat een derde element moet worden toegevoegd om de rol van ouders in het realiseren van kinderrechten te vatten. Dat element kan naar mijn mening worden gevonden door een verband te leggen tussen de ouders en de identiteit van het kind. Ouders maken onderdeel uit van de identiteit van het kind. Daarbij dient direct te worden opgemerkt dat ik hier niet doel op de bescherming van de identiteit in brede zin van het woord.[22] Omdat identiteit een lastig grijpbaar onderwerp is, is het ook in de mensenrechtendocumenten onduidelijk welke concepten precies onder de term identiteit vallen.[23] Wat in ieder geval onderdeel uitmaakt van de identiteit van een kind zijn zijn naam, nationaliteit en familiebetrekkingen, en ook zijn afkomst, sekse en geloofsovertuigingen zijn van belang.[24] Wanneer ik het in dit onderzoek heb over het verband tussen ouders en de identiteit, doel ik specifiek op de identiteit waar dat samenhangt met het familieleven van het kind.[25] Roonen stelt over dit verband dat: '[a] child knows who they are only within a specific familial and community context'.[26]

Het IVRK is het eerste mensenrechtendocument waarin de bescherming van de identiteit expliciet als recht wordt erkend. Artikel 8 IVRK geeft kinderen het recht op bescherming van hun identiteit waaronder zijn naam, nationaliteit en zijn familiebetrekkingen. Hoewel dit recht niet expliciet wordt erkend in het IVBPR en het EVRM, wordt het in de jurisprudentie wel meegenomen onder

22 Over het begrip identiteit zijn boeken vol geschreven. Het vangen van de term in een heldere en universele definitie lijkt dan ook haast ondoenlijk. Omdat het zo'n lastig grijpbaar onderwerp is, is het ook in de mensenrechtendocumenten onduidelijk welke concepten precies onder de term identiteit vallen; zie daarover McCombs & Shull Gonzalez 2007, p. 5. Freeman definieert het recht op bescherming van de identiteit als 'what we know and what we feel. It is an organizing framework for holding together our past and our present and it provides some anticipated shape to future life'; zie Freeman 1996, p. 290. Van Bueren stelt dat identiteit aan de basis ligt van de erkenning is van iemands bestaan. Het is datgene dat mensen onderscheidt van het zijn van louter een biologische entiteit; zie Van Bueren 1995, p. 117.

23 McCombs & Shull Gonzalez 2007, p. 5.

24 Van Bueren, 1995, p. 117.

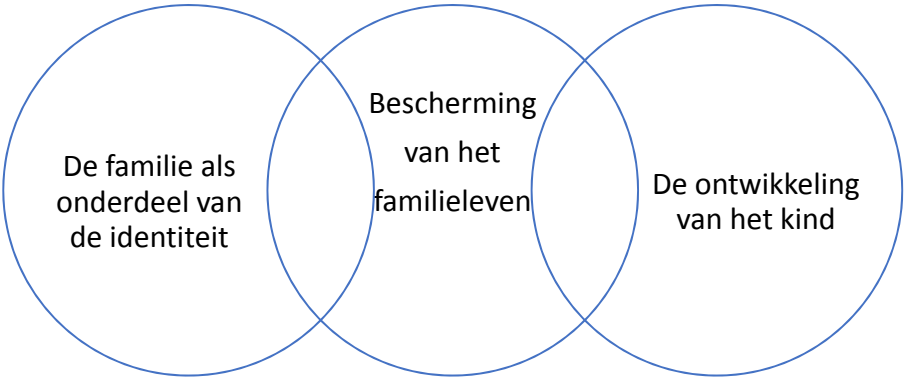
25 Omdat het veelal bekend zal zijn wie de ouders van het kind zijn, wordt hier verder niet ingegaan op het recht van het kind om kennis te verkrijgen over de vraag van wie hij afstamt. Zie hierover Blauwhoff 2009. Zie ook Bou-Sfia 2017.

26 Roonen 2004, p. 154.

het recht op bescherming van het privéleven.[27] Het EHRM stelt hierover dat: 'an essential aspect of the identity of individuals is at stake where the legal parent-child relationship is concerned'.[28]

De familie van het pleegkind, en in het bijzonder zijn ouders maken derhalve onderdeel uit van zijn identiteit. Dat geldt mijns inziens zowel voor de oorspronkelijke ouders als naar verloop van tijd ook voor pleegouders. Zij zullen met het verstrijken van de tijd een steeds belangrijkere rol gaan vervullen voor het pleegkind, nu het pleegkind zich onvermijdelijk ook zal gaan hechten in het pleeggezin. Dit verband tussen identiteit en familie verklaart waarom het pleegkind na een langdurig verblijf in het pleeggezin niet zomaar meer teruggeplaatst kan worden. Tegelijkertijd is het ook dit verband dat het kind 'geworteld' houdt in zijn oorspronkelijke familie – en dat het sterkst het belang van het kind bij terugkeer in de eigen familie vertegenwoordigt. Het verband tussen de identiteit van het kind en zijn familie kan derhalve ook worden omschreven als 'de worteling van het kind in het gezin'.[29]

Om de belangenafweging bij beslissingen in de pleegzorg inzichtelijk te maken moet derhalve de worteling van het kind in het (pleeg)gezin worden erkend. Deze worteling van het kind is zowel verbonden met zijn belang bij bescherming van zijn familieleven, als met zijn belang bij een ongestoorde ontwikkeling.



Figuur 1

27 Vgl. artikel 16 IVBPR en artikel 8 EVRM.

28 EHRM 26 juni 2014, appl. no. 65092/11 *(Mennesson tegen Frankrijk)*, par. 80. Zie voor jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité in het bijzonder VN-Mensenrechtencomité 27 april 1995, comm. no. 400/1990 *(Mónaco v. Argentinië)*, par. 10.2.

29 Zie voor een nadere uitwerking van de verhouding tussen tijd en identiteit en de parallelen met het migratierecht desgewenst Stronks 2017.

In kinder- en mensenrechtendocumenten wordt bij beslissingen over kinderen in de pleegzorg zelden een expliciet verband gelegd tussen de familie van het kind en zijn identiteit. Desalniettemin erkent artikel 8 IVRK wel het recht van het kind op bescherming van zijn identiteit, waaronder zijn familiebetrekkingen. Ook bij beslissingen van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité speelt de worteling van het kind in het gezin een belangrijke rol in de besluitvorming. Zo kwam in hoofdstuk 6 naar voren dat beide instanties bij beslissingen over het opvoedbesluit zowel het belang van het kind op hereniging, als zijn belang op continuïteit en stabiliteit in de beoordeling betrekken.[30] De worteling van het kind in het pleeggezin kan dan aanleiding geven voor een voortgezet verblijf in het pleeggezin, ook wanneer de oorspronkelijk ouders zelf de ontwikkeling van het kind weer zouden kunnen beschermen. Andersom verklaart de band tussen het kind en zijn oorspronkelijke familie waarom de nadruk in kinder- en mensenrechtendocumenten zo sterk blijft liggen op het faciliteren van omgang. Ook wanneer de ouders hun rol als ouder al lang niet meer vervullen, kan het kind belang hebben bij omgang juist omdat de identiteit van het kind altijd verbonden blijft aan de oorspronkelijke familie. Het zou mijns inziens dan ook aan te bevelen zijn dat dit belang van het kind expliciet wordt erkend in de jurisprudentie. Op die wijze kan immers inzichtelijk worden gemaakt waarom de belangenafweging op een bepaalde manier uitvalt.

7.5 Conclusie

Beslissingen over pleegkinderen vanuit een kinderrechtenperspectief vereisen dat het kind wordt erkend als subject van rechten. Daarom moet bij elke beslissing allereerst in kaart worden gebracht welke rechten van het pleegkind bij de betreffende beslissing een rol spelen. In hoofdstuk 3 tot en met 6 zijn de rechten van pleegkinderen bij de vier kernbeslissingen uit dit onderzoek in kaart gebracht.

Alle vier de beslissingen draaien om de beperking van het pleegkind in de uitoefening van zijn rechten. Juist omdat het kind nog niet volwassen is, mogen anderen voor hem beslissen waar hij woont of met wie hij omgang heeft. Zodra het kind achttien jaar oud is, vervalt die mogelijkheid.
In hoofdstuk 3 tot en met 6 is eveneens naar voren gekomen dat de belangen van het kind steeds uitgangspunt vormen bij de genoemde beslissingen. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, brengt dat het risico met zich mee dat de persoonlijke (opvoed)percepties van de beslisser bepalend zijn voor de uitkomst van de beslissing. Een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind vanuit

30 Zie bijv. EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer), EHRC* 2018/59 en VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada)*, par. 8.3.

een kinderrechtenperspectief vereist echter dat wordt gekeken hoe de beslissing zich verhoudt tot de rechten van het kind; tot beschikbare gedragswetenschappelijke kennis en tot de mening van het kind zelf.
Voor een materiële invulling van de rechten van pleegkinderen zijn zo drie uitgangspunten geformuleerd. (1) De erkenning van het kind als subject van rechten; (2) De vaststelling dat beperking van kinderrechten slechts de *uitoefening* en niet de inhoud van het recht mag betreffen. Bovendien moet de beperking in overeenstemming zijn met de zich ontwikkelende capaciteiten van het kind. (3) Ten laatste moeten de belangen van het kind zorgvuldig worden ingevuld.

Effectieve bescherming van kinderrechten vraagt echter niet alleen om materiële vereisten, maar ook om procedurele vereisten. Om te kunnen oordelen over de wijze waarop de uitvoerende instanties invulling hebben gegeven aan de belangen van het kind, moet de kinderrechter immers weten hoe tot deze invulling is gekomen. Dat vereist zowel een zorgvuldige onderbouwing van de beslissing, als ook de effectieve participatie van betrokkenen. Bovendien moet het pleegkind een effectieve mogelijkheid hebben om op te komen voor zijn recht. Zonder die mogelijkheid biedt het vangnet dat kinderrechten moeten bieden aan het kind immers geen soelaas aan het kind wanneer het valt.

Het in acht nemen van de procedurele vereisten en de effectieve mogelijkheid om voor rechten op te komen vormen zo de vierde en vijfde stap uit het stappenplan voor besluitvorming over kinderrechten. Een laatste stap wordt gevormd door rekening te houden met de specifieke situatie van het pleegkind. Juist de afstand tussen het kind en zijn ouders, maakt dat rechten van het pleegkind niet altijd gemakkelijk te realiseren zijn.

Hierboven is gebleken dat ouders op drie manieren belangrijk zijn voor het realiseren van de rechten van pleegkinderen. Zij zijn belangrijk voor de ontwikkeling van het kind; ze vertegenwoordigen hem in rechte en er is een belangrijk verband tussen de ouders en de identiteit van het kind. Juist door steeds rekenschap te geven van deze functies van ouders, kan worden beoordeeld in hoeverre pleegkinderen, ook in afwezigheid van ouders hun rechten kunnen realiseren. Het rekening houden met deze rollen van ouders vormt dan ook een laatste element voor een kinderrechtenbenadering op beslissingen in de pleegzorg.

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 van het in het geformuleerde stappenschema kan worden gekeken naar de rechten van pleegkinderen in Nederland bij de vier kernbeslissingen in dit onderzoek. In de navolgende hoofdstukken zal steeds worden besproken in hoeverre de rechten van pleegkinderen tot uiting komen in de nationale wet- en regelgeving. Ook wordt bekeken op welke wijze kinderen op grond van de nationale wet- en regelgeving betrokken moeten worden bij beslissingen in de pleegzorg en welke verplichtingen de nationale wet- en regelgeving verbindt aan de onderbouwing van de beslissing. Ten laatste zullen de rechtsingangen van het kind bij beslissingen in de pleegzorg in kaart gebracht worden.

8 De beslissing tot uithuisplaatsing onder de nationale wet- en regelgeving

> 'Volwassenen houden van cijfers. Wanneer je hen vertelt dat je een nieuwe vriend hebt stellen ze je nooit vragen over echt belangrijke dingen. Ze zeggen nooit 'Hoe klinkt zijn stem? Van welke spelletjes houdt hij? Verzamelt hij vlinders?' In plaats daarvan willen ze weten hoe oud hij is, hoeveel hij weegt en hoeveel zijn vader verdient. Door deze getallen denken ze dat ze iets over hem te weten zijn gekomen.'
>
> Antoine de Saint-Exupéry, *De kleine prins*

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het kinder- en mensenrechtenkader worden toegepast op de nationale wet- en regelgeving omtrent de uithuisplaatsing. Probleem is evenwel dat het niet gemakkelijk is om een eenduidige reden voor de uithuisplaatsing te vinden. Gedragswetenschappelijk onderzoek biedt maar weinig duidelijkheid over de vraag wanneer een uithuisplaatsing de belangen van het kind precies dient.[1] Die onduidelijkheid is terug te zien in de praktijk. Zo wordt er in de literatuur op gewezen dat professionals in de jeugdhulp niet eensgezind zijn over de vraag wanneer ingegrepen moet worden in de gezinssituatie.[2] De vraag of een machtiging uithuisplaatsing wordt verzocht, is dan ook sterk afhankelijk van individuele voorkeuren van de professionals[3] en wetenschappelijke studies zijn het er niet over eens welke factoren nu het zwaarst wegen in de beslissing van professionals.[4]

Datzelfde beeld is zichtbaar in het juridische debat over ingrijpen in de gezinssituatie en de grond voor uithuisplaatsing. Zo bepleit Willems in zijn proefschrift een staatsverplichting tot het 'opvoeden van de opvoeders'. Opvoeders moeten volgens hem duidelijke aansturing krijgen van staatswege. Privacy van ouders en het naar eigen inzicht invullen van de opvoeding van het kind,

1 Vanderfaeillie e.a. 2016, p. 358-368.
2 Knorth 1995; Arad-Davidson & Benbenishty 2008.
3 Van Dam & Ten Haaf 1999.
4 Vanderfaeillie e.a. 2016.

zijn daarbij van ondergeschikt belang.[5] Anderen zijn terughoudender en menen dat het actief opvoeden van de opvoeders veel te ver gaat.[6] Weijers, die het standpunt van Willems als perfectionistisch aanduidt, pleit voor een 'prudente' overheid, die zich houdt aan de letter van de wet. De overheid is volgens hem geen gids voor goed ouderschap, maar achterwacht in noodgeval.[7] De Ruyter nam in de jaren negentig al een vergelijkbaar standpunt in. Zij pleitte ervoor minimale eisen te stellen aan de opvoeding en alleen in te grijpen als ouders aantoonbaar schade berokkenen aan de minimale ontwikkeling van het kind (ontwikkeling van rationaliteit, moraliteit of authenticiteit). Het gaat dan om ouders die niet opvoeden, ouders die aantoonbaar inadequaat opvoeden of ouders die hun kind misbruiken.[8]

Een visie als die van Willems, het idee om opvoeders op te voeden, lijkt op het eerste gezicht rechtszekerheid te bieden aan kinderen en hun ouders, omdat duidelijk is dat als ouders tekortschieten, de overheid moet ingrijpen. De cruciale vraag is evenwel: wanneer schieten ouders tekort? Om die vraag te kunnen beantwoorden moet er overeenstemming bestaan over wat de juiste manier van opvoeden is. Én dat de overheid deze manier van opvoeden vervolgens kan opleggen aan ouders. Maar wie bepaalt wat een goede opvoeding is, als zelfs gedragswetenschappers het daar niet over eens kunnen worden?

Bijkomend probleem is dat het niet goed mogelijk lijkt om voor de uiteenlopende problemen één werkbaar juridisch criterium te bedenken. Zo is de ondertoezichtstelling in de afgelopen jaren in Nederland bijvoorbeeld ingezet om het voedselpatroon van minderjarigen te beïnvloeden,[9] om de uitzetting van een minderjarige naar Marokko te voorkomen,[10] om een dreigende radicalisering en mogelijk daarop volgende reis naar Syrië te beletten[11] en om een voorgenomen solo-zeilreis rond de wereld van de nodige randvoorwaarden te voorzien.[12] Ook bij de machtiging uithuisplaatsing is het erg onwaarschijnlijk dat de wetgever bij invoering van het noodzakelijkheidscriterium in 1956 heeft gedacht aan de uithuisplaatsing vanwege plannen van de ouders om naar Syrië af te reizen,[13] of aan het reeds afgeven van de machtiging uithuisplaatsing voordat de minderjarige was geboren.[14] Door de onduidelijkheid

5 Willems 1999.
6 Zie bijv. Vermeulen 2002.
7 Weijers 2016.
8 De Ruyter 1993, p. 125. Zie voor verschillende visies over opvoeden ook Kruithof 2008.
9 Rechtbank Amsterdam 8 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ8082.
10 Rechtbank Amsterdam 18 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9530.
11 Rechtbank Gelderland 3 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690. De eveneens verzochte machtiging gesloten uithuisplaatsing werd in deze zaak afgewezen.
12 Rechtbank Utrecht 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ6275.
13 Rechtbank Midden-Nederland 29 augustus 2014, *JPF* 2014/7; Hof Den Haag 20 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1237.
14 Rechtbank Limburg 19 januari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:2187; Rechtbank Groningen 10 oktober 2008, ECLI:NL:RBGRO:2008:BG4372.

over de precieze normstelling is het maar de vraag of het standpunt van Willems tot meer rechtszekerheid zal leiden.

De visies van Weijers en de Ruyter laten daarentegen veel vrijheid aan de burger om zelf invulling te geven aan de opvoeding, maar deze visies stuiten weer op andere bezwaren. Doordat ouders veel vrijheid krijgen, wordt het kind in een afhankelijker positie geplaatst ten opzichte van zijn ouders. Gebreken in de opvoeding zullen immers minder gemakkelijk aanleiding geven tot ingrijpen. Bovendien biedt een dergelijke visie het kind en zijn ouders weinig rechtszekerheid. Een brede formulering van de rechtsgrond geeft immers veel beoordelingsruimte aan de rechter om in te vullen wat het belang van het kind in een specifieke situatie inhoudt. Bruning wijst er in haar proefschrift dan ook op dat een ruime rechtsgrond weliswaar de garantie biedt tot bescherming in veel gevallen, maar dat dit betrokkenen wel kwetsbaar maakt voor ongerechtvaardigd overheidsingrijpen. Zij pleit dan ook voor een sterke rechtspositie van betrokkenen.[15]

De problemen (rechtsonzekerheid en afhankelijkheid) die ontstaan doordat er gebruik wordt gemaakt van een open norm bij de uithuisplaatsing kunnen zodoende worden verkleind door de rechtspositie van het pleegkind te versterken. Dit onderzoek beoogt daarvoor handvatten te bieden. De sterke rechtspositie kan naar mijn idee worden gerealiseerd door de minimumnormen die kinder- en mensenrechten bieden op te nemen in wet- en regelgeving. Zoals in hoofdstuk is 7 betoogd, vereist een kinderrechtenbenadering op beslissingen in de pleegzorg dat het kind wordt erkend als subject van rechten, waardoor zijn rechten bij de beslissing goed in kaart gebracht moeten worden. De beslissing om het kind uit huis te plaatsen omvat in de kern een beperking van het kind in zijn recht om zelf te bepalen waar hij woont (zie stap 2 in het stappenplan)[16] Doorgaans zijn het de ouders die dit recht voor het kind uitoefenen. Bij een uithuisplaatsing neemt de staat deze beslissingsbevoegdheid over van de ouders. De staat zal bij het nemen van die beslissing de belangen van het kind als uitgangspunt nemen (zie stap 3 in het stappenplan). Om die belangen zorgvuldig in te kunnen vullen zullen de rechten van het kind, relevante gedragswetenschappelijke kennis en de mening van het kind richting gevend moeten zijn. De rechten van het kind zijn in kaart gebracht in paragraaf 3.2 tot en met 3.6. Om ook te voldoen aan de procedurele vereisten moeten vervolgens de feiten en omstandigheden in een specifieke situatie zorgvuldig in kaart worden gebracht (zie stap 4 in het stappenplan). Dit vereiste wordt, zoals in paragraaf 3.10 beschreven, ook benadrukt in kinder- en mensenrechtendocumenten. Ook dient de mening van het kind betrokken te worden, niet alleen als materieel vereiste bij het bepalen van zijn belangen, maar ook als proce-

15 Bruning 2001, p. 197 en 198.

16 De vrijheid van vestiging wordt beschermd in artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM, en in artikel 12 IVBPR.

dureel vereiste voor besluitvorming (zie stap 5 in het stappenplan). Dat betekent zowel dat zorgvuldig moet worden vastgesteld wat die mening omhelst, als dat aan die mening passend gewicht moet worden toegekend. Om pleegkinderen effectieve bescherming van hun rechten te bieden, moeten zij, zoals bepleit in paragraaf 3.11 en 3.12, de mogelijkheid hebben om te klagen over mogelijke schending van een recht. Een laatste stap vereist dat rekening wordt gehouden met de afstand tussen kinderen en hun ouders. Bij de uithuisplaatsing grijpt de overheid in omdat ouders hun taak in het stimuleren van de ontwikkeling van het kind onvoldoende vervullen. Tegelijkertijd blijft de taak om het kind te vertegenwoordigen in rechte wel bij de ouders liggen. Dat kan lastig zijn omdat ouders vaak tegengestelde belangen hebben in de uithuisplaatsingsprocedure en niet altijd in staat zullen zijn hun kind te vertegenwoordigen in rechte.[17] De sterke band tussen de identiteit van het kind en zijn ouders verklaart vervolgens waarom de uithuisplaatsing slechts heel terughoudend moet worden ingezet.

In dit hoofdstuk zal de nationale wet- en regelgeving worden bekeken in het licht van bovenbeschreven toetsingskader. Uitgangspunt daarbij is de invulling van kinder- en mensenrechten bij de uithuisplaatsingsbeslissing zoals besproken in hoofdstuk 3.

8.2 De uithuisplaatsingsbeslissing in Nederland

Hoewel pleegzorg van alle tijden is,[18] is de maatregel tot uithuisplaatsing dat niet. Kinderbescherming is, zoals Weijers het stelt, een typisch modern verschijnsel.[19] In vroege juridische teksten gaat het niet over de bescherming van kinderen, maar zijn vooral plichten van kinderen te vinden: zij moeten vooral gehoorzamen aan hun ouders.[20] Kinderen worden veelal gezien als bezit van de ouders en de wil van de ouder is wet.[21] Mede als gevolg van

17 Zie voor een vergelijkbare situatie HR 21 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL7043, *NJ* 2010/397, waarin een minderjarige op wilde komen tegen de uithuisplaatsing van zijn broers en zussen. Nu de ouders van de kinderen zich vanwege hun geloofsovertuiging niet wilden verzetten tegen de uithuisplaatsing was er niemand die zich verzette tegen de uithuisplaatsing. Hierdoor werd Bureau Jeugdzorg geen enkele tegenspraak geboden in de procedure. Desalniettemin achtte de Hoge Raad de minderjarige geen belanghebbende in de zaak waardoor hij niet in hoger beroep kon komen tegen de uithuisplaatsing van zijn broers en zussen. Zie hierover meer uitgebreid de oratie van Forder, Forder 2013 en Forder 2011.

18 Zo wordt in de bijbel al verteld over het joodse jongetje Mozes dat door een Egyptische prinses wordt verzorgd en later geadopteerd. Zie Exodus 2:1-10.

19 Weijers 2016, p. 9.

20 Freeman 2004, p. xi.

21 Al in de derde eeuw voor Christus schreef Aristoteles over de relatie tussen ouders en hun kinderen: 'Iemand kan immers niet in de eigenlijke zin onrechtvaardig zijn tegen wat hem toebehoort. Iemands eigendom nu en zijn kind, althans totdat dat een bepaalde leeftijd bereikt heeft en zelfstandig geworden is, zijn als het ware een deel van hemzelf; en niemand kiest ervoor zichzelf schade toe te brengen', zie Aristoteles 1999, p. 161.

de industrialisatie en de steeds zichtbaarder wordende armoede onder kinderen, komt eind negentiende eeuw een beweging op gang waarin meer aandacht is voor de bescherming van kinderen.[22] Bekende voorbeelden zijn het Kinderwetje van Van Houten in 1874 en de invoering van de Leerwetten in 1900, waarmee een eind wordt gemaakt aan de grootschalige kinderarbeid in Nederland. Met de invoering van de kinderwetten in 1901[23] wordt het bovendien voor het eerst mogelijk om in te grijpen in de opvoeding. Op die manier kunnen kinderen worden beschermd tegen misbruik of verwaarlozing door hun ouders. De gedachte dat kinderen bezit zijn van hun ouders wordt daarmee effectief van tafel geveegd.

Met invoering van de kinderwetten kwam steeds meer aandacht voor de opvoeding en bescherming van het kind, geïnspireerd op de verlichte ideeën van onder meer Rousseau.[24] De kinderbeschermers gingen echter zo enthousiast te werk dat binnen de kortste keren zoveel ouders uit de ouderlijke macht waren ontheven, dat er onvoldoende plekken beschikbaar waren om alle kinderen op te vangen.[25] De vraag wanneer ingegrepen moest worden, was dan ook vooral afhankelijk van de invulling die de kinderbeschermers gaven aan een goede opvoeding en de belangen van het kind. Ze hadden daarvoor echter geen opleiding of referentiekaders en de beslissingen gingen volgens Weijers dan ook: 'niet zelden gepaard met verregaand paternalisme jegens de ouders, waarbij slecht, verkwistend, onkuis en als obsceen beschouwd gedrag volstond om kinderen bij ouders weg te halen'.[26] Voor de rechten van de kinderen zelf was nog weinig ruimte, zij waren vooral het object van de bescherming.

De wetgeving en de praktijk ondergingen de jaren daarop nog belangrijke wijzigingen, zoals de invoering van de ondertoezichtstelling en de kinderrechter in 1921, en de invoering van de Pleegkinderenwet in 1953.[27] Toch bleef de kinderbescherming lange tijd vooral gericht op bescherming van kinderen, terwijl vooral werd gesproken over rechten van ouders. Volgens de commissie Wiarda, die in 1971 advies uitbracht over een hervorming van de jeugdbescherming in Nederland, werd het kindbeeld in de toen geldende wetgeving nog

22 Weijers 2016, p. 9-10.

23 Het gaat hier om drie wetten: de Wet tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de vaderlijke macht en de voogdij en daarmee samenhangende artikelen van 6 februari 1901, *Stb.* 1901, 62 (de civielrechtelijke kinderwet); de Wet houdende wijzigingen in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspleging ten aanzien van jeugdige personen van 6 februari 1901, *Stb.* 1901, 63 (de strafrechtelijke kinderwet); de Wet houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen van 12 februari 1901, *Stb.* 1901, 64 (de 'derde Kinderwet').

24 Weijers 2016, p. 12.

25 Weijers 2016, p. 11.

26 Weijers 2016, p. 12.

27 Wet van 21 december 1951, *Stb.* 1951, 595. Deze wet is met de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen in 2015 komen te vervallen per 1 januari 2015.

altijd bepaald door de aan het begin van de twintigste eeuw als nieuw gepresenteerde gedachte dat kinderen een volledig aparte groep van volwassenen vormden en derhalve boven alles beschermd moesten worden.[28] De commissie Wiarda stond een andere kijk voor:

> 'Door het kind tot de meerderjarigheid vooral te willen beschermen, onderschat men wat de jonge mens aan eigen mogelijkheden in zich bergt. Door te veel en te lang te beschermen wordt de eigen groei niet, althans niet voldoende, gestimuleerd. Door het benadrukken van de bescherming is wat uit het oog verloren, dat een minderjarige eigen rechten heeft, die hij zelfstandig moet leren uitoefenen. De commissie kiest meer voor zelfstandig-wording dan voor bescherming. De veiligheid en de zekerheid, die men bereikt via bescherming, blijken in de praktijk iets minder veilig te zijn, dan de mondigheid die men heeft verworven door zelf te doen.'[29]

De commissie wil dan ook de nadruk verleggen van jeugd*bescherming* naar jeugd*rechten*.

Sinds het rapport uit 1971 is de kinderbeschermingswetgeving nog tweemaal grondig herzien.[30] In de volgende paragrafen zal worden onderzocht in hoeverre in de kinderbeschermingswetgeving de wens van Wiarda is uitgekomen. Zoals is gebleken in het eerste deel van dit onderzoek, volgt ook uit de internationale kinder- en mensenrechten dat de nadruk in de loop der jaren is verschoven van jeugdbescherming naar jeugdrechten. Het toetsen of de wens van Wiarda tot uitdrukking komt in de Nederlandse regelgeving valt dus samen met de toets aan het kinder- en mensenrechtenkader. Daartoe wordt in het navolgende allereerst in kaart gebracht wat in de Nederlandse wet- en regelgeving het *doel* is van de uithuisplaatsing, en in hoeverre dit aansluit bij het doel dat wordt gegeven in kinder- en mensenrechtenverdragen. Ten tweede wordt gekeken in hoeverre de vereisten die in het kinder- en mensenrechtenkader worden gesteld aan de besluitvorming terugkomen in de nationale wet- en regelgeving. Vervolgens wordt onderzocht of er voldoende procedurele waarborgen aan deze beslissing worden verbonden. Afgesloten zal worden met een beschrijving van de wijze waarop kinderen kunnen participeren in de besluitvorming en in hoeverre zij op kunnen komen voor hun rechten.

8.2.1 De ondertoezichtstelling

De uithuisplaatsing is geen op zichzelf staande maatregel. De uithuisplaatsing is een middel dat wordt ingezet in het kader van een ondertoezichtstelling

28 Commissie Wiarda 1971, p. 58.
29 Commissie Wiarda 1971, p. 58.
30 Zie voor de wetswijziging in 1995 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3 (MvT); zie voor de wijzigingen in 2015 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT).

en dat gericht is op het behalen van de doelen van de ondertoezichtstelling. Voor een goed begrip van het doel van de uithuisplaatsing, zal dan ook eerst gekeken moeten worden naar de doelen van de ondertoezichtstelling.

De maatregel van ondertoezichtstelling is in 1922 ingevoerd in de Nederlandse wet. De grond voor de maatregel is sindsdien aan weinig veranderingen onderhevig geweest.[31] Onder het oude artikel 1:373 BW kon het kind onder toezicht worden gesteld wanneer het zodanig opgroeide dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang werd bedreigd. In 1995 werd deze rechtsgrond op voorspraak van de commissie Wiarda aangepast in die zin dat het taalgebruik werd gemoderniseerd. Inhoudelijk bleef de grond echter ongewijzigd, zo werd benadrukt in de Memorie van Toelichting.[32] De OTS kon vanaf 1995 worden opgelegd wanneer sprake was van een ernstige bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen van de minderjarige, of van zijn gezondheid. Daarnaast werd in 1995 een vereiste aan de grond toegevoegd dat ziet op de subsidiariteit van de maatregel. De maatregel kon alleen nog worden opgelegd wanneer minder ingrijpende middelen hadden gefaald of de verwachting was dat deze zouden falen. Een voorstel van de Raad voor de Kinderbescherming om een schuldcriterium toe te voegen in de grond, in die zin dat de ondertoezichtstelling kon worden uitgesproken wanneer ouders hun verantwoordelijkheid niet naleefden, werd door de staatssecretaris van de hand gewezen.[33] Een vergelijkbaar standpunt nam eerder ook al de Hoge Raad in, die stelde dat het voor het opleggen van een ondertoezichtstelling niet noodzakelijk is dat de ouders enig verwijt kon worden gemaakt.[34]

In 2006 gaf de werkgroep *Beter Beschermd* advies over een nieuwe aanpassing van de kinderbeschermingsmaatregelen. Gesteld werd dat:

> '(i)n de grond voor de gezagsbeperkende maatregel van de OTS de bedreigde ontwikkeling van het kind voorop (staat), in combinatie met onvermogen of nalatigheid van de ouders. De formulering van de regeling van de OTS duidt echter meer op de voorwaarden waaronder een inbreuk op het ouderlijk gezag door de overheid is toegelaten dan op het formuleren van een recht van het kind op een onbelemmerde ontwikkeling.'[35]

De gedachte om het recht van het kind centraler te stellen, en het recht van de ouder minder centraal, had alles te maken met het toekomstperspectief van de minderjarige. In de destijds geldende wetgeving was het namelijk zo geregeld dat de maatregel van ondertoezichtstelling heel lang kon voortduren. Daardoor kon het zo zijn dat de minderjarige jaren achtereen door de kinder-

31 Zie hierover ook Bruning 2001.
32 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3, (MvT), p. 10.
33 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3, (MvT), p. 12.
34 Hoge Raad 17 juni 1977, *NJ* 1977/564.
35 Werkgroep wetgeving 2006, p. 7.

rechter werd opgeroepen voor een zitting over de vraag of hij nog langer in het pleeggezin zou blijven, of toch nog naar huis zou gaan. Gedragswetenschappers wezen erop dat deze onzekerheid over het opvoedingsperspectief nadelige effecten had op de ontwikkeling van het kind.[36] Het beëindigen van het gezag van ouders, waardoor het duidelijk was dat het kind niet meer naar huis zou gaan, was echter niet mogelijk als ouders duurzaam instemden met de plaatsing. Niet het belang van het kind bij duidelijkheid, maar het gedrag van de ouder was zo bepalend voor de vraag in welk juridisch kader (de ondertoezichtstelling, of voogdij na een gezagsbeëindiging) het kind in het pleeggezin verbleef.

De voorstellen in het kader van *Beter Beschermd* leidden ertoe dat een nieuw vereiste aan de grond voor de ondertoezichtstelling werd toegevoegd. Sinds 1 januari 2015 kan de ondertoezichtstelling alleen nog worden uitgesproken indien de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders binnen een voor de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn de verzorging en opvoeding weer op zich kunnen nemen.[37] Onder een aanvaardbare termijn wordt dan verstaan '(d)e periode van onzekerheid over de vraag in welk gezin hij verder zal opgroeien, die het kind kan overbruggen zonder verdergaand ernstige schade voor zijn ontwikkeling op te lopen.'[38] Door deze toevoeging zou de maatregel beter aansluiten bij de gezagsbeëindigende maatregel.[39] Bij de beoordeling van de vraag welke maatregel het meest geschikt is, de gezagsbeperkende ondertoezichtstelling of de gezagsbeëindigende maatregel, dient het (ontwikkelings)belang van het kind centraal te staan en kan worden aangesloten bij gedragswetenschappelijke kennis over de gehechtheid van minderjarigen aan hun verzorgers.[40] Zie over de beslissing tot gezagsbeëindiging nader hoofdstuk 11.

Naast de toevoeging van de aanvaardbare termijn aan de grond voor de ondertoezichtstelling werd met de laatste herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen, zonder dat daar overigens een verdere toelichting aan werd geweid, het taalgebruik in de grond van de ondertoezichtstelling opnieuw gemoderniseerd.[41] Sinds 1 januari 2015 wordt niet meer gesproken van een ernstige bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen van de minderjarige of van zijn gezondheid, maar van een ernstige bedreiging van de ontwikke-

36 Zie daarover: Weterings Quick-Schuit & Versteeg 2001.
37 Artikel 1:255 lid 2 sub b BW.
38 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 34. Zie ook Hof Arnhem Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5119, r.o. 5.3.
39 Artikel 1:266 BW.
40 Zie hierover ook Juffer 2010.
41 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 19. Oorspronkelijk werd voorgesteld om ook het woordje ernstig te laten vervallen, zodat sneller ingegrepen zou kunnen worden. Dit voorstel heeft de wettekst echter niet gehaald.

ling van de minderjarige.[42] Daarbij kan het zowel gaan om een stagnatie in de ontwikkeling van de minderjarige zelf, als om beperkte opvoedingscapaciteiten van de ouders.[43] Net als in 1995, toen de Raad voor de Kinderbescherming voorstelde in de grond op te nemen dat ouders een verwijt moet kunnen worden gemaakt, kiest de wetgever er dus voor om geen schuldcriterium op te nemen in de grond van de ondertoezichtstelling. Ook wanneer ouders geen verwijt kan worden gemaakt, kan worden voldaan aan de grond voor de ondertoezichtstelling. Een laatste wijziging kan worden beschouwd als een concretisering van het subsidiariteitsvereiste. Niet meer moet worden bekeken of andere middelen hebben gefaald of naar verwachting zullen falen, maar of de zorg die in verband met het wegnemen van de ernstige hulpverlening noodzakelijk is, voldoende wordt geaccepteerd. Wanneer ouders en/of de minderjarige aldus vrijwillig meewerken aan de hulpverlening, wordt niet voldaan aan de grond voor de ondertoezichtstelling.[44]

De ondertoezichtstelling kan derhalve opgelegd worden met het oog op een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige. Het doel van de ondertoezichtstelling is daarbij gericht op het wegnemen van de grond voor de ondertoezichtstelling. Gesteld kan dus worden dat het doel van de ondertoezichtstelling het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging is.[45] Hoe dat doel vervolgens bereikt moet worden, wordt beschreven in artikel 1:262 BW. Hierin staat dat de Gecertificeerde Instelling toezicht houdt op de minderjarige en ervoor zorgt dat hulp en steun worden geboden om de concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige weg te nemen binnen de duur van de ondertoezichtstelling. Daarbij wordt geprobeerd om de ouder(s) zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind te laten dragen (lid 3). De Gecertificeerde Instelling zet zich daarbij in om de gezinsband zoveel mogelijk te bevorderen. Wanneer het ontwikkelingsniveau van de minderjarige daarom vraagt en de minderjarige ook die behoefte heeft, richt de Gecertificeerde Instelling zich tevens op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige (lid 2).

Resumerend kan gesteld worden dat de maatregel van ondertoezichtstelling reeds sinds de invoering van de maatregel als doel heeft om de ernstige

42 Artikel 1:255 lid 1 BW.

43 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 8.

44 Zie hierover ook HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, waarin de Hoge Raad stelt dat dit vereiste niet enkel ziet op het accepteren van hulp, maar ook op het benutten van die hulp.Zie daarover verder par. 8.4.4. Zie ook het advies van de Raad van State op dit punt; *Kamerstukken II 2008/09*, 32015, nr. 4 en het later ingetrokken amendement van het lid Kooiman, waarin wordt voorgesteld om aan de bepaling toe te voegen dat ook wanneer hulpverlening wordt geaccepteerd maar reeds te voorzien valt dat de hulpverlening vroegtijdig afgebroken wordt, ook een ondertoezichtstelling kan worden opgelegd; zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 22.

45 Zie ook Ruitenberg 2003, p. 23.

ontwikkelingsbedreiging die grond vormt voor de ondertoezichtstelling weg te nemen. Dit terwijl de hulp die daarvoor nodig is in vrijwillig kader niet wordt geaccepteerd. De ondergrens voor het opleggen van een ondertoezichtstelling bestaat dus uit de ernstige ontwikkelingsbedreiging gecombineerd met het onvoldoende accepteren van hulp. Uit artikel 1:262 volgt vervolgens dat in de eerste plaats gewerkt moet worden aan het bevorderen van de gezinsband, zodat ouders en minderjarige in de toekomst weer zonder hulpverlening kunnen. Desalniettemin kan er ook worden geprobeerd om de zelfstandigheid van de minderjarige te vergroten, mits zijn 'ontwikkelende vermogens' daartoe aanleiding geven en dit ook overeenstemt met de wil (of mening) van de minderjarige. Met invoering van het criterium van de aanvaardbare termijn is daarnaast ook een bovengrens aan de maatregel voor ondertoezichtstelling ingevoerd. Wordt aan dat criterium niet voldaan, maar wel aan de overige gronden voor de ondertoezichtstelling, dan is niet de ondertoezichtstelling, maar de gezagsbeëindiging het geëigende middel (zie daarover hoofdstuk 11).

Wanneer wordt voldaan aan de grond voor de ondertoezichtstelling, zal de kinderrechter een beschikking tot ondertoezichtstelling afgeven. De uitvoering daarvan komt te liggen bij de Gecertificeerde Instelling. Een gezinsvoogd die werkzaam is bij de Gecertificeerde Instelling krijgt tot taak de hulpverlening zo te organiseren dat de bedreiging van de ontwikkeling van de minderjarige wordt weggenomen. Het ouderlijk gezag blijft wel bij de ouders liggen, zij het dat dit gezag beperkt wordt. Zij moeten meewerken aan de hulpverlening die de Gecertificeerde Instelling noodzakelijk acht.

8.2.2 De uithuisplaatsing als uiterst middel om de doelen van de ondertoezichtstelling te bereiken

Om het doel van de ondertoezichtstelling te bereiken, kan het noodzakelijk zijn dat het kind (tijdelijk) ergens anders gaat wonen. Hoewel ouders mee moeten werken aan de hulpverlening die de Gecertificeerde Instelling noodzakelijk acht, is voor de uithuisplaatsing een aparte machtiging nodig. De Gecertificeerde Instelling kan dus niet zonder toestemming van de kinderrechter besluiten het kind uit huis te plaatsen.

Dat is niet altijd zo geweest. In de eerste helft van de twintigste eeuw was het nog niet noodzakelijk om voor een uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling ook een machtiging van de kinderrechter te verkrijgen. Tot 1956 kon de gezinsvoogd, die onder regie van de kinderrechter de hulpverlening organiseerde, ook zonder specifieke machtiging van de kinderrechter de onder toezicht gestelde kinderen uit huis plaatsen. Het kind werd dan op aanwijzing van de gezinsvoogd uit huis geplaatst. De kinderrechter kon daarnaast wel een machtiging voor uithuisplaatsing afgeven als het ging om

een plaatsing op een observatieplek, of in een tuchtschool.[46] Het plaatsen van kinderen in een pleeggezin gebeurde dus zonder dat daar een rechter aan te pas kwam. Deze praktijk riep al jaren discussie op, en ook de wetgever was van mening dat de uithuisplaatsingen op aanwijzing van de gezinsvoogd ongewenst waren omdat het de grenzen tussen de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindiging zou vervagen. Desalniettemin zag de wetgever geen reden voor een algemeen verbod op uithuisplaatsingen zonder machtiging. Er waren immers situaties denkbaar – met name waar het oudere kinderen betrof – waarin het gewenst was om buiten de rechter om, de kinderen uit huis te kunnen plaatsen.[47] Zo kon bijvoorbeeld een jongen 'op een opleidingsschip' geplaatst worden, of een meisje 'als leerling-verpleegster in betrekking gaan'.[48]

Uiteindelijk ging de wetgever toch om, nadat de mogelijkheid om uit huis te plaatsen zonder machtiging van de kinderrechter in de jurisprudentie veel ruimer werd uitgelegd dan de wetgever voor ogen had.[49] Sinds de wet van 20 juli 1955 kan een gedwongen plaatsing in een pleeggezin alleen nog maar worden gerealiseerd met een machtiging van de kinderrechter.[50] De maatregel bleef wel direct gekoppeld aan de ondertoezichtstelling. Zonder ondertoezichtstelling kon ook geen machtiging uithuisplaatsing worden afgegeven. In de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging van 1956 stelde de wetgever dat de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling ook daadwerkelijk ingezet moest worden om het *doel* van de ondertoezichtstelling te bereiken. Met het oog op het bereiken van dit doel kon het noodzakelijk zijn om het onder toezicht gestelde kind enige tijd buiten het gezin te plaatsen. Desalniettemin diende de uithuisplaatsing met 'de nodige voorzichtigheid te worden gehanteerd. Het gevaar is groot, dat bij een overmatig aantal plaatsingen buitenshuis de als preventie bedoelde ondertoezichtstelling in diskrediet wordt gebracht'.[51]

De in 1956 geïntroduceerde grond voor de uithuisplaatsing is sindsdien niet meer gewijzigd.[52] Volgens het huidige artikel 1:265b BW kan de minderjarige dag en nacht uit huis worden geplaatst wanneer dat 'noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid'. Omdat het een middel is in het kader van de ondertoezichtstelling zal de uithuisplaatsing

46 Bruning 2001, p. 135.
47 Bruning 2001, p. 120-121.
48 Duidelijk is dat dit debat zowel vooraf gaat aan de aanname van de mensenrechtenverdragen met daarin het recht op bescherming van het familieleven als ook aan discussies omtrent gendergelijkheid.
49 HR 17 maart 1953, *NJ* 1953/370; HR 9 april 1953, *NJ* 1953/641. Bruning 2001, p. 124.
50 *Kamerstukken II,* 1953/54, 3583, nr. 2.
51 *Kamerstukken II,* 1953/54, 3583, nr. 3 (MvT), par. 5. Zie hierover Bruning 2001, p. 126.
52 Zie ook Bruning 2001, p. 180.

bovendien ingezet moeten worden om de doelen van de ondertoezichtstelling te bereiken

8.3 De beslissing om een uithuisplaatsing te verzoeken

Om tot een uithuisplaatsing te kunnen komen, moet een verzoek worden voorgelegd aan de kinderrechter. Dit verzoek tot uithuisplaatsing kan volgens de wet worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling,[53] de Raad voor de Kinderbescherming of het Openbaar Ministerie.[54] Anders dan bij het verzoek tot ondertoezichtstelling kunnen de ouders of pleegouders (wanneer de kinderen reeds in vrijwillig kader bij pleegouders verblijven) geen verzoek tot uithuisplaatsing indienen.[55] Zowel de Gecertificeerde Instelling als de Raad voor de Kinderbescherming, die gezamenlijk vrijwel alle verzoeken tot uithuisplaatsing indienen, hebben richtlijnen op grond waarvan ze kunnen komen tot de beslissing om de kinderrechter te verzoeken om het kind uit huis te plaatsen. Voor professionals in de jeugdhulp en jeugdbescherming is de *Richtlijn Uithuisplaatsing bij jeugdhulp en jeugdbescherming* opgesteld.[56] Hoewel professionals in de jeugdbescherming uiteraard ook gebonden zijn aan wettelijke criteria bij verzoeken omtrent de uithuisplaatsing, wordt met de richtlijn beoogd om universele kaders te stellen die leiden tot een zorgvuldige besluitvorming omtrent de uithuisplaatsing.[57] Het gaat hier dus niet om een kader voor de kinderrechter, die toetst het verzoek immers slechts aan de wettelijke grond in artikel 1:265b BW.[58] Het gaat daarentegen om een kader voor jeugdzorgprofessionals die moeten besluiten of ze de kinderrechter verzoeken om een machtiging uithuisplaatsing af te geven. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* wordt zowel door de Gecertificeerde Instelling als door de Raad voor de Kinderbescherming gebruikt.[59] Daarnaast heeft de Raad voor de Kinderbescherming een eigen Kwaliteitskader. Hoewel dit Kwaliteitskader vooral ziet op de

53 Artikel 1:265b lid 1 BW.

54 Artikel 1:265b lid 2 BW. Nu verzoeken door het Openbaar Ministerie in de praktijk maar weinig voorkomen, zal ik me in dit onderzoek beperken tot verzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming of de Gecertificeerde Instelling.

55 Artikel 1:255 lid 3 BW. Overigens werd de mogelijkheid voor de pleegouder met family life om de ondertoezichtstelling te verzoeken al in 1989 door de HR mogelijk geacht; zie HR 10 maart 1989, *NJ* 1990/24. Sinds 1995 is deze mogelijkheid ook in de wet opgenomen wetswijziging 26 april 1995, *Stb.* 1995, 255.

56 Vanaf hier: *Richtlijn Uithuisplaatsing*.

57 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 14.

58 Desalniettemin zijn er in de jurisprudentie wel voorbeelden waarin kinderrechters de Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming betrekken in hun beoordeling van de zaak. Zie daartoe Rechtbank Limburg 29 januari 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:3651 en Rechtbank Rotterdam 9 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6788.

59 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. VIII onder A.

procedure, zijn er enkele inhoudelijke aanwijzingen in te vinden omtrent de vraag wanneer besloten kan worden om een uithuisplaatsing te verzoeken.

8.3.1 De Richtlijn Uithuisplaatsing

Het kader voor jeugdzorgprofessionals, dat dus zowel van toepassing is op de besluitvorming door de Raad voor de Kinderbescherming, als op besluitvorming door de Gecertificeerde Instelling, stelt de ontwikkeling van de jeugdige centraal in het gehele besluitvormingsproces.[60] Er moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de ontwikkelingsbehoeften van de minderjarige en anderzijds de opvoedingscapaciteiten van de ouders. De vraag is dan; kunnen de ouders de minderjarige bieden wat hij nodig heeft? Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten vier zaken in kaart worden gebracht.

1. Hoe ontwikkelt de jeugdige zich en wat heeft hij nodig om zich te kunnen ontwikkelen;
2. Welke risico en beschermende factoren beïnvloeden de ontwikkeling van de jeugdige;
3. Wat zijn de opvoedingscapaciteiten van de ouders; en
4. Welke risico en beschermende factoren beïnvloeden de opvoedingscapaciteiten van de ouders.[61]

Hierbij geeft de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aan dat zowel ernstige problemen in de opvoedingscapaciteiten van de ouders, als ernstige problemen in de ontwikkeling van de minderjarige een reden kunnen zijn voor een uithuisplaatsing.[62] Het is dan niet noodzakelijk dat de ouders een verwijt kan worden gemaakt. Het uiteindelijke doel van de uithuisplaatsing is het herstellen van de balans.[63] In de inleiding bij de richtlijn wordt daar nog over gesteld dat de uithuisplaatsing geen doel op zichzelf is maar een 'ingrijpend middel om ervoor te zorgen dat de jeugdige veilig is en zich goed kan ontwikkelen, of om een jeugdige een behandeling te geven die anders niet mogelijk is'.[64]

Waar het gaat om de ontwikkeling van de minderjarige moet volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* gekeken worden naar ontwikkeling op verschillende gebieden. Zo wordt de gezondheid en de fysieke verschijning van het kind genoemd en zijn cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling, terwijl er eveneens wordt gekeken naar zijn zelfredzaamheid. Onder dat laatste worden volgens de richtlijn verstaan de praktische, emotionele en communicatieve vaardigheden die vereist zijn voor toenemende onafhankelijkheid, de oplos-

60 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31.
61 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31.
62 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31.
63 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.
64 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 14.

singsvaardigheden van het kind, en het inschatten van de eigen veiligheid en risico's van het kind.[65]

8.3.2 De kaders van de Raad voor de Kinderbescherming

Het *Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming* is veel korter over de grond voor de uithuisplaatsing. Dit kader stelt niet per se de *ontwikkeling* van het kind, maar de *veiligheid* van het kind centraal. Volgens dit kader draait de beslissing om de vraag 'wat het kind nodig heeft om veilig op te groeien'.[66] Doel is hier het inzetten van de juiste interventie om de veiligheid van het kind te herstellen. Welke factoren precies meespelen bij de vraag wat het kind nodig heeft om veilig op te groeien wordt niet verder gespecificeerd in het *Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming.* Iets uitgebreider is het *Protocol Beschermingstaken van de Raad voor de Kinderbescherming.* Ook hier wordt de veiligheid van de minderjarige centraal gesteld. Er moet daarbij worden gekeken naar zorg- en sterke punten in de ontwikkeling van de minderjarige. Het gaat dan om het persoonlijk functioneren van zowel ouders als minderjarige, de opvoedingsomgeving, de basale zorg en veiligheid van het kind en het handelen van de ouder en zijn perspectieven. Uiteindelijk moet dit leiden tot een antwoord op de vraag wat het kind nodig heeft om veilig op te groeien.[67] Omdat niet wordt ingegaan op het tegen elkaar afwegen van de factoren die een rol spelen bij de uiteindelijke beslissing is het lastig aan te geven wanneer op basis van het Protocol en Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming de uithuisplaatsing proportioneel zou zijn.

Wanneer de uitkomst van de overwegingen door de Raad voor de Kinderbescherming of de Gecertificeerde Instelling is dat de kinderrechter zal worden verzocht om een machtiging uithuisplaatsing, dan zal de kinderrechter opnieuw een afweging maken. De rechter beoordeelt het verzoek op grond van de bepalingen in het BW omtrent de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.

8.4 De uithuisplaatsing in het licht van kinderrechten

In hoofdstuk 3 is uiteengezet aan welke vereisten de beslissing tot uithuisplaatsing moet voldoen op basis van kinder- en mensenrechtendocumenten. Geen van de internationale verdragen verplicht lidstaten echter tot het geven van

65 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 32.
66 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder B.
67 *Protocol Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming*, p. 11.

een concrete rechtsgrond met heldere criteria.[68] Toch worden wel degelijk duidelijke minimumnormen verbonden aan de te nemen beslissing.

Een beslissing tot uithuisplaatsing van de minderjarige dient in de eerste plaats de rechten van het kind centraal te stellen en daarbij ook zorgvuldig de mening van het kind te betrekken. Bij de beslissing tot uithuisplaatsing staat enerzijds het recht van het kind op familieleven centraal en anderzijds zijn recht op bescherming. Uit hoofdstuk 3 kwam naar voren dat het familieleven tussen het kind en zijn ouders een sterke bescherming toekomt. Een uithuisplaatsing kan dan ook alleen worden gerechtvaardigd wanneer deze *noodzakelijk* is met het oog op het te bereiken doel. Dat doel van de uithuisplaatsing vindt zijn oorsprong in de beschermingsrechten van het kind en uiteindelijk het beschermen van de belangen van het kind.

Zo'n noodzakelijke inbreuk moet aan een viertal vereisten voldoen. Allereerst moet het gaan om een bedreiging in de ontwikkeling die samenhangt met het handelen (of nalaten daarvan) van de ouders. Dat handelen moet vervolgens daadwerkelijk leiden tot schade aan de ontwikkeling van het kind. Een derde vereiste ziet op de vraag of een zorgvuldige beoordeling is gemaakt van de impact van de beslissing op de betrokkenen. Tot slot kan de beslissing alleen worden gerechtvaardigd wanneer er geen lichtere middelen voorhanden zijn om het gestelde doel te bereiken.

Naast inhoudelijke criteria, verbinden kinder- en mensenrechtendocumenten ook procedurele voorwaarden aan de beslissing tot uithuisplaatsing, waaronder ook de mogelijkheid om voor rechten op te komen. In het navolgende zal de nationale wet- en regelgeving worden besproken aan de hand van de vereisten die volgen uit kinder- en mensenrechtendocumenten. Allereerst wordt ingegaan op de inhoudelijke vereisten bij de beslissing tot uithuisplaatsing, vervolgens wordt ingegaan op de procedurele vereisten die zijn gekoppeld aan de uithuisplaatsingsbeslissing.

8.4.1 Het doel van de uithuisplaatsing

Het doel van de uithuisplaatsing onder kinder- en mensenrechtendocumenten ziet op bescherming van de belangen van het kind. Om de inbreuk op het familieleven van het kind te kunnen rechtvaardigen is het belangrijk dat helder wordt onderbouwd wat in een concreet geval het doel van de uithuisplaatsing is, pas dan kan immers worden beoordeeld of de inbreuk ook noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

68 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 61a; EHRM 18 april 2013, appl. no. 7075/10 (*Ageyevy/Rusland*), par. 121-123. Zie ook Bruning & Van der Zon 2013, p. 504.

Bij besluitvorming over de vraag of de minderjarige uit huis geplaatst moet worden lijken drie verschillende beoordelingskaders te worden gebruikt. De rechtsgrond in het BW stelt dat de uithuisplaatsing noodzakelijk moet zijn in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid. Op grond van het Kwaliteitskader en het Protocol van de Raad voor de Kinderbescherming is het noodzakelijk om in te grijpen wanneer de veiligheid van de minderjarige in het geding is. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* stelt tot slot de balans tussen opvoedingscapaciteiten van de ouder en de ontwikkeling van het kind centraal.

Het BW lijkt derhalve het minst duidelijk te zijn over het doel van de uithuisplaatsing. Dat hangt ermee samen dat de uithuisplaatsing vooral een *middel* is om het doel van de ondertoezichtstelling te bereiken. Het doel van de ondertoezichtstelling is wel degelijk duidelijk. Dat is het wegnemen van een ernstige ontwikkelingsbedreiging.[69] Uit artikel 1:262 lijkt vervolgens ook te volgen dat de ontwikkelingsbedreiging kan worden weggenomen door de band tussen het kind en zijn ouders te bevorderen, of (wanneer de ontwikkeling van de minderjarige daartoe aanleiding geeft) door het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige.

Het doel van de uithuisplaatsing in het BW wijkt dus af van het doel van de uithuisplaatsing in kinder- en mensenrechtendocumenten. Het gaat in de bepaling in het BW niet om het beschermen van 'de belangen van het kind', maar om het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging. In hoofdstuk 3 kwam evenwel naar voren dat de reden voor de uithuisplaatsing moet worden gevonden in het handelen van de ouder of het nalaten daarvan, waarbij dat handelen (of het nalaten daarvan) ook daadwerkelijk schadelijk moet zijn voor de ontwikkeling van het kind. De kinder- en mensenrechtendocumenten geven derhalve een concretisering van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing in die zin dat een uithuisplaatsing alleen in overeenstemming met de belangen van het kind kan zijn als het kind ook daadwerkelijk belemmerd wordt in zijn ontwikkeling. Zo bezien sluit de grond voor uithuisplaatsing in het BW dus wel degelijk aan bij de vereisten in kinder- en mensenrechtendocumenten.

Ook de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, en het *Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming* stellen niet het beschermen van de belangen van het kind als doel van de uithuisplaatsing. Het doel in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, het verbeteren van de balans tussen ontwikkelingsbehoeften van het kind, en opvoedingscapaciteiten van de ouder, lijkt daarbij direct ook te refereren aan

69 Ruitenberg 2003, p. 23 en Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 410. Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 24. Overigens wordt in de literatuur ook wel gesteld dat niet artikel 1:255 BW het doel van de ondertoezichtstelling geeft, maar aan artikel 1:262 BW. Zie daarover Ruitenberg 2003.

de vereiste noodzakelijkheid. De ontwikkelingsbedreiging van het kind kan pas tot een uithuisplaatsing leiden wanneer ouders niet in staat zijn om de bedreiging weg te nemen. Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming beperkt het doel van de uithuisplaatsing tot de veiligheid van het kind.[70] Daarmee wordt mijns inziens een beperkte invulling gegeven aan de belangen van het kind bij een uithuisplaatsingsbeslissing. De veiligheid van kinderen is natuurlijk van groot belang en een uithuisplaatsing kan ook zeker gerechtvaardigd zijn wanneer die veiligheid in het geding is.[71] Toch dienen de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing mijns inziens breder te worden uitgelegd dan slechts gericht op de bescherming van de veiligheid van het kind. Hoe bijvoorbeeld te denken over ouders die kinderen vergaand beperken in het *uitoefenen* van hun rechten, bijvoorbeeld doordat ze hen om persoonlijke overwegingen thuishouden van school? Zoals in hoofdstuk 3 is gebleken kan ook in die situatie voldoende aanleiding bestaan voor de uithuisplaatsing.[72] Mijns inziens zou, zeker wanneer het oudere minderjarigen betreft, in ieder geval de mogelijkheid moeten bestaan om ook in deze situaties te toetsen of een uithuisplaatsing noodzakelijk is. Dat neemt niet weg dat ook in die gevallen waarin kinderen vergaand worden beperkt in hun mogelijkheden om rechten uit te oefenen, een uithuisplaatsing slechts te rechtvaardigen zal zijn als ook is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste. Dat houdt onder meer in dat de opgelegde beperking daadwerkelijk schadelijk is voor het kind (zie hierover verder par. 8.4.2.1 – het schadebeginsel).

8.4.1.1 Het doel van de uithuisplaatsing in een concreet geval

De wet- en regelgeving is derhalve niet geheel duidelijk over het doel van de uithuisplaatsing. Volgens het BW ziet het doel op het wegnemen van een ontwikkelingsbedreiging, de Raad voor de Kinderbescherming als verzoeker van de uithuisplaatsing focust vooral op de veiligheid van het kind.
Om te kunnen toetsen of het doel in een concreet geval voldoet aan kinder- en mensenrechtendocumenten, zal de verzoeker dan wel de rechter, steeds duidelijk moeten maken wat precies het doel is van deze uithuisplaatsing. Waar het gaat om het verzoek tot ondertoezichtstelling van de minderjarige moet dit doel sinds 1 januari 2015 worden opgenomen in het verzoekschrift, in die zin dat de concrete ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige moet worden genoemd.[73] Daarmee is reeds bij de toetsing door de kinderrechter duidelijk wat het doel van de ondertoezichtstelling is en kan indringender

70 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofstuk 3. Onder V. onderdeel B wordt gesteld dat in ieder onderzoek van de Raad de vraag centraal staat wat het kind nodig heeft om veilig te kunnen opgroeien.
71 Zie daarover ook par. 3.6 de verplichting om in te grijpen bij kindermishandeling.
72 Zie daarover EHRM 10 januari 2019, appl. no. 18925/15 *(Wunderlich tegen Duitsland).* Zie meer uitgebreid hoofdstuk 3 par. 3.5.2.
73 Artikel 799a Rv.

worden getoetst of het opleggen van de ondertoezichtstelling voldoet aan de vereiste noodzakelijkheid. Bovendien, zo staat in de Memorie van Toelichting bij artikel 799 Rv, kan op deze manier de kinderrechter beter en duidelijker motiveren welke concrete ontwikkelingsbedreiging ten grondslag ligt aan de ondertoezichtstelling. Dat heeft dan tot gevolg dat de ondertoezichtstelling transparanter en doelgerichter wordt uitgevoerd.[74] Ter ondersteuning hiervan is in artikel 1:255 lid 4 opgenomen dat de kinderrechter de concrete bedreiging van de minderjarige in de beschikking opneemt. Hoewel in het oorspronkelijke wetsvoorstel nog was opgenomen dat de kinderrechter niet de concrete bedreiging moest opnemen in zijn beschikking, maar de doelen waaraan gewerkt moest worden, is dat vereiste in het uiteindelijke wetsvoorstel komen te vervallen.[75] Dit omdat de kinderrechter te veel op de stoel van de uitvoerende instanties zou komen te zitten wanneer hij de doelen van de ondertoezichtstelling in zijn beschikking op zou nemen.[76] Er is daarom gekozen voor het opnemen van de concrete bedreiging in de beschikking. Het doel is dan het wegnemen van die concrete bedreiging.

Uit de Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen komt naar voren dat met het opnemen van de concrete bedreiging in de beschikking, de transparantie is verbeterd.[77] Dat geldt zowel voor de adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming, als voor de beschikking van de kinderrechter. Hierdoor weten ouders, kinderen en ook de medewerkers van de Gecertificeerde Instelling beter wat er van hen verwacht wordt.[78]

Door de verplichte opname van de doelen in het verzoekschrift is het derhalve in een concreet geval duidelijker geworden waaraan gewerkt moet worden.[79] Dit kan, zoals Forder al stelde, in het licht van artikel 8 EVRM nood-

74 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 9. Desalniettemin legde de Hoge Raad in 2017 een teleurstellend lage maatstaf bij dit vereiste door te stellen dat het voldoende was dat de Raad voor de Kinderbescherming in haar verzoekschrift had opgenomen dat *'niet duidelijk is" of de dochter de opvoeding krijgt die zij nodig heeft en dat "niet uitgesloten kan worden" dat de dochter op lichamelijk en/of sociaal-emotioneel vlak onherstelbare schade oploopt'*. HR 3 maart 2017, *RvdW* 2017/317, r.o. 2.2.

75 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 3. Zie hierover ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, nr. 6 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, nr. 7. Zie ook De Graaf, 2010b, p. 6500.

76 *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, nr. 7, p. 12.

77 Lünnemann e.a. 2018, p. 58. Uit de evaluatie komt ook naar voren dat in verlengingsbeschikkingen voor de ondertoezichtstelling vaak geen concrete bedreiging wordt genoemd, maar juist de doelen waaraan gewerkt moet worden. Een minderheid van de medewerkers bij een GI die voor dit onderzoek zijn gesproken, geeft hierbij als kanttekening dat het door de kinderrechter uitegezette traject niet altijd haalbaar is, met name waar het echtscheidingszaken betreft. Zie Lünnemann e.a. 2018, p. 40.

78 Lünnemann e.a. 2018, p. 58.

79 Aan dit vereiste lijkt in de praktijk echter slechts marginaal invulling te worden gegeven. Zie hierover ook Kok 2017 die tot de conclusie komt dat in de rechtspraktijk meer aandacht nodig is voor het benoemen van de concrete bedreiging van het kind en daarmee de onderbouwing van het verzoek tot ondertoezichtstelling.

zakelijk worden geacht.[80] Datzelfde geldt echter niet voor de doelen van de uithuisplaatsing. Noch in het verzoek, noch in de beschikking behoeven de doelen van de plaatsing te worden opgenomen of de concrete bedreiging die aanleiding geeft tot de plaatsing. De uithuisplaatsing is namelijk gericht op het behalen van de doelen van de ondertoezichtstelling. Zo ontstaat hier een gat in de rechtsbescherming van kinderen (en hun ouders). De uithuisplaatsing leidt immers tot een veel verdergaande inmenging in het familieleven dan de ondertoezichtstelling en dient terughoudend toegepast te worden. Het is mogelijk dat de doelen van de ondertoezichtstelling weliswaar een ondertoezichtstelling kunnen rechtvaardigen, maar dat ze onvoldoende grond bieden voor een uithuisplaatsing. Door expliciet te maken wat het doel van de uithuisplaatsing is, kan worden beoordeeld of het daarvoor noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Bovendien zal ook beter kunnen worden beoordeeld wanneer de uithuisplaatsing niet meer noodzakelijk is en hulpverlening in het kader van een ondertoezichtstelling kan volstaan om uiteindelijk het beoogde doel te bereiken. Anders gesteld, door duidelijkheid over het doel, kan de noodzakelijkheid van de maatregel in een concreet geval beter worden beoordeeld. Met Doek[81] ben ik van mening dat het in het licht van kinder- en mensenrechten, en in het bijzonder artikel 8 EVRM, noodzakelijk is om de doelen van de uithuisplaatsing concreet te maken in het verzoekschrift. In de beschikking kan dan, overeenkomstig het bepaalde in artikel 1:255 lid 4 worden opgenomen wat de concrete ontwikkelingsbedreiging is waaraan gewerkt moet worden, om de uithuisplaatsing te kunnen beëindigen. Slechts wanneer deze doelen duidelijk zijn, kan immers worden beoordeeld of daadwerkelijk aan het noodzakelijkheidscriterium dat is vastgelegd in kinder- en mensenrechtendocumenten wordt voldaan.

8.4.2 Is het voor het bereiken van het doel noodzakelijk om het kind uit huis te plaatsen?

Onder kinder- en mensenrechtendocumenten kan de uithuisplaatsing dus pas worden gerechtvaardigd wanneer dit noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Aan dit noodzakelijkheidvereiste worden verschillende criteria gesteld. De ontwikkelingsbedreiging moet, met het oog op de vereiste doelmatigheid, samenhangen met het handelen van de ouders of juist het nalaten

80 Forder 2008, p. 150.

81 Doek stelt over de afwezigheid van een verplichting om de doelen van de uithuisplaatsing te vermelden dat de huidige rechtsgrond aanleiding geeft voor een 'legitimering vanuit het negatieve'. Daarmee doelt hij erop dat vooral moet worden benoemd welke problemen er allemaal spelen om zo de noodzaak aan te tonen. Wat Doek betreft heeft het in het licht van het IVRK echter de voorkeur om juist een legitimering vanuit het positieve te verlangen: welke doelen worden beoogd met het uit huis plaatsen van de minderjarige. Zie: Doek 2008, p. 95.

daarvan; er moet daadwerkelijk sprake zijn van schade aan de ontwikkeling van de minderjarige; de impact van de beslissing op betrokkenen moet zorgvuldig worden beoordeeld en er mogen geen andere middelen zijn om het doel te bereiken. In het navolgende zal worden bekeken in hoeverre deze criteria voldoende naar voren komen in de Nederlandse wet- en regelgeving.

8.4.2.1 De rol van ouders

De beoordeling van het doelmatigheidscriterium bij uithuisplaatsing spitst zich vooral toe op de vraag of de oorzaak van de problemen bij de ouders ligt. Is dat niet het geval, dan kan van een scheiding tussen ouders en kinderen ook niet worden verwacht dat dat effectief zal zijn om de problemen op te lossen.

Dat de oorzaak voor de problemen gevonden moet worden in het gedrag van de ouders, wordt in het BW met name weerspiegeld in artikel 1:262 BW. Daarin staat dat de inspanningen van de Gecertificeerde Instelling gericht zijn op het versterken van de band tussen kinderen en hun ouders. De beslissing of de machtiging uithuisplaatsing kan worden afgegeven, wordt echter niet getoetst aan artikel 1:262 BW, maar aan artikel 1: 265b BW, in samenhang met artikel 1:255 BW. Artikel 1:265b noemt dat de beslissing noodzakelijk moet zijn in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige. Nu de verzorging en opvoeding van het kind precies datgene is wat het ouderlijk gezag omhelst, wordt hiermee impliciet duidelijk dat de uithuisplaatsing gericht is op de rol van ouder. Duidelijker echter is de *Richtlijn Uithuisplaatsing,* waarin de vraag centraal staat of de ouders in staat zijn te bieden wat *deze* minderjarige nodig heeft.[82] Zo kan het zo zijn dat de ouders weliswaar geen voorbeeldrol vervullen, bijvoorbeeld doordat ze vaak afwezig zijn of veel blowen. Wanneer de ontwikkeling van de minderjarige daar echter niet onder leidt, kan een uithuisplaatsing niet worden gerechtvaardigd. Anderzijds kan het ook zo zijn dat de ouder wel erg zijn best doet, maar dat de ontwikkeling van de minderjarige om heel specifieke opvoedingscapaciteiten vraagt, bijvoorbeeld doordat het kind kampt met ernstige gedragsproblemen. In die gevallen zou ook een uithuisplaatsing gerechtvaardigd kunnen worden.[83] Deze invulling van het doelmatigheidsbeginsel komt veel duidelijker naar voren in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* dan in het Burgerlijk Wetboek.

In de kaders van de *Raad voor de Kinderbescherming,* wordt de rol van de ouder benadrukt in het *Protocol Beschermingstaken*.[84] Anders dan in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* wordt hier echter niet ingegaan op de afweging die gemaakt moet worden om te beoordelen of het handelen van de ouder de uithuisplaatsing ook noodzakelijk maakt.

82 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31.
83 Vgl. bijv. EHRM, 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië).*
84 *Protocol Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming*, p. 11.

8.4.2.2 Effectiviteit in bredere zin

Hoewel de effectiviteitsvraag zich bij de beslissing tot uithuisplaatsing vooral lijkt toe te spitsen op de rol van de ouder, zou bepleit kunnen worden dat dit effectiviteitsvereiste in bredere zin een rol zou moeten spelen bij de besluitvorming.[85] Over het algemeen wordt aangenomen dat vraag naar effectiviteit (ook wel de *suitability test*) onderdeel uitmaakt van de vereiste proportionaliteit van beslissingen.[86] Daarbij is het van belang of de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt kunnen worden door het in te zetten middel.[87] Dit is een ingewikkelde vraag bij uithuisplaatsingen. Over de effectiviteit van de ondertoezichtstelling bestaan al decennialang twijfels.[88] Naar aanleiding van deze zorgen stelt Bruning dat wanneer het zo zou zijn dat:

> 'een OTS voor een minderjarige en zijn of haar gezin weinig of niets zou opleveren, of een gezinssituatie daarmee zelfs zou verslechteren, (het nog maar de vraag is) of bij het opleggen of verlengen van een maatregel van OTS nog wordt voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste dat voor overheidsinmenging in het gezinsleven voortvloeit uit art. 8 EVRM'.[89]

Die redenering geldt wat mij betreft des te meer wanneer het gaat om de beslissing om een kind uit huis te plaatsen. De uithuisplaatsing vormt immers een verdergaande inbreuk op het familieleven, terwijl het ook met betrekking tot de uithuisplaatsing niet duidelijk is in hoeverre de minderjarige gebaat is bij die uithuisplaatsing.[90] Zoals beschreven is in de inleiding bij dit onder-

---

85 Ook de kinder- en mensenrechtendocumenten vereisen een proportionele beslissing, in de uitwerking daarvan in de jurisprudentie van het EHRM en het VN-Mensenrechtencomité spitst die vraag zich vooral toe op de rol van de ouder. Dat niet in bredere zin wordt gekeken naar de effectiviteit van een uithuisplaatsing *an sich* kan wellicht verklaard worden vanuit de gedachte dat de jurisprudentie casuistisch van aard is, waardoor algemene onderzoeksbevindingen over de effectiviteit van de uithuisplaatsing (dus bijvoorbeeld het percentage succesvolle thuisplaatsingen) op zijn hoogst als ondersteunend argument kunnen dienen. De beslissing in de specifieke casus zal echter afhangen van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval.

86 Gerards 2013, p. 467.

87 Vgl. ook Bruning die stelt dat over het algemeen wordt aangenomen dat van de maatregel *enig opbouwend en nuttig gevolg te verwachten moet zijn; zie* Bruning, in: *T&C Burgerlijk Wetboek,* artikel 1:265b BW, aant. 3 (online, bijgewerkt tot 17 september 2019).

88 Clemens Schröner 1952 en recenter Slot e.a. 2001.

89 Zie Bruning 2013, p. 39.

90 Zie hierover ook Dekker 2016. Zij beschrijft dat er in de periode 1990-2005 twee onderzoeken zijn gedaan naar effectiviteit van de pleegzorgplaatsingen in Nederland. Het eerste onderzoek van Matthys en Rietveld betrof plaatsingen binnen de therapeutische gezinsverpleging. Hieruit kwam naar voren dat kinderen die deze vorm van zorg hebben gekregen het heel redelijk deden; zie Matthys en Rietveld 1995. Van Ooyen-Houben maakte een vergelijking tussen kinderen die in justitieel kader uit huis werden geplaatst in een residentiële setting en kinderen die in een pleeggezin geplaatst werden. Daaruit blijkt dat de ontwikkeling van de minderjarigen na de plaatsing stabiel blijft en de uithuisplaatsing dus weinig grote

zoek kan geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of een uithuisplaatsing positief bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind.[91] Dit terwijl een positief effect van de uithuisplaatsing op de ontwikkeling van de minderjarige vooral samen lijkt te hangen met voldoende en op maat toegesneden hulpverlening tijdens de plaatsing.[92] 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.

In de huidige praktijk blijkt dat Gecertificeerde Instellingen werken met een zogenaamde 'minimale variant' bij het uitvoeren van hun taken.[93] Dat betekent dat zij vooral zicht houden op de veiligheid van het kind, maar feitelijk niet werken aan het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging.[94] Voor de toegang tot jeugdhulp bestaan bovendien veel wachtlijsten, waardoor kinderen en hun ouders pas laat de nodige hulp krijgen.[95] Gelet op de vaststelling dat de vraag of een uithuisplaatsing daadwerkelijk positief bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind, kan derhalve de vraag worden gesteld of in de huidige praktijk een uithuisplaatsing überhaupt te rechtvaardigen is. Mijns inziens zou bepleit kunnen worden dat, bij gebrek aan hulpverlening, een uithuisplaatsing slechts te rechtvaardigen is wanneer de fysieke veiligheid van het kind thuis niet kan worden gewaarborgd.[96]

In ieder geval zal bij het verlenen van de machtiging tot uithuisplaatsing een gerechtvaardigde *verwachting* moeten zijn dat de uithuisplaatsing effectief bij zal dragen aan het bereiken van de doelen van de uithuisplaatsing. Door in de wet een verplichting voor verzoekers op te nemen dat zij niet alleen moeten motiveren wat het doel is van de uithuisplaatsing (zie hierboven, par. 8.4.1.1), maar ook hoe de uithuisplaatsing ervoor zal zorgen dat uiteindelijk ook de doelen van de ondertoezichtstelling bereikt worden, zal de noodzakelijkheid van de maatregel mijns inziens beter kunnen worden getoetst.

---

veranderingen in hun ontwikkeling – in positieve dan wel negatieve zin – heeft meegebracht. Daarbij werd vrijwel geen verschil gevonden in ontwikkeling van kinderen die op een residentiële plek werden geplaatst, en kinderen die in een pleeggezin werden geplaatst; zie Van Ooyen-Houben 1991. Overigens wijst Dekker er in haar dissertatie op dat effectiviteit geen eenduidig begrip is en dat het verandert met de tijd, nu ook doelen van hulpverlening en onderzoeksmethoden veranderen. Het is daarom belangrijk om bij onderzoek naar effectiviteit van hulpverlening steeds beducht te zijn op de vraag wat in het betreffende onderzoek verstaan wordt onder effectief. Zie hierover Dekker 2016, p. 223.

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

92 Barteling 2013, p. 29-30.

93 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 12.

94 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 12.

95 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 13.

96 Zie ook Juffer 2010, p. 23.

8.4.2.3 Schadebeginsel

Zoals naar voren gekomen in het kinder- en mensenrechtenkader kan de beslissing tot uithuisplaatsing alleen worden verantwoord wanneer het handelen van de ouder, of het nalaten daarvan er daadwerkelijk toe leidt dat kinderen beperkt worden in hun ontwikkeling. Dat komt in het BW niet expliciet naar voren in de grond voor de uithuisplaatsing, maar volgt wel uit de grond voor de ondertoezichtstelling, waarin staat dat er sprake moet zijn van een *ernstige* ontwikkelingsbedreiging. Het begrip 'ernstige' was in 2015 bijna verdwenen uit de rechtsgrond.[97] Er leek toen een behoefte te bestaan om eerder in te kunnen grijpen in het gezinsleven. Door het woord ernstig uit de grond voor de OTS te halen kon de ondertoezichtstelling ook opgelegd worden bij 'relatief lichte problemen'.[98] De Raad van State was, naar mijn mening terecht, zeer kritisch over deze voorgestelde wijziging die ingrijpen in het gezinsleven wel heel gemakkelijk maakte.[99] Niet aan de orde gesteld, maar wel relevant, waren de gevolgen die een dergelijke verlichting van de grond voor de ondertoezichtstelling zou hebben voor de mogelijkheid om een kind uit huis te plaatsen.[100] De uithuisplaatsing ziet immers op het bereiken van de doelen voor de ondertoezichtstelling. Zou dat doel het wegnemen van 'relatief lichte problemen' zijn geweest, dan leek het daarmee ook mogelijk te worden om, wanneer dit voor het wegnemen van die relatief lichte problemen noodzakelijk was, het kind uit huis te plaatsen. Het is wat mij betreft in het licht van het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven dan ook zeer toe te juichen dat deze wijziging geen doorgang heeft gevonden.

De hoge eis aan het opleggen van de ondertoezichtstelling wordt bevestigd door de Hoge Raad. Deze stelt:

> 'Het toepassen van de maatregel van ondertoezichtstelling betekent een inmenging in het gezinsleven van ouder(s) en kind. Deze maatregel is slechts gerechtvaardigd indien zij berust op de in de wet aangegeven gronden en dient ter bescherming van het belang van het kind. De rechter die de ondertoezichtstelling uitspreekt, zal in zijn beschikking niet alleen moeten vermelden dat deze beide gronden

97 Zie het oorspronkelijke Wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 2. Zie voor een bespreking van de discussie Bruning 2011a, p. 782.

98 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 22.

99 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 4. Zie voor kritiek op deze wijziging ook Forder 2008, p. 52-53 en Bruning 2011a, p. 782.

100 Dat geldt overigens niet voor de 'maatregel van opgroei-ondersteuning' die na amendement werd opgenomen in het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen, maar uiteindelijk niet door de Eerste Kamer kwam. Deze maatregel was bedoeld als lichte ondertoezichtstelling en moest ervoor zorgen dat hulpverleners de mogelijkheid zouden krijgen om ook bij relatief lichte problemen in te grijpen. Een uithuisplaatsing was niet mogelijk in combinatie met deze lichte maatregel. Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 40. Zie hierover ook Verkroost 2019; Kok 2011 en Bruning 2011b.

> aanwezig zijn, doch ook moeten aangeven op grond van welke gegevens hij tot zijn oordeel is gekomen dat de minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd (...).'[101]

De kinderrechter zal dus duidelijk moeten maken waarom hij vindt dat de minderjarige *ernstig* wordt bedreigd in zijn ontwikkeling. Pas wanneer voldaan is aan de grond voor de ondertoezichtstelling, zal vervolgens gekeken kunnen worden of het daarvoor ook noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Nu deze alleen kan worden opgelegd wanneer de uithuisplaatsing noodzakelijk is om de doelen van de ondertoezichtstelling te bereiken, zal opnieuw sprake moeten zijn van een *ernstige* ontwikkelingsbedreiging. De grond voor uithuisplaatsing benadrukt niet dat er daadwerkelijk sprake moet zijn van gedrag van de ouder dat schadelijk is voor het kind. Daarom biedt de rechtsgrond weinig waarborgen voor inbreuken op het familieleven van het kind wanneer te snel of te gemakkelijk uit huis wordt geplaatst. Dat was ook een zorg van een groep jeugdrechtadvocaten die in 2008 in een brandbrief aandacht vroegen voor de al te gemakkelijke manier waarop rechters een machtiging uithuisplaatsing toewezen.[102] In die brief stelden zij dat de uithuisplaatsing werd ingezet als 'voorbehoedsmiddel voor potentiële schade'.[103] Hoewel deze zorg uit 2008 stamt, is de rechtsgrond voor een uithuisplaatsing sindsdien niet gewijzigd.

Nog altijd zijn er signalen dat verzoeken tot een ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing gemakkelijk worden toegewezen door de kinderrechters. In de Kamerstukken werd in 2017 nog opgemerkt dat adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming in 90 tot 95 procent van de gevallen worden overgenomen door de rechter.[104] Dit terwijl uit onderzoek van De Jong en Van der Zon naar voren kwam dat in ruim driekwart van de zaken in hoger beroep tegen de machtiging uithuisplaatsing, de uithuisplaatsing werd bekrachtigd.[105] Een verklaring voor die hoge percentages zou kunnen zijn dat alleen bepaalde zaken worden voorgelegd. Het gaat veelal om zaken waar de zorgen ook dusdanig ernstig zijn dat bijna altijd ook de uithuisplaatsing noodzakelijk is, doordat het gedrag van de ouder schadelijk is voor het kind. De *Richtlijn Uithuisplaatsing*, die als leidraad dient voor de verzoekende instanties, bena-

101 HR 19 februari 2016, *NJB* 2016/452. Deze maatstaf is door de Hoge Raad bevestigd in HR 21 april 2017, *NJ* 2017/196. Zie ook HR 13 april 2001, *NJ* 2002/4 en HR 13 april 2001, *NJ* 2002/5.

102 Zie daarover Huijer & Weijers 2012.

103 Open brief van bezorgde jeugdrechtadvocaten, Rotterdam 4 december 2008, p. 1.

104 *Kamerstukken II* 2016/17, 34550-VI, nr. 2, p. 53.

105 De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

drukt ook duidelijker dan het BW dat een uithuisplaatsing alleen aan de orde is als het gedrag van de ouder daadwerkelijk schadelijk is voor het kind.[106]

Of dat er echter ook daadwerkelijk toe heeft geleid dat slechts zaken die aan dit criterium voldoen worden voorgelegd, is niet duidelijk. Onderzoek van Huijer en Weijers lijkt juist op het tegendeel te wijzen. Zij concluderen dat in hun onderzoek van gepubliceerde uitspraken uit 2011 verschillende zaken naar voren kwamen waarin om een uithuisplaatsing werd verzocht wanneer 'slechts' sprake was van potentiële schade.[107] Mijns inziens bestaat er dan ook alle aanleiding om in de rechtsgrond voor de uithuisplaatsing te benadrukken dat het voor het inzetten van een uithuisplaatsing noodzakelijk is dat daadwerkelijk sprake is van schade aan de ontwikkeling van het kind. En dat deze schade moet samenhangen met het handelen (of de nalaten) van de ouders.[108] Hoewel sommige rechters een strenge maatstaf hanteren bij toewijzing van de uithuisplaatsing,[109] zijn ook zaken aan te wijzen waarin de maatstaf veel lager lijkt te liggen.[110] Het benadrukken van de minimumnormen die kinder- en mensenrechten stellen voor de grond van de uithuisplaatsing biedt zowel de kinderrechter, als kinderen en hun ouders houvast omtrent de voorwaarden waaronder een uithuisplaatsing kan worden toegewezen.

8.4.2.4 Ouders die hun kind beperken bij het uitoefenen van hun rechten

Zoals bepleit in hoofdstuk 3 kan onder het schadebeginsel gekeken worden naar de vraag of de ouder inbreuk maakt op een recht van het kind en om welk recht het dan precies gaat. Interessant daarbij is de vraag in hoeverre het ingrijpen gerechtvaardigd kan worden wanneer ouders hun kind vergaand

---

106 Dit volgt uit de belangenafweging die moet worden gemaakt bij de beslissing tot uithuisplaatsing. Doordat de behoeften van het kind worden afgezet tegen de opvoedingscapaciteiten van de ouder, kan een uithuisplaatsing pas worden gerechtvaardigd wanneer het handelen (of nalaten daarvan van de ouder) daadwerkelijk tot problemen leidt voor het kind. Zie *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 31. Zoals hierboven gesteld geven de kaders van de Raad voor de Kinderbescherming geen verdere invulling aan de afweging die moet worden gemaakt om te beoordelen of de uithuisplaatsing noodzakelijk is.

107 Huijer & Weijers 2012. Zie voor een kritiek op dit onderzoek Scheele 2013.

108 Zie voor een vergelijkbaar standpunt ook Huijer & Weijers 2012.

109 Zie bijvoorbeeld Hof Den Bosch 16 juni 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2425, waarin het Hof oordeelde dat niet was voldaan aan de grond voor uithuisplaatsing omdat een uithuisplaatsing de minderjarige meer schade zou opleveren dan thuis blijven. Zie vergelijkbaar ook Hof Amsterdam 11 december 1997 ECLI:NL:GHAMS:1997:BL8394; Hof Den Bosch 30 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1607 en Hof Den Haag 25 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:795.

110 Zie bijv. Rechtbank Amsterdam 18 oktober 2016, zaaknummer C/13/611329 / JE RK 16-781, vernietigd door het Gerechtshof Amsterdam bij beschikking van 25 juli 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3081 en Rechtbank Amsterdam 15 april 2011, zaaknr. 11-666/485059, vernietigd door het Gerechtshof Amsterdam bij beschikking van 14 juni 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6395.

beperken bij het uitoefenen van hun rechten. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan om de godsdienstvrijheid of de vrijheid van meningsuiting van het kind. Hoewel deze vraag op basis van de wettelijke grondslag voor de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing niet beantwoord kan worden, kan wel worden gewezen op artikel 1:262 BW. Daarin staat dat, voor wat betreft een oudere minderjarige, de inspanningen van de Gecertificeerde Instelling gericht zijn op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige.[111] Hier lijkt de wetgever dus ook ruimte te laten voor de toenemende autonomie van de minderjarige.

Blaak e.a. wijzen erop dat het bepaalde in artikel 1:262 lid 2 BW een mooie vertaling is van artikel 5 IVRK, terwijl het artikel in de rechtspraak maar weinig wordt gebruikt.[112] Dat kan ermee te maken hebben dat onderzoeken van de Raad volgens het Kwaliteitskader van de Raad steeds gericht zijn op de veiligheid van het kind.[113] Hierdoor ligt het minder voor de hand dat het artikel gebruikt wordt voor situaties waarin niet de veiligheid van het kind in het geding is, maar hij wel stelselmatig de mogelijkheid wordt ontzegd om zijn rechten uit te oefenen. Toch zijn er in de nationale jurisprudentie wel enkele voorbeelden te vinden van uithuisplaatsingen nadat ouders hun kind vergaand beperken bij het uitoefenen van hun rechten, bijvoorbeeld doordat zij thuisonderwijs moesten volgen als gevolg van hun geloofsuitoefening,[114] of wanneer zij alleen rauw voedsel mochten eten.[115]

De zorgen over de beperkingen die ouders opleggen aan hun kind gaan daarbij ook altijd gepaard met zorgen over de ontwikkeling van het kind (in overeenstemming met het schadebeginsel). Zo verzocht de Raad voor de Kinderbescherming in 2009 (subsidiair) om de dertienjarige Laura uit huis te plaatsen vanwege de beslissing van de ouders om haar toestemming te geven voor een solozeiltocht om de wereld.[116] Dit verzoek van de Raad zag in de eerste plaats op zorgen over de rol van Laura's ouders in het uitoefenen van haar recht om zich vrijelijk te verplaatsen, alsook op hun rol in het uitoefenen in haar recht op onderwijs. Die beslissingen over het uitoefenen van de rechten van Laura leidde echter indirect tot zorgen over haar ontwikkeling.[117]

---

111 Artikel 1:262 lid 2 BW.

112 Zie hierover ook Blaak e.a. 2012, p. 170, waar wordt gesteld dat artikel 1:262 lid 2 BW (toen nog 1:257 lid 3 BW) een mooie vertaling is van artikel 5 IVRK. In artikel 5 IVRK is bepaald dat ouders het kind begeleiden bij de uitoefening door het kind van zijn rechten.

113 Zie daarover par. 7.4.1.

114 Zoals in Rechtbank Groningen 28 oktober 2009, ECLI:NL:RBGRO:2009:BK2838.

115 Zoals in Rechtbank Amsterdam 8 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ8082.

116 Rechtbank Utrecht, 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ6275 en Rechtbank Utrecht 23 december 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK7583.

117 Zo stelde de rechtbank Utrecht over Laura's voornemen een solozeiltocht rond de wereld te maken: 'De beschikbare informatie heeft tot gevolg dat de rechtbank er vooralsnog van uitgaat dat [kind)'s psychische ontwikkeling en gezondheid gevaar kunnen lopen als zij binnenkort weg zou gaan en dat haar ontwikkeling alsdan ernstig wordt bedreigd. Het ondernemen van de solo zeezeilreis van twee jaar met alle risicovolle factoren van dien,

In de hierboven genoemde uitspraak van de rechtbank Groningen over een jongen die zich verzette tegen de strenge geloofsregels van zijn ouders stelt de kinderrechter:

> '(het kind) groeide op in een gezin waar hij niet (meer) begrepen werd en zichzelf niet (meer) kon zijn met als gevolg dat er in het afgelopen jaar meerdere escalaties zijn geweest, waarbij (het kind) geen andere uitweg zag dan de thuissituatie te verlaten. Het was voor hem een keuze tussen aanpassen aan de levenswijze van de ouders of weggaan, een tussenweg was er niet.'[118]

Ook hier staat de wijze waarop de ouders het kind begeleiden in het uitoefenen van zijn rechten centraal, terwijl dat opnieuw ook zorgen oplevert voor de ontwikkeling van het kind.

Mijns inziens wordt hier in de rechtspraak een correcte lijn getrokken. De uithuisplaatsing is een vergaand middel, dat slechts als uiterst middel mag worden ingezet. Vanuit kinderrechtenperspectief bezien kan echter niet te gemakkelijk voorbij worden gegaan aan een situatie waarin jeugdigen stelselmatig de kans wordt ontnomen zijn rechten uit te oefenen. Zonder de mogelijkheid om rechten uit te oefenen zijn rechten immers waardeloos. Bovendien is het, zoals Fortin overtuigend betoogt, voor jeugdigen van groot belang dat zij leren om zelfstandig beslissingen te nemen.[119] Door de vraag of vergaande beperkingen bij de uitoefening van rechten te behandelen in samenhang met de vraag of dit ook daadwerkelijk leidt tot een ontwikkelingsbedreiging van het kind wordt recht gedaan aan zowel de rechten van het kind op ontwikkeling, als aan het schadebeginsel bij de uithuisplaatsing. De benadering in het Kwaliteitskader van de Raad, waarin ingrijpen wordt gekoppeld aan de veiligheid van het kind, is daarom mijns inziens te beperkt. De ontwikkeling van het kind kan immers ook worden beperkt wanneer zijn veiligheid niet in het geding is, maar doordat hem stelselmatig de kans wordt ontnomen om te leren zelf beslissingen te nemen.[120]

---

wijkt zozeer af van wat van een gemiddeld bijna veertienjarig meisje wat betreft ontwikkelingsniveau aankan en heeft zodanige invloed op de ontwikkelingstaken van een gemiddeld meisje van die leeftijd, dat een ernstige ontwikkelingsbedreiging kan worden verondersteld.' Zie Rechtbank Utrecht, 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ6275.

118 Rechtbank Groningen 28 oktober 2009, ECLI:NL:RBGRO:2009:BK2838 r.o. 2.2.2.

119 Fortin stelt daarover: 'Industrialised societies expect children to emerge form minority immediately ready to take their place as newly minted citizens. In truth childhood is short and it is unrealistic to argue that a child who is protected throughout from responsibility and from participation in important decisions regarding his or her upbringing will become a confident young person and responsible citizen'; zie Fortin 2009, p. 7. Zie over het 'recht' om fouten te maken ook Freeman 2010, p. 25. Ook Janusz Korczak was groot voorstander van het recht van het kind om fouten te maken: zie Eichsteller, 2009, p. 389 en de door Lifton op basis van het werk van Korczak opgestelde verklaring voor de rechten van het kind in Lifton 2005.

120 Zie ook Fortin 2009, p. 7.

8.4.3 Een zorgvuldige beoordeling van de impact van het genomen besluit op betrokkenen

Een derde vereiste dat voortvloeit uit het kinderrechtenkader is een zorgvuldige beoordeling van de impact van het genomen besluit op de betrokkenen. Voordat een besluit kan worden genomen over de uithuisplaatsing, moet zorgvuldig worden afgewogen wat de impact van die beslissing is op de betrokkenen. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat een uithuisplaatsing meer impact zal hebben als het gaat om pasgeboren kinderen.

In de nationale wetgeving zal een beoordeling van de impact van het besluit op de betrokkenen in de eerste plaats moeten worden gemaakt door de verzoekende instantie. De kinderrechter zal vervolgens alle belanghebbenden de kans moeten geven om gehoord te worden. Zo kan op basis van de stukken die zijn ingediend door de verzoeker en de waarnemingen van de kinderrechter ter zitting een beoordeling worden gemaakt van de impact op betrokkenen. Dit vereiste valt of staat derhalve bij een zorgvuldige onderbouwing van het verzoek én de participatie van betrokkenen, onder wie het kind. De vereisten hieromtrent in de nationale wet- en regelgeving zien echter op de besluitvorming in zijn geheel en niet specifiek op het maken van een beoordeling van de impact van de beslissing op betrokkenen bij een beslissing tot uithuisplaatsing. Daarom zal de wet- en regelgeving behandeld worden in paragraaf 8.8, waarin de onderbouwing van het verzoek wordt besproken. Wel kan er alvast op worden gewezen dat broers en zussen onder de nationale wet- en regelgeving niet als belanghebbenden worden beschouwd, en speelt de impact van de uithuisplaatsingsbeslissing daardoor op hen geen rol van betekenis in de procedure.

8.4.4 Minder ingrijpende middelen

Een laatste vereiste aan het noodzakelijkheidscriterium betreft de vraag of er ook minder ingrijpende middelen zijn om het gestelde doel te bereiken. De beslissing tot uithuisplaatsing is immers een *ultimum remedium*. Dit vereiste wordt ook wel omschreven als het subsidiariteitsvereiste.

In het BW wordt de vraag naar minder ingrijpende middelen niet als zodanig genoemd in de grond voor de uithuisplaatsing. Wel is het expliciet opgenomen in de grond voor de ondertoezichtstelling. Daarin staat dat de ondertoezichtstelling alleen kan worden opgelegd als de hulp en steun die noodzakelijk zijn voor het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging niet, of niet voldoende worden geaccepteerd. Die formulering is in 2015 in de wet gekomen. Tot 2015 stond in de grond voor de ondertoezichtstelling dat deze alleen kon worden opgelegd wanneer andere middelen hadden gefaald of naar

verwachting zouden falen.[121] Daarmee was het subsidiariteitsvereiste niet direct gericht op de vraag of hulpverlening wel of niet geaccepteerd werd, maar op de bredere vraag of andere mogelijkheden beschikbaar waren.

De huidige wet specificeert derhalve het uit het kinder- en mensenrechtendocumenten afkomstige vereiste dat eerst gekeken moet worden naar andere middelen. Het is echter maar de vraag of een dergelijke specificering wenselijk is. Lünnemann e.a. wijzen er in hun tussentijdse evaluatie van de nieuwe wetgeving op dat het nieuwe criterium in de praktijk tot veel onduidelijkheid leidt. Het criterium wordt door sommige rechters strikt en door andere rechters juist weer coulant toegepast. Bovendien, zo stellen zij, zijn niet alle problemen met hulpverlening op te lossen. Sommige ouders zijn simpelweg niet in staat om het kind voldoende te bieden – ook niet met hulpverlening. Het criterium acceptatie van hulpverlening leidt er daarom soms toe dat veel te lang wordt gewacht met ingrijpen, waardoor uithuisplaatsingen pas tot stand komen als zich een crisis voordoet.[122]
In 2018 heeft de Hoge Raad het wettelijke criterium dat de hulpverlening onvoldoende wordt geaccepteerd verduidelijkt.[123] De Hoge Raad stelt dat onder het accepteren van hulpverlening ook moet worden verstaan het *benutten* van hulpverlening.[124] Als ouders de hulp weliswaar accepteren, maar de gewenste verbetering uitblijft kan dan ook zijn voldaan aan de grond voor de ondertoezichtstelling. Met die interpretatie is het probleem dat werd genoemd in de tussentijdse evaluatie van de wetgeving ondervangen. Wanneer ouders simpelweg niet in staat zijn om van de geboden hulpverlening te profiteren, kan voldaan zijn aan de grond voor de ondertoezichtstelling. Desalniettemin blijft de formulering problematisch.

Zoals hierboven is gebleken is er bewust voor gekozen om een ruime grond te formuleren voor de ondertoezichtstelling. De ondertoezichtstelling kan daarom in veel verschillende situaties worden toegepast, zoals wanneer er problemen zijn met het eetpatroon van de kinderen, of wanneer de ouders hun dochter toestemming geven om een solo-zeilreis om de wereld te maken. Juist nu de ondertoezichtstelling in veel verschillende situaties kan worden toegepast, is het niet wenselijk om de vraag of er alternatieve manieren zijn om de problemen op te lossen te beperken tot het accepteren van hulpverlening. Daar komt bij dat de hulpverlening die noodzakelijk is, in de huidige praktijk vaak helemaal niet beschikbaar is en bestaan voor veel interventies

121 Zie daarover par. 7.2.
122 Lünnemann e.a. 2018, p. 23-24. In de factsheet pleegzorg 2018 wordt het probleem dat soms lang wordt gewacht met een uithuisplaatsing ook opgemerkt. Wanneer het kind dan uiteindelijk toch uit huis wordt geplaatst, kampt het vaak met forse gedrags- en hechtingsproblemen. Zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 5.
123 HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.
124 HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, r.o. 3.3.3.

wachtlijsten.[125] Daarom worden veelal *second-*, *third-* of *fourth-best* opties aangedragen door hulpverleners.[126] Wordt deze minder passende hulpverlening door ouders of kinderen niet geaccepteerd, dan voldoen ze daarmee aan het subsidiariteitsvereiste in de grond voor de ondertoezichtstelling. Het beperkte subsidiariteitsvereiste leidt mijns inziens dan ook tot een verzwakking van de positie van ouders en kinderen.[127]

Wel staat in de Memorie van Toelichting dat wanneer ouders en kinderen vanwege wachtlijsten een 'second-best' zorgaanbod krijgen en zij dit weigeren, dit niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot een uithuisplaatsing. Zij mogen het aanbod gemotiveerd afwijzen.[128] In hoeverre deze opmerking ook zijn weg naar de rechtspraktijk heeft gevonden, is niet duidelijk. Juist in de snelle rechtspraktijk waarin rechters en juridisch medewerkers mede als gevolg van de bezuinigingen op de rechtspraak onder een grote tijdsdruk werken, kan niet verwacht worden dat in alle zaken de Memorie van Toelichting wordt geraadpleegd. Datzelfde geldt voor de jeugdhulppraktijk, waarnaast eveneens grote bezuinigingen en hoge werkdruk, slechts een beperkt aantal juristen beschikbaar is. Bekendheid met de Memorie van Toelichting mag in dergelijke gevallen niet altijd verondersteld worden.

In de grond voor uithuisplaatsing wordt niets gezegd over het al dan niet accepteren van hulpverlening, dan wel de mogelijkheid om andere hulpverlening in te zetten. Mijns inziens waarborgt het opnemen van een subsidiariteitsvereiste in de grond voor de ondertoezichtstelling niet dat de vraag naar subsidiariteit ook voldoende aan bod komt bij het verlenen van de machtiging uithuisplaatsing. Dat geen lichtere middelen voorhanden zijn om de ondertoezichtstelling te voorkomen, betekent immers nog niet dat dat ook geldt voor de uithuisplaatsing. Expliciete opname van een subsidiariteitsvereiste in de grond voor de uithuisplaatsing zou daarom aanleiding kunnen geven voor een veel indringender toets van de vraag of geen andere middelen voor handen zijn om de *uithuisplaatsing* te voorkomen. Voor de formulering van een dergelijk vereiste zou mijns inziens aangesloten kunnen worden bij de Jeugdwet, waarin als voorwaarde voor plaatsing in een gesloten instelling wordt gesteld dat deze alleen mogelijk is als de bedreiging niet buiten de instelling kan worden afgewend.[129] Voor een uithuisplaatsing zou mijns inziens moeten gelden dat deze alleen mogelijk is wanneer de bedreiging niet zonder uithuisplaatsing kan worden afgewend.

125 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 68. Zie ook Friele e.a. 2018, p. 529 (Eerste evaluatie Jeugdwet).
126 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 13.
127 Zie ook het advies van de Raad van State hieromtrent: *Kamerstukken II* 2008/09, 32015 nr. 4, p. 9.
128 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 23.
129 Artikel 6.1.6. Zie voor eenzelfde voorstel ook Lünneman ea 2018, p. 24.

8.4.4.1 Het bekijken van de mogelijkheden binnen het eigen netwerk

Hoewel de vraag naar minder ingrijpende middelen niet in de grond voor uithuisplaatsing is opgenomen, geeft de wet sinds 1 januari 2015 wel een verplichting om goed te kijken naar de mogelijkheden binnen het eigen netwerk om het gezin te ondersteunen. Wordt hulpverlening gestart in het kader van de ondertoezichtstelling (of in een preventieve fase) dan wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden om de problemen binnen het eigen netwerk op te lossen. Ondersteunend daaraan is de nieuwe verplichting in de wet om waar mogelijk een familiegroepsplan op te stellen. Die verplichting is in de wet opgenomen na aanname van het amendement Voordewind en Ypma,[130] en komt voort uit de gedachte dat burgers in veel gevallen 'zeer wel in staat (zijn) verantwoordelijkheid te nemen voor problemen in de eigen familie of vriendenkring'.[131] Betrokken familieleden en anderen uit het sociale netwerk stellen dan een plan van aanpak op dat er toe moet leiden dat de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige wordt weggenomen.[132] Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat een buurman het kind elke ochtend naar school brengt om zo spijbelgedrag een halt toe te roepen. Lukt het niet om samen met het netwerk een plan van aanpak op te stellen, dan stelt de Gecertificeerde Instelling, die de ondertoezichtstelling uitvoert, zelf een plan van aanpak op.[133] Hiermee wordt – in overeenstemming met kinder- en mensenrechtendocumenten – derhalve verplicht dat eerst goed is gekeken naar de mogelijkheden om de problemen van het kind binnen het eigen netwerk op te lossen, voordat door de jeugdbeschermingsautoriteiten een plan wordt opgelegd.

8.4.4.2 Minder ingrijpende middelen bekeken door de verzoekers

Ook in de in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, en in de kaders van de Raad voor de Kinderbescherming, wordt gekeken naar de vraag of er ook minder ingrijpende middelen voorhanden zijn om het beoogde doel te kunnen bereiken. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft aan dat wanneer de afweging tussen ontwikkelingsbehoeften van de minderjarige en de opvoedingscapaciteiten van de ouder een uithuisplaatsing zouden kunnen rechtvaardigen, eerst nog moet worden gekeken naar stabiliserende en destabiliserende factoren, in en om het gezin. De opvoeding en verzorging van het kind bevindt zich volgens de richtlijn immers niet in een vacuüm.[134] Door ondersteuning van het sociale netwerk kan dan mogelijkerwijs de uithuisplaatsing voorkomen worden. Ook kan het zijn dat juist sprake is van destabiliserende factoren, zoals huiselijk

130 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 83 (Amendement Ypma en Voordewind).
131 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 83 (Amendement Ypma en Voordewind), p. 3.
132 Artikel 4.1.2 Jeugdwet.
133 Artikel 4.1.3 Jeugdwet.
134 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 36.

geweld of financiële problemen. Ondersteuning op die gebieden kan er dan voor zorgen dat de situatie niet dusdanig uit de hand loopt dat een uithuisplaatsing noodzakelijk is.[135] Voordat tot een uithuisplaatsing kan worden overgegaan moet daarom worden beoordeeld in hoeverre de opvoedingsrelatie met behulp van de het sociale netwerk voldoende in balans kan worden gebracht én of de verwachting is dat dit binnen een half jaar zal lukken.[136] De *Richtlijn Uithuisplaatsing* is derhalve in overeenstemming met het vereiste te kijken naar minst ingrijpende middelen. Het vereist immers dat wordt gezocht naar lichtere middelen om het gestelde doel ter bereiken en koppelt een duidelijke termijn aan dit vereiste. Het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging op een andere manier dan uithuisplaatsing, moet binnen een half jaar te realiseren zijn. Is het reeds duidelijk dat een uithuisplaatsing aan de orde is, dan stelt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* nog een ultieme subsidiariteitseis, waarbij gekeken moet worden of de dreigende uithuisplaatsing kan worden voorkomen door een gerichte interventie in te zetten.[137]

Ook het Kwaliteitskader en het Protocol van de Raad voor de Kinderbescherming geven afwegingen die zien op de vraag of de minst ingrijpende maatregelen zijn ingezet. In zowel het Kwaliteitskader als het Protocol van de Raad voor de Kinderbescherming wordt aangegeven dat moet worden gekeken naar de mogelijkheden binnen het eigen netwerk.[138] Het Protocol voegt daar nog aan toe dat ook gekeken moet worden naar de mogelijkheden van ouders en minderjarige om hulp te accepteren en te benutten, ook met het oog op de hulpverleningsgeschiedenis.[139]

8.5 De mening van de minderjarige in de besluitvorming

In het voorgaande zijn de vier inhoudelijke criteria die kinder- en mensenrechtendocumenten verbinden aan de beslissing tot uithuisplaatsing besproken. Omdat bij de beoordeling van die criteria de belangen van het kind steeds het uitgangspunt vormen, zal de mening van het kind ook altijd onderdeel moeten uitmaken van de besluitvorming (zie par. 3.7). De nationale wet verplicht de kinderrechter om voorafgaand aan de beslissing tot uithuisplaatsing de minderjarige te horen.[140] Nergens in de wet staat echter dat de mening van het kind ook inhoudelijk onderdeel van de belangenafweging van de kinderrechter dient te zijn, ofwel dat de mening van de minderjarige onderdeel moet zijn van de motivatie in de beschikking. De wettelijke verplich-

135 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 36.
136 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 37-38.
137 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 40.
138 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder G en I en Protocol *Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming*, p. 11.
139 *Protocol Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming*, p. 11.
140 Artikel 809 Rv.

ting richt zich dus met name op het procedurele vereiste dat het kind moet worden gehoord, maar niet op het inhoudelijk vereiste dat de mening van het kind ook daadwerkelijk moet worden meegewogen in de beslissing. In de praktijk blijkt dan ook dat de mening van het kind vrijwel geen rol speelt in de motivering van de uitspraak.[141] Dat staat haaks op kinder- en mensenrechten nu het recht op participatie daarin meer omvat dan louter een procedureel criterium. In het licht van kinder- en mensenrechten valt het dan ook aan te bevelen om in de wetgeving een verplichting op te nemen waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke rol de mening van het kind heeft gespeeld in de uiteindelijke besluitvorming.

In het verzoek tot uithuisplaatsing is meer aandacht voor de mening van het kind in het besluit. De raad vermeldt volgens het eigen Kwaliteitskader de mening van de minderjarige in het rapport of voegt dat als bijlage toe.[142] De *Richtlijn Uithuisplaatsing* noemt expliciet dat de minderjarige zoveel mogelijk moet worden betrokken bij de te nemen beslissing.[143] Daarbij wijst de richtlijn op gedragswetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat participatie van minderjarige in de besluitvorming de veiligheid en het welzijn van de minderjarige vergroot.[144] De richtlijn stelt daarbij geen leeftijdsgrens. Er moet passend gewicht worden gehecht aan zijn mening.[145] De jeugdprofessional moet achteraf uit kunnen leggen aan de minderjarige op welke wijze rekening is gehouden met de mening van het kind bij de besluitvorming.[146]

Dat in het verzoek aandacht is voor de mening van het kind hangt mogelijkerwijs samen met de wetgeving. Op grond van art 799a lid 2 Rv moet het verzoekschrift vermelden of het verzoek met de minderjarige is besproken en wat zijn reactie daarop was. Waarom een dergelijke verplichting niet is opgenomen ten aanzien van de beslissing van de kinderrechter is mij niet duidelijk. Juist een dergelijke verplichting ondersteunt naleving van het recht van het kind om niet alleen gehoord, maar ook serieus genomen te worden.

8.6 In hoeverre is de grond voor uithuisplaatsing in overeenstemming met kinderrechten?

Volwassenen houden van cijfers, zo stelt Antoine de Saint-Exupéry in het begincitaat van dit hoofdstuk. Cijfers bieden immers de illusie van een concreet houvast. Ook bij beslissingen over de uithuisplaatsing wordt gezocht naar

141 Zie daarover De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.
142 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. VI onder B.
143 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.
144 Vis e.a. 2011, aangehaald in *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.
145 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 8.
146 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 49.

concrete uitgangspunten om antwoord te geven op de vraag of een uithuisplaatsing noodzakelijk is. Er is daarom een veelheid aan wet- en regelgeving beschikbaar waarin kaders wordt gesteld aan de uithuisplaatsingsbeslissing. Bij besluitvorming over de vraag of de minderjarige uit huis geplaatst moet worden lijken drie verschillende beoordelingskaders te worden gebruikt. Op grond van het Kwaliteitskader en het Protocol van de Raad voor de Kinderbescherming is het noodzakelijk om in te grijpen wanneer de veiligheid van de minderjarige in het geding is. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* die zowel door medewerkers van de Gecertificeerde Instelling, als door medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming gebruikt wordt, stelt de ontwikkeling van het kind centraal. De rechtsgrond in het BW stelt echter dat de uithuisplaatsing noodzakelijk moet zijn in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid. Omdat de uithuisplaatsing een maatregel is in het kader van de ondertoezichtstelling, zal de noodzaak daarbij gericht moeten zijn op het behalen van de doelen van de ondertoezichtstelling.

Deze veelheid aan criteria voor de uithuisplaatsingsbeslissing biedt de illusie dat een duidelijk antwoord kan worden verkregen op de vraag of de uithuisplaatsing noodzakelijk is. Toch zijn niet alle criteria uit kinder- en mensenrechten duidelijk verankerd in de wet. Dat maakt pleegkinderen extra kwetsbaar. In een context waar verschillende meningen en belangen een rol spelen, is het immers gemakkelijk om aan de mening en belangen van het kind voorbij te gaan. Dat geldt te meer wanneer het kind zelf niet (apart) wordt vertegenwoordigd in de procedure.

Uit het voorgaande blijkt dat door een aantal veranderingen in de wet- en regelgeving de rechten van kinderen bij de uithuisplaatsingsbeslissing beter beschermd zouden kunnen worden. Dat betekent mijns inziens niet dat er *meer* criteria gesteld moeten worden aan de uithuisplaatsingsbeslissing. Juist de vraag wat een juiste opvoeding is kan niet van overheidswege worden vastgelegd in wet en regelgeving. Aan de beperkte rechtszekerheid voor het kind die dit met zich mee brengt kan echter tegenwicht worden geboden door de rechten van het kind centraal te stellen in de besluitvorming.

Allereerst dient in de wet een verplichting te worden opgenomen om zowel in het verzoekschrift als in de beschikking het *doel* van de uithuisplaatsing op te nemen. Als het doel niet duidelijk is, kan immers ook niet geoordeeld worden of de uithuisplaatsing noodzakelijk is. Juist omdat de uithuisplaatsing alleen kan worden gerechtvaardigd wanneer deze plaatsing noodzakelijk is met het oog op de belangen van het kind, dient steeds in het specifieke geval geconcretiseerd te worden wat nu precies de belangen van het kind zijn, en welk doel derhalve wordt beoogd met de uithuisplaatsing. Alleen dan kan immers worden beoordeeld of het voor het bereiken van dit doel ook noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Dat geldt in het bijzonder met betrekking tot het doelmatigheidscriterium. Om de uithuisplaatsing te kunnen

rechtvaardigen is het immers vereist dat er een gerede verwachting is dat de uithuisplaatsing een positief effect heeft op de ontwikkeling van het kind en derhalve bijdraagt aan het behalen van de beoogde doelen. Dit vereiste kan alleen zinnig worden beoordeeld als duidelijk is wat precies die doelen zijn.

Een tweede noodzakelijke verandering ziet erop dat de reden van de uithuisplaatsing moet zijn gelegen in de rol *van ouders* bij het beschermen van de belangen van hun kind. Dat betekent niet dat ouders verwijtbaar gehandeld moeten hebben. Zowel bij de wetswijziging in 1995 als die in 2015 is ervoor gekozen om geen schuldcriterium aan de grond voor de ondertoezichtstelling toe te voegen. Die keuze is te rechtvaardigen vanuit kinderrechtenperspectief, nu het gaat om de vraag of de ouders het belang van het kind voldoende kunnen beschermen. Lukt het ze niet, ongeacht de vraag of ze daar nu schuld aan hebben of niet, dan heeft de lidstaat een verplichting om de rechten van het kind te beschermen. Desalniettemin is het wel van belang om in de rechtsgrond ook expliciet te maken dat de uithuisplaatsing draait om de rol die ouders spelen bij het beschermen van het belang van het kind. Wanneer de reden van een uithuisplaatsing niet is gelegen in het handelen (of nalaten) van de ouders, dan is de verwachting niet gerechtvaardigd dat een scheiding van kinderen en hun ouders de problemen op kan lossen. In zo'n geval is dan niet voldaan aan het onder kinder- en mensenrechten vereiste noodzakelijkheidscriterium.

Een derde wijziging van de rechtsgrond zou mijns inziens gelegen moeten zijn in het verruimen van het subsidiariteitsvereiste. Dat subsidiariteitsvereiste is bij de laatste wetswijziging gespecificeerd. Niet langer staat de vraag centraal of andere middelen beschikbaar zijn om de bedreiging van de ontwikkeling weg te nemen, maar de vraag of hulp voldoende geaccepteerd wordt. Hiermee is de invulling van het subsidiariteitsvereiste specifieker dan volgt uit kinder- en mensenrechtendocumenten. Er hoeft slechts gekeken te worden of hulpverlening door ouders en minderjarige voldoende geaccepteerd wordt, en niet of andere middelen mogelijk een oplossing kunnen bieden. Dat knelt te meer omdat de meest geschikte vorm van hulp niet altijd beschikbaar is. Kinderen en hun ouders lijken dan gedwongen te worden een *second best option* te accepteren. De wetgever stelde in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel weliswaar dat ouders *second best* hulpverlening gemotiveerd mogen weigeren. Daarmee lijkt de wetgever echter te vergeten dat het vereiste van minst ingrijpende middelen een waarborg is die ouders moet beschermen tegen ingrijpen, en geen verplichting waar ouders aan moeten voldoen. Het subsidiariteitsvereiste ziet met andere woorden op een verplichting voor de staat om zich in te spannen om een uithuisplaatsing te voorkomen. Het is dan ook de staat, en niet de ouder(s) die moet(en) laten zien dan alles is gedaan om de uithuisplaatsing te voorkomen.

Tot slot dient gewezen te worden op de wijze waarop de mening van de minderjarige een rol speelt in de besluitvorming. Zoals in hoofdstuk 3 besproken is het recht van het kind om gehoord te worden zowel een procedureel,

als een inhoudelijk vereiste. De mening van het kind dient daadwerkelijk meegenomen te worden in de belangenafweging die wordt gemaakt en vormt dan ook een belangrijke component bij het vaststellen van de belangen van het kind. De nationale wet verplicht slechts dat het kind wordt gehoord, niet dat zijn mening wordt meegewogen in de beslissing. Artikel 809 Rv zou moeten worden aangevuld met het vereiste dat aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid. Hiermee kan worden gewaarborgd dat de mening van het kind daadwerkelijk onderdeel uitmaakt van het besluitvormingsproces. Bovendien impliceert een dergelijke verplichting dat in de beschikking moet worden uitgelegd op welke wijze de mening van het kind is meegenomen in de besluitvorming.

8.7 Procedurele waarborgen bij de uithuisplaatsingsbeslissing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is het, om de belangen van het kind zorgvuldig te kunnen vaststellen cruciaal dat de uithuisplaatsing zorgvuldig wordt onderbouwd, en dan kinderen (en hun ouders) daarbij worden betrokken. De verplichting daartoe volgt eveneens uit kinder- en mensenrechtendocumenten (zie daarover par. 3.10 en 3.11). In het navolgende zal worden ingegaan op de onderbouwing van het verzoek tot uithuisplaatsing, en vervolgens op de onderbouwing van de beslissing van de kinderrechter. Daarna wordt de participatie van de minderjarige bij zowel het verzoek, als bij de beslissing door de kinderrechter besproken.

8.8 Onderbouwing van het verzoek tot uithuisplaatsing

In de nationale wetgeving wordt, waar het om de onderbouwing van het verzoek tot uithuisplaatsing gaat, een onderscheid gemaakt tussen de verzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming en verzoeken die tijdens een lopende ondertoezichtstelling door de Gecertificeerde Instelling worden ingediend. De verzoeken van de Raad gaan doorgaans gepaard met het eerste verzoek tot ondertoezichtstelling. De verzoeken door de Raad en de Gecertificeerde Instelling worden daarom hier apart besproken.

8.8.1 Onderbouwing door de Raad voor de Kinderbescherming

Wanneer de machtiging uithuisplaatsing gelijktijdig wordt verzocht met het eerste verzoek tot ondertoezichtstelling dan zal het verzoek worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming.[147] Om tot dit verzoek te kunnen

147 Artikel 1:265 lid 2 BW jo. artikel 1:255 BW.

komen, doet de Raad onderzoek naar de vraag of een uithuisplaatsing gelet op de veiligheid van het kind noodzakelijk is. Hiervoor heeft de Raad een Kwaliteitskader opgesteld, waarin is uitgewerkt aan welke vereisten het onderzoek moet voldoen.[148]

Wordt de machtiging uithuisplaatsing tijdens een lopende ondertoezichtstelling verzocht, dan zal het verzoek doorgaans door de Gecertificeerde Instelling worden ingediend. In dergelijke gevallen zal er al een dossier over het kind beschikbaar zijn bij de Gecertificeerde Instelling.[149] Er wordt dan geen nieuw raadsonderzoek opgemaakt. De onderbouwing van het verzoek tot uithuisplaatsing wordt dan door de Gecertificeerde Instelling geleverd. Anders dan het *Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming*, ziet de *Richtlijn Uithuisplaatsing* niet zozeer op procedurele vereisten voor het nemen van de beslissing, maar vooral op de inhoudelijke afweging die gemaakt moet worden om te komen tot de beslissing om een machtiging uithuisplaatsing te verzoeken. Toch valt ook uit de *Richtlijn Uithuisplaatsing* een aantal vereisten met betrekking tot de onderbouwing van het verzoek af te leiden.

8.8.2 Het zorgvuldig verzamelen en vastleggen van informatie

Het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming vangt aan met informatievergaring. Daarbij kan de Raad verschillende personen in de omgeving van het kind raadplegen, zoals de schooljuf, de huisarts of een buurvrouw. Hiervoor moet wel toestemming worden gevraagd aan de ouders.[150] Personen voor wie een geheimhoudingsplicht geldt, kunnen aan die geheimhoudingsplicht voorbijgaan voor zover de verstrekte informatie noodzakelijk kan worden geacht voor de taakuitoefening van de Raad.[151] Dit geeft bijvoorbeeld dokters of predikanten de mogelijkheid om hun zorgen te delen met de Raad

148 Daarnaast zal de Raad zich moeten houden aan de bepalingen in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*. Deze richtlijn beperkt zich echter voornamelijk tot de inhoudelijke beslissing tot uithuisplaatsing.

149 7.3.8 Jeugdwet jo. 7:454 BW.

150 Weigeren de ouders toestemming dan kan de Raad voor de Kinderbescherming hieraan voorbij gaan, maar alleen als ze de ouders informeren en het besluit motiveren in het eindrapport. Ook wordt dan aan de derde medegedeeld dat de ouders geen toestemming hebben gegeven voor het opvragen van informatie bij deze persoon; zie: *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder E.

151 Artikel 1:240 BW. Deze regel geldt als uitzondering op het algemene blokkeringsrecht van artikel 7:464 lid 2 BW. Zie daarover ook Wilken 2011. Wilken wijst erop dat deze regeling alleen van toepassing is op de situatie waarin een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming naar de opvoedingssituatie plaats vindt. Voor de situatie waarin de Gecertificeerde Instelling informatie wil verkrijgen, was voorheen geen duidelijke wettelijke regeling op grond waarvan professionals voorbij konden gaan aan het blokkeringsrecht van cliënten. Inmiddels is een dergelijke regeling opgenomen in artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet.

voor de Kinderbescherming. Spreken betrokkenen bij het onderzoek onvoldoende Nederlands dan worden zij bijgestaan door een erkende tolk.[152]

De verkregen informatie wordt beoordeeld door een multidisciplinair team van gedragsdeskundigen en juristen,[153] dat volgens het Kwaliteitskader van de Raad gebruikmaakt van relevante wetenschappelijke inzichten.[154] Uiteindelijk beslissen minimaal twee raadsmedewerkers samen over de inzet van een kinderbeschermingsmaatregel.[155] De genomen beslissing wordt weergegeven en onderbouwd in het raadsrapport. Daarin moet in heldere taal benoemd worden wat de krachten zijn binnen het gezin, welke zorgen er spelen en wat er volgens de raad concreet moet gebeuren om de zorgen weg te nemen.[156]

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft aan dat voor de beslissing om uit huis te plaatsen informatie verzameld moet worden over de ontwikkelingsbehoeften van de minderjarige en over de opvoedingscapaciteiten van de ouders. Niet wordt aangegeven wie informanten kunnen zijn en in hoeverre de ouders en minderjarige toestemming moeten geven voor het opvragen van gegevens. Voor het doorbreken van het beroepsgeheim door professionals is een regeling opgenomen in de Jeugdwet. Zij kunnen, wanneer ze over informatie beschikken die noodzakelijk is ter uitvoering van de ondertoezichtstelling, deze gevraagd en ongevraagd delen met de Gecertificeerde Instelling.[157] Ook bepaalt de Jeugdwet algemenere zin dat bij het uitvoeren van de kinderbeschermingsmaatregel – in dit geval een reeds bestaande ondertoezichtstelling – rekening moet worden gehouden met de privacy van betrokkenen.[158]

Volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* moeten conclusies, beslissingen en de onderbouwing daarvan altijd schriftelijk worden vastgelegd en moeten ouders en kinderen mondeling worden geïnformeerd over de conclusies en de argumenten hiervoor. De hulpverlener moet daarbij ook nagaan of de betrokkenen begrepen hebben welke beslissing genomen is en wat de redenen daarvoor zijn.[159] De uiteindelijke beslissing neemt de jeugdhulpverlener volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* nooit alleen. Voor de beslissing tot uithuisplaatsing moet minimaal een gekwalificeerde gedragswetenschapper geraadpleegd worden.[160]

Omdat het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming, dat met name ziet op de procedure, niet van toepassing is op de besluitvorming door

152 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder C.
153 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. IV.
154 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. IX onder G.
155 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. IV onder A.
156 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder C, E en F.
157 Artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet.
158 Artikel 7.3.13 Jeugdwet.
159 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.
160 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

de Gecertificeerde Instelling, moet de Gecertificeerde Instelling het doen met de bepalingen uit de *Richtlijn Uithuisplaatsing*. Daarin is weinig ruimte voor de procedurele vereisten die hierbij in acht moeten worden genomen. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of toestemming aan het kind en zijn ouders wordt vereist wanneer informatie over hen wordt opgevraagd. Dat maakt de positie van kinderen en hun ouders bij de verzoeken die door de Gecertificeerde Instelling worden ingediend kwetsbaar.

8.8.3 Waarheidsvinding

Sinds 1 januari 2015 kent de wet een extra kwaliteitseis met betrekking tot de informatievergaring door de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instelling. In de Jeugdwet is een verplichting tot waarheidsvinding opgenomen.[161] Op grond daarvan geldt dat de feiten in de rapportages volledig en naar waarheid aangevoerd moeten worden. De toelichting bij het amendement dat aanleiding gaf tot opname van deze bepaling in Jeugdwet geeft aan dat dit betekent dat feiten, visies van betrokkenen en interpretaties van de medewerkers van de betrokken instellingen van elkaar gescheiden worden.[162] De bewoordingen uit het amendement – dat feiten visies en meningen van elkaar gescheiden moeten worden – zijn overgenomen in het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming.[163]

In de jeugdbescherming woedt al jaren een stevig debat over waarheidsvinding.[164] Velen wijzen erop dat het in de jeugdbescherming niet gaat om het juist vaststellen van wat er werkelijk is gebeurd (de materiële waarheid), maar om de formele waarheid – ofwel de waarheid zoals die binnen de grenzen van het proces vast is komen te staan. Huijer betoogt dat deze twee waarheidsbegrippen echter niet tegenover elkaar moeten worden gezet. De vraag is niet *of* de waarheid van belang is in het proces, maar hoe diep gegraven moet worden om elk detail boven tafel te krijgen. De waarheid speelt daarmee wel degelijk een rol in de civiele procedure, terwijl niet elk detail precies hoeft te worden vastgesteld.

De stellingname van Huijer is wat mij betreft zowel in overeenstemming met het nationale recht, als met de verplichtingen die voortvloeien uit het kinderrechtenkader. Hoewel de aard van kinderbeschermingszaken met zich meebrengt dat niet altijd gewacht kan worden met ingrijpen tot de volledige

161 Artikel 3.3 Jeugdwet. Een vergelijkbare – algemene – bepaling was overigens al wel te vinden in artikel 21 RO. Zie over deze verplichting ook HR 19 oktober 2018, *NJ* 2019/46.
162 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 32 (Amendement van der Burg en Bergkamp).
163 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder A.
164 Zie onder meer: Huijer 2014; Prinsen 2017; Van Zanten & Brenninkmeijer 2011; De Kinderombudsman 2013.

waarheid op tafel ligt, rust op professionals wel de plicht om zorgvuldige rapportages op te stellen waarin geen onjuistheden of onwaarheden staan. Dat in de Jeugdwet is opgenomen dat in de rapportages van de Gecertificeerde Instelling en de Raad voor de Kinderbescherming de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aangevoerd moeten worden is daarmee een belangrijke stap in de goede richting. Datzelfde geldt voor de aanwijzing in het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming om feiten, visies van betrokkenen en interpretaties van de Raad voor de Kinderbescherming helder van elkaar te scheiden.[165] Desalniettemin bestaan er nog altijd twijfels over de juistheid van stukken die worden aangeleverd door de Raad voor de Kinderbescherming of de Gecertificeerde Instelling. Daarom is in 2017 een motie aangenomen in de Tweede Kamer als gevolg waarvan wordt onderzocht of een onafhankelijke onderzoeksrechter moet worden ingezet die onderzoek moeten doen naar de vraag of de feiten in de rapportages van de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instelling daadwerkelijk kloppen. Reden hiervoor is dat de kinderrechter dit volgens de Kamerleden niet effectief toetst.[166] Uit de tussenevaluatie herziening kinderbeschermingsmaatregelen komt echter naar voren dat de kinderrechters de instelling van een onafhankelijke onderzoeksrechter niet als oplossing zien voor de problemen omtrent waarheidsvinding. De problemen rondom waarheidsvinding worden wel herkend door de kinderrechters, hoewel zij de afgelopen jaren ook verbetering hebben gezien, met name in de rapportages van de Raad voor Kinderbescherming.[167] De Raad en de Gecertificeerde Instellingen hebben om de waarheidsvinding te verbeteren inmiddels een landelijke richtlijn opgesteld en hun personeel getraind in het volledig en naar waarheid aanvoeren van de feiten.[168]

8.8.4 De informatie waar de kinderrechter zijn uitspraak op moet baseren

Welke stukken de kinderrechter tot zijn beschikking heeft wordt bepaald door de vraag wie het verzoek indient. Voor alle verzoeken geldt dat een plan van aanpak moet worden ingediend. Als er al een ondertoezichtstelling loopt moet er ook een verslag worden ingediend van het verloop van de ondertoezichtstelling en een afschrift van de beschikking tot ondertoezichtstelling.[169] Dient

165 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. V onder A.
166 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, nr. 568.
167 Lünnemann e.a. 2018, p. 42.
168 Zie daarover ook Friele e.a. 2018, p. 69 (Eerste evaluatie Jeugdwet).
169 Daarnaast dient ook een overzicht van de adresgegevens van alle belanghebbenden, zo mogelijk ondersteund met een BRP-uittreksel overlegd te worden. Zie *Procesreglement Civiel Jeugdrecht* par. 2.4.5. Bij lopende ondertoezichtstelling zal het doorgaans de Gecertificeerde Instelling zijn die het verzoek indient. Dat neemt niet weg dat ook de Raad voor de Kinder-

de Raad voor de Kinderbescherming het verzoek in, dan zal de Raad onderzoek moeten hebben gedaan en ook een verleningsbeslissing van de Gecertificeerde Instelling moeten overleggen.[170] Dient de Gecertificeerde Instelling het verzoek in dan worden deze stukken niet overlegd. De Gecertificeerde Instelling zal daarentegen al enige tijd in het gezin betrokken zijn, en daardoor meer zicht hebben op de situatie van het kind binnen het gezin.

8.8.4.1 Geen indicatiebesluit meer

Onder de wetgeving zoals die gold voor 1 januari 2015 diende bij het verzoek tot uithuisplaatsing ook een indicatiebesluit overlegd te worden. 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, de geldigheidstermijn van het indicatiebesluit en moest het een advies bevatten over wie de zorg zou kunnen verlenen.[171] Het indicatiebesluit omvatte zo belangrijke informatie op basis waarvan de kinderrechter de rechtmatigheid van de inbreuk op het familieleven kon toetsen.[172] Het Hof Arnhem overwoog in 2012 dan ook dat het indicatiebesluit de grondslag was waarop de kinderrechter beslissingen nam.[173]

In de huidige wetgeving is het indicatiebesluit komen te vervallen. Daarvoor is in de plaats de verleningsbeslissing gekomen. Deze hoeft echter alleen te worden overlegd wanneer de Raad voor de Kinderbescherming het verzoek indient. Anders dan het indicatiebesluit zijn bovendien aan de verleningsbeslissing geen duidelijke en concrete vereisten gesteld, behalve dat deze moet voldoen aan de zorgvuldigheidsnormen van de Awb. Dat houdt in dat de gemeente het besluit zorgvuldig en goed voorbereid moet nemen en dat beslissing duidelijk wordt gemotiveerd.[174] In een uitspraak van de Raad van State is uitgelegd wat deze eisen concreet betekenen voor beslissingen over het verlenen van jeugdhulp.[175] Volgens de Raad van State moet de gemeente, wanneer zij een hulpvraag binnen krijgen, eerst vaststellen wat deze hulpvraag precies inhoudt. Vervolgens moet gekeken worden of daadwerkelijk sprake is van problemen. Is dat het geval dan zal moeten worden beoordeeld welke jeugdhulp – gelet op de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige – noodzakelijk is om 'gezond en veilig op te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaamheid om in de maatschappij te participeren'. Is eenmaal

---

bescherming de mogelijkheid heeft om tijdens een ondertoezichtstelling een verzoek in te dienen.

170 Artikel 1:261 lid 2 BW.

171 Artikel 6 Wet op de Jeugdzorg *vervallen.*

172 Zie hierover De Vroom-Cramer 2014.

173 Hof Arnhem 24 mei 2012 ECLI:NL:GHARN:2012:BW6742, r.o. 4.2.

174 Artikel 3:2 jo. artikel 7:12 Awb jo. artikel 3:46 Awb.

175 Centrale Raad van Beroep 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

vastgesteld welke hulp noodzakelijk is, dan zal eerst bekeken moeten worden of binnen het eigen netwerk die hulp en steun geboden kan worden. Is dat niet het geval dan dient de gemeente een voorziening te verlenen. Voor beantwoording van voorstaande vragen is het volgens de gemeente daarbij noodzakelijk dat een deskundige wordt geraadpleegd.[176]

De rechter zou op basis van de gemotiveerde verleningsbeslissing dus moeten kunnen beoordelen waarop de beslissing over het toekennen van jeugdhulp in de vorm van een plaatsing in een pleeggezin is gebaseerd en welke deskundigen hierbij zijn geraadpleegd. De besluitvorming over de noodzakelijkheid van de maatregel is in dit geval echter door de Raad voor de Kinderbescherming verricht, terwijl de gemeente met de verleningsbeslissing slechts laat zien dat zij pleegzorg beschikbaar willen stellen voor deze minderjarige. Daarom is het maar de vraag of aan het afgeven van de verleningsbeslissing door de gemeente nog een zelfstandig grondig besluitvormingsproces voorafgaat. Hoewel Bruning bepleit dat de kinderrechter gehouden is om de zorgvuldigheid van de besluitvorming te betrekken in zijn beoordeling van het verzoek,[177] lijkt er in de rechtspraak nog weinig aandacht voor de inhoud van de verleningsbeslissing bij het verzoek tot uithuisplaatsing.[178] Bruning stelt dan ook dat: 'een meerderheid van de kinderrechters hun taak de rechtmatigheid van de beslissing tot uithuisplaatsing bij wijze van voorvraag te toetsen, heeft verzaakt'.[179] Bruning, Liefaard en Vlaardingerbroek wijzen er dan ook terecht op dat met het vervallen van het indicatiebesluit een belangrijke kwaliteitseis bij verzoeken tot uithuisplaatsing is verdwenen.[180]

De kinderrechter heeft zodoende een beperkter aantal stukken tot zijn beschikking om de beslissing te onderbouwen. Met het indicatiebesluit moest aan de kinderrechter duidelijk worden gemaakt waarom deze zorg noodzakelijk was om het beoogde doel te kunnen bereiken. Nu kan deze informatie weliswaar worden opgenomen in het verzoekschrift, maar de kinderrechter heeft minder grond om deze onderbouwing alsnog te verlangen van de Gecertificeerde Instelling.[181] Dit terwijl het voor de Gecertificeerde Instelling minder

176 Centrale Raad van Beroep 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, par. 4.3.1.

177 Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265b BW, aant. 3.4 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019). Zie hierover ook CRvB 19 juni 2019 ECLI:NL:CRVB:2019:2031, waarin de CRvB oordeelt dat het nooit de bedoeling van de wetgever is geweest dat de bestuursrechter oordeelt over besluiten tot uithuisplaatsing omdat deze bevoegdheid aan de kinderrechter toekomt.

178 Zo ging de rechtbank Noord-Nederland er bij het verlenen van de machtiging uithuisplaatsing aan voorbij dat de Raad een verleningsbeslissing van de verkeerde gemeente had overlegd, die daarbij ook onjuist was ondertekend; zie Rechtbank Noord-Nederland 27 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:6292. Zie daarover ook Pieters & Van Teeffelen 2016.

179 Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265b BW, aant. 3.4 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

180 Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 424.

181 Zoals bijvoorbeeld in Hof Arnhem 7 juni 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BW8290 en in Hof Arnhem 24 mei 2012 ECLI:NL:GHARN:2012:BW6742.

duidelijk is aan welke vereisten de onderbouwing van het verzoek moet voldoen. Dat is in combinatie met de zorgen over waarheidsvinding in de jeugdbescherming in het licht van de kinder- en mensenrechten reden voor zorg over de onderbouwing van uithuisplaatsingsbeslissingen.

8.8.4.2 Overige informatie die de kinderrechter ontvangt

Naast de verzoeker van de machtiging uithuisplaatsing hebben ook belanghebbenden de mogelijkheid de rechter te informeren alvorens hij zijn beslissing neemt. Wie dat zijn, wordt vastgesteld na ontvangst van het verzoek door de rechtbank. De wet geeft aan dat belanghebbenden degenen zijn op wiens rechten en plichten de zaak rechtstreeks van toepassing is. Deze formulering is in 1994 in de wet opgenomen in artikel 798 Rv om de 'in beginsel ruime kring van belanghebbenden enigszins te beperken'.[182] Waar het om gaat is dat de rechten en verplichtingen waar de zaak om draait *rechtstreeks* betrekking hebben op de persoon van de belanghebbende. Sympathie voor de zaak is niet voldoende, zo stelt de Memorie van Toelichting.[183] Dat betekent dat bijvoorbeeld de oom of tante, hoewel emotioneel betrokken, doorgaans geen belanghebbende is.

Verdere afbakening van het begrip belanghebbende is terug te vinden in de rechtspraak. De Hoge Raad gaat hierbij uit van de redenering dat de beslissing tot afgifte van een machtiging uithuisplaatsing met name de rechten en plichten raakt die voorvloeien uit het gezag, en de dagelijkse verzorging en opvoeding. Grootouders zijn zo geen belanghebbende,[184] en ook broers en zussen worden niet aangemerkt als belanghebbende bij de beslissing tot uithuisplaatsing van hun broer of zus.[185] Diezelfde redenering gaat op voor de ouder zonder gezag die het kind niet dagelijks verzorgt of opvoedt[186] en ook voor stiefouders of biologische ouders zonder juridisch ouderschap.[187]

---

182 *Kamerstukken II*, 1991/92, 22487, nr. 3 (MvT), p. 6. Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 1994, 570 in werking getreden op 1 april 1995.

183 *Kamerstukken II*, 1991/92, 22487, nr. 3 (MvT), p. 6.

184 Hof Amsterdam 31 juli 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BY1469; Hof Den Haag, 5 juni 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:2595.

185 Hoge Raad 21 mei 2010, *NJ* 2010/397.

186 Hoge Raad 12 september 2014 ECLI:NL:2014:2665, *NJ* 2014/481. Zie hierover ook Hoge Raad 30 maart 2018 ECLI:NL:HR:2018:488, *NJ* 2018/761, waarin de Hoge Raad oordeelt dat een biologische vader zonder gezag ook geen belanghebbende is in de procedure met berekking tot gezagsbeëindiging van de moeder. Betreft het echter een beschikking waarin van beide ouders tegelijk van het ouderlijk gezag wordt beëindigd en gaat slechts een van de beide ouders (tijdig) in beroep tegen de beschikking van de rechtbank, dan is de ouder die niet in hoger beroep is gegaan wel belanghebbende in het hoger beroep van de andere ouder en heeft daarmee ook de mogelijkheid om (alsnog) incidenteel appel in te stellen. Zie daarover Hoge Raad 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:463.

187 Hoge Raad 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:488, *NJ* 2018/267.

Ook deze ouders worden door de machtiging uithuisplaatsing niet direct geraakt in hun belangen.

In 2015 is artikel 798 Rv opnieuw aangepast. Ditmaal niet om de groep belanghebbenden te beperken, maar juist om langdurige pleegouders expliciet in te sluiten in de groep. In de huidige regeling staat nu dat de pleegouder bij wie de minderjarige ten minste een jaar of langer woont belanghebbende is.[188] Het Procesreglement civiel jeugdrecht geeft aan dat als belanghebbenden in ieder geval moeten worden aangemerkt de met gezag belaste ouder(s); de stiefouder die de minderjarige als behorend tot zijn gezin samen met de verzorgende ouder opvoedt; de minderjarige van twaalf jaar of ouder of de minderjarige die in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen en de perspectief biedende pleegouder die minderjarige een jaar of langer verzorgt en opvoedt. Opvallend is dat het procesreglement aldus een aanvullend vereiste stelt aan het aanmerken van pleegouders als belanghebbende, namelijk dat het de bedoeling is dat de minderjarige in dit gezin blijft wonen.

Belanghebbenden ontvangen een oproep voor de zitting, het verzoekschrift en de daarbij overgelegde stukken. Ook ontvangen zij een afschrift van de beschikking (ook als ze niet aanwezig waren op de zitting) en informatie over het instellen van hoger beroep. Daarnaast hebben alle belanghebbende de mogelijkheid om een verweerschrift in te dienen In dat verweerschrift kan ook een zelfstandig verzoek worden opgenomen. Zo kan bijvoorbeeld in het verweerschrift worden verzocht om een bijzondere curator voor de minderjarige te benoemen.[189] Het verweerschrift kan tot de aanvang van de behandeling ter zitting worden ingediend. Als de kinderrechter dit toestaat, kan het verweerschrift ook tijdens de zitting worden ingediend.[190]

De kring van belanghebbenden bij de uithuisplaatsing is dus zeer beperkt en ziet met name op de ouder(s) en het kind. Voor hen geldt dat zij betrokken moeten worden in het proces, informatie moeten ontvangen en hun mening moeten kunnen geven. Dit betrekken zorgt ervoor dat de kinderrechter een helder beeld krijgt van de zaak, maar helpt de kinderrechter ook een zorgvuldige afweging te maken van de impact van de beslissing op het kind en zijn ouders. Dat echter naast de ouders en het kind zelf, de broers en zussen niet als belanghebbende gezien worden in de procedure is in het licht van kinder- en mensenrechten opmerkelijk. De gevolgen daarvan zullen worden besproken onder par. 8.9.3.1.

188 Artikel 798 Rv.
189 Artikel 1:250 BW. Zie bijv. Rechtbank Oost-Brabant 2 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1876.
190 *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 3 en artikel 282 Rv.

8.8.5 De onderbouwing van de beslissing in het licht van kinderrechten

Bij de beslissing om een kind uit huis te plaatsen staan zijn belangen centraal. Zoals is bepleit in hoofdstuk 2 is het – juist bij deze beslissing – cruciaal dat deze belangen zorgvuldig worden onderbouwd met relevante en op waarheid gebaseerde informatie. Pleegkinderen (en andere kinderen die worden gescheiden van hun ouders) kunnen er immers niet altijd op vertrouwen dat hun belangen worden vertegenwoordigd door hun ouders. Daardoor zullen anderen uit naam van de overheid de belangen van het kind invullen. Deze personen kennen het kind niet of nauwelijks. Bovendien hebben andere betrokkenen in de zaak veel meer gelegenheid dan het kind om hun visie op de situatie naar voren te brengen. Juist in dergelijke zaken worden de feiten dan ook gemakkelijk overschaduwd door allerhande meningen over de belangen van dit kind.

Bij het vaststellen van de belangen van het kind moet, zoals vastgesteld in hoofdstuk 2, naast de rechten en mening van het kind ook gedragswetenschappelijke kennis worden meegenomen. Het is niet in algemene zin vast te stellen welke impact een beslissing in een specifieke casus heeft op de ontwikkeling van het kind. De gedragswetenschappelijk kennis van kinderrechters is bovendien doorgaans beperkt. Juist door van jeugdbeschermers te verlangen dat zij de beslissing zorgvuldig onderbouwen, kan de kinderrechter de beslissing toetsen.

Aan de onderbouwing van de beslissing worden in kinder- en mensenrechten, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, duidelijke eisen verbonden.[191] De beslissing om het kind uit huis te plaatsen moet worden genomen door gekwalificeerde en geschoolde professionals,[192] de relevante feiten moeten worden vermeld[193] en ook moet deze informatie op waarheid zijn gebaseerd.[194] Daarvoor is het noodzakelijk dat recent en onafhankelijk onderzoek beschikbaar is.[195]

---

191 VN-Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. nr. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada),* par. 8.12 en 8.13. EHRM 8 juli 1987, appl. no. 9749/82 (*W. tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 62; EHRM 13 maart 2012, appl. no. 4547/10 *(Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk),* par. 138.

192 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 94.

193 EHRM 13 juli 2000, appl. nrs. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta tegen Italië)* par. 94. Het recht om inzage te hebben in de gegevens waar beslissingen op zijn gebaseerd kon reeds worden afgeleid uit artikel 6 EVRM; zie EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*). Zie daarover Ferrer Riba 2010, p. 16.

194 EHRM 21 juni 2007, appl. no. 23499/06 *(Havelka tegen Tsjechië)*, par. 57; EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 *(Wallova en Walla tegen Tsjechië)*, par. 73; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 *(Saviny tegen Oekraïne),* par. 58.

195 EHRM 28 april 2016, appl. no. 6884/13 (*Cincimino tegen Italië*). Zie hierover eveneens Forder 2016, p. 2575.

Gebleken is dat op de uithuisplaatsingsbeslissing twee verschillende kaders van toepassing zijn. De Raad zal zijn eigen Kwaliteitskader raadplegen en daarnaast ook gebruikmaken van hetgeen is bepaald in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*. De Gecertificeerde Instelling heeft alleen de eigen richtlijn, aangevuld met enkele algemene bepalingen in de Jeugdwet over de privacy van betrokkenen. Die richtlijn ziet vooral op de inhoudelijke afweging, maar biedt weinig procedurele waarborgen. Dat maakt dat betrokkenen kwetsbaar zijn bij verzoeken door de Gecertificeerde Instelling. De Gecertificeerde Instelling is bijvoorbeeld niet gebonden aan specifieke regelgeving over het raadplegen van betrokkenen. Ook is niet duidelijk in hoeverre zij voor het raadplegen van betrokkenen toestemming nodig hebben van de ouders of het kind.

Het probleem dat feiten gemakkelijk worden overschaduwd door meningen in procedures over de uithuisplaatsing heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. De discussie ging dan steeds over waarheidsvinding. Door opname van artikel 3.3 in de Jeugdwet, zijn hulpverleners nu verplicht om feiten, visies van betrokkenen en interpretaties van de medewerkers van de betrokken instellingen van elkaar gescheiden te houden. Dat aangevoerde informatie op waarheid gebaseerd moet zijn, lijkt mij ook in het licht van kinderrechten een minimale invulling van het vereiste dat beslissingen goed onderbouwd moeten zijn. Naast juiste en relevante informatie moeten er immers ook voldoende feiten zijn om de beslissing op te kunnen bouwen. Voor verzoeken die worden ingediend door de Raad geldt dat er een recent onderzoeksrapport beschikbaar moet zijn. Dat geldt niet voor de verzoeken die worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling. Het gevaar dat de beslissing om een uithuisplaatsing te verzoeken is gegrond op enkele feiten en verder wordt gedragen door de onderbuikgevoelens van jeugdhulpprofessionals is in die gevallen dus groter.

Wanneer de kinderrechter een verzoek tot uithuisplaatsing wordt voorgelegd, krijgt hij enkele stukken tot zijn beschikking. Wordt het verzoek door de Gecertificeerde Instelling overlegd dan is geen verleningsbeslissing vereist. Daar waar de kinderrechter tot 2015 nog kon bouwen op het indicatiebesluit, is dat vereiste inmiddels vervallen. Voor verzoeken die worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming is weliswaar nog een verleningsbeslissing vereist, maar de wet stelt geen vereisten aan de inhoud daarvan. Het gevolg is dat niet langer wettelijk vereist is (zoals in het indicatiebesluit het geval was) dat de problemen in het gezin en de mogelijke oorzaken daarvan worden beschreven. Evenmin is verplicht dat wordt beschreven welke zorg precies nodig is, wat het doel van die zorg is en wie de zorg zou kunnen verlenen. Desalniettemin moet deze informatie volgens het Kwaliteitskader van de Raad wel worden opgenomen in het raadsrapport. Wanneer de Raad zich aan het eigen Kwaliteitskader houdt, zal de kinderrechter dus wel geïnformeerd worden over deze zaken.

Eenzelfde vereiste geldt echter niet ten aanzien van de Gecertificeerde Instelling. De Gecertificeerde Instelling hoeft geen verleningsbeslissing te

overleggen en ook wordt bij verzoeken door de Gecertificeerde Instelling geen nieuw raadsrapport opgemaakt. In de praktijk mag dan vaak informatie over de problemen in het gezin en de mogelijke hulpverlening wel worden opgenomen in het plan van aanpak, de wet- of regelgeving biedt daartoe echter geen enkele garantie. De kinderrechter heeft dan ook geen mogelijkheid om deze informatie alsnog te verlangen van de Gecertificeerde Instelling. Daarmee kan de kinderrechter voor ingewikkelde dilemma's worden geplaatst wanneer ter zitting ernstige zorgen worden beschreven door jeugdhulpprofessionals. Bijvoorbeeld wanneer weinig onderbouwing wordt geboden of niet wordt aangegeven welke hulp er na de uithuisplaatsing toe moet leiden dat de situatie daadwerkelijk verbetert. Bovendien kunnen betrokkenen wanneer zij pas ter zitting horen welke zorgen er precies zijn, zich moeilijk tegen die zorgen verweren. Met het vervallen van het indicatiebesluit is dan ook een belangrijke kwaliteitseis bij verzoeken tot uithuisplaatsing verdwenen, hetgeen een schending is van kinder- en mensenrechten.[196] Dat geldt in het bijzonder voor de verzoeken die worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling.

8.9 Participatie van de minderjarige

Bij beslissingen over de uithuisplaatsing van de minderjarige is het cruciaal dat de mening van het kind wordt betrokken bij de besluitvorming. Dat is niet alleen een procedureel vereiste, de mening van het kind maakt ook onderdeel uit van de inhoudelijke belangenafweging. In deze paragraaf zal daarom worden bekeken op welke wijze de mening van het kind wordt betrokken bij het verzoek tot uithuisplaatsing, en bij de beslissing door de kinderrechter.

8.9.1 Het betrekken van het kind bij de besluitvorming door de verzoekers

Het Kwaliteitskader van de Raad voor Kinderbescherming geeft verschillende bepalingen over hoe het kind betrokken moet worden bij het onderzoek en hoe hij (en zijn ouders) moeten worden geïnformeerd. Het *Protocol beschermingstaken* beperkt zich hier tot de bepaling dat in het beschermingsonderzoek naar voren moet komen of het kind gesproken is, of alleen geobserveerd (afhankelijk van de leeftijd). Volgens het Kwaliteitskader informeert de Raad voor de Kinderbescherming, wanneer zij een onderzoek start, de ouders en het kind over de start van het onderzoek en de verwachte duur daarvan.[197] Dat onderzoek kan ook starten op verzoek van de minderjarige zelf.[198] De minderjarige

196 Bruning e.a. 2016, p. 424.
197 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. II.
198 Bruning e.a. 2016, p. 402.

wordt gesproken, én betrokken bij het inventariseren van het sociale netwerk.[199] Voor het raadplegen van informanten wordt geen toestemming gevraagd aan de minderjarige, maar hij kan wel zelf verzoeken om een informant te raadplegen. Geeft de raad geen gehoor aan dit verzoek dan wordt het gemotiveerd afgewezen.[200] Om eventuele obstakels zoals taalbarrières te overwinnen, kan gebruik worden gemaakt van een tolk. Op die manier kunnen vertaalproblemen worden voorkomen. Kinderen hebben daarnaast het recht om zich bij te laten staan door een vertrouwenspersoon.[201] Deze persoon kan zowel een bekende, bijvoorbeeld een familielid, als een professionele vertrouwenspersoon zijn.

Als de minderjarige zestien jaar of ouder is, wordt het uiteindelijke rapport eerst in concept aan hem voorgelegd. Voor jongere minderjarigen geldt een beperktere regeling. Jongeren van twaalf tot zestien krijgen hun eigen gedeelte van het conceptrapport toegestuurd. Minderjarigen jonger dan twaalf worden in een gesprek geïnformeerd over de inhoud van het rapport.[202] Als het noodzakelijk of gewenst is, kan ook aan de minderjarige jonger dan twaalf jaar zijn deel van het rapport worden opgestuurd. De reactie van de minderjarige wordt in het rapport opgenomen of als bijlage bijgevoegd en feitelijke onjuistheden worden aangepast. In het definitieve rapport wordt ook vermeld of de reactie tot wijzigingen in het rapport, of tot wijziging van het besluit of het advies heeft geleid.[203]

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* gaat ook in op het betrekken van de minderjarige bij de beslissing uithuisplaatsing. Duidelijk is dat zowel de ouders als de minderjarige zoveel mogelijk betrokken moeten worden bij de te nemen beslissing.[204] Daarbij wordt in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* gewezen op gedragswetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat participatie van de minderjarige in de besluitvorming de veiligheid en het welzijn van de minderjarige vergroot.[205] De richtlijn stelt daarbij geen leeftijdsgrens. Er moet passend gewicht worden gehecht aan zijn mening.[206] Ook bepaalt de richtlijn dat aan de jeugdigen altijd helder uitgelegd moet worden wat de conclusies zijn van het onderzoek naar de problemen thuis en de beschikbare hulpmogelijkheden voor hen. Daarnaast moet waar mogelijk de minderjarige worden betrokken bij het inventariseren van het netwerk en het opstellen van de doelen waaraan gewerkt moet worden om een uithuisplaatsing te voorkomen.[207] De jeugdpro-

199 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder A en B.
200 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder E.
201 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. III onder D.
202 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. VI.
203 *Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming*, hoofdstuk 3, par. VI onder B.
204 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.
205 Vis e.a. 2011, aangehaald in *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.
206 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 8.
207 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 53.

fessional moet achteraf uit kunnen leggen aan de minderjarige op welke wijze rekening is gehouden met zijn mening bij de besluitvorming.[208]

Zowel het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming, als de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, bieden dus een uitgebreide regeling voor het betrekken van de minderjarigen bij het onderzoek. Mocht het onderzoek aanleiding geven tot het indienen van een verzoek bij de kinderrechter, dan geeft het Wetboek van Rechtsvordering nog een aanvullende regeling. Op grond van artikel 799a lid 2 Rv moet het verzoekschrift vermelden of het verzoek met de minderjarige is besproken en wat zijn reactie daarop was. De verzoeker moet dan dus in kaart brengen wat de mening van de minderjarige is, en dat ook in het verzoekschrift aan de kinderrechter kenbaar maken.

8.9.1.1 Inzage in de stukken

Artikel 811 Rv geeft de minderjarige van twaalf jaar of ouder[209] de mogelijkheid van inzage en afschrift van de door de Raad voor de Kinderbescherming overlegde stukken. Bruning, Liefaard en Vlaardingerbroek wijzen erop dat wanneer de Raad zich aan haar eigen Kwaliteitskader heeft gehouden, de minderjarige (en zijn ouders) vermoedelijk weinig behoefte zal hebben aan deze regeling, omdat ze dan immers reeds bekend zullen zijn met de stukken.[210] De regeling voegt daarom alleen wat toe als de Raad stukken heeft achtergehouden. Deze regeling is bovendien niet van toepassing op stukken van de Gecertificeerde Instelling. De minderjarige heeft, wanneer het verzoek wordt ingediend door de Gecertificeerde Instelling, daarom geen zelfstandig recht op inzage in de stukken van de Gecertificeerde Instelling, en moet terugvallen op artikel 290 Rv. Dat artikel geeft alle belanghebbenden (en dus in beginsel ook de minderjarige; zie par. 8.9.1.1) weliswaar een recht op inzage in de stukken, maar vanwege de processuele onbekwaamheid van de minderjarige moet hij hiervoor vertegenwoordigd worden door zijn ouders.[211] Het moge inmiddels duidelijk zijn dat dit juist voor pleegkinderen een belangrijke belemmering vormt om voor hun rechten op te komen.

Ook artikel 7.3.10 van de Jeugdwet geeft een regeling voor inzage in de stukken. Deze regeling heeft echter betrekking op de *uitvoering* van een kinderbeschermingsmaatregel, en zal daarom met name zien op stukken die worden

---

208 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 49.

209 Indien de rechter evenwel van mening is dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, kan de inzage geweigerd worden.

210 Bruning e.a. 2016, p. 364.

211 Zie hierover ook Bruning, Rap & Verkroost 2016. Overigens lijkt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* rekening te houden met deze beperkte mogelijkheden voor het gezin door te stellen dat 'het gezin' de mogelijkheid tot inzage in de schriftelijke stukken moet hebben. Zie *Richtlijn Uithuisplaatsing*, pp. 6 en 51.

opgesteld nadat de kinderrechter een maatregel heeft uitgesproken. Voor de verzoeken die worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming zal deze bepaling dus weinig betekenis hebben.[212] Desalniettemin kan de regeling in sommige gevallen grond geven om de stukken van de Raad alsnog in te zien, bijvoorbeeld wanneer de minderjarige in een eerder stadium stukken van de raad niet in heeft kunnen zien. De minderjarige van twaalf jaar of ouder kan zelf een beroep doen op de regeling, terwijl ten aanzien van minderjarigen jonger dan twaalf geldt dat zijn ouders dat kunnen doen.[213]

Gaat het om een verzoek dat wordt ingediend door de Gecertificeerde Instelling dan kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder op grond van artikel 7.3.10 Jeugdwet zelfstandig zijn dossier inzien, terwijl de jongere minderjarige hiervoor vertegenwoordigd moet worden door zijn ouders.[214] Daar waar artikel 811 Rv dus vooral betekenis heeft voor de verzoeken die worden ingediend door de Raad, heeft artikel 7.3.10 Jeugdwet met name betekenis waar bij verzoeken die worden ingediend door de Gecertificeerde Instelling.

Wet- en regelgeving bieden derhalve verschillende waarborgen voor het betrekken van de minderjarige bij het voorbereiden van het verzoek tot uithuisplaatsing. Het duidelijkst is dit weergegeven in het Kwaliteitskader voor de Raad voor de Kinderbescherming dat uitgebreid ingaat op het betrekken van de minderjarige bij de besluitvorming. Hierin wordt het horen van de minderjarige niet aan een leeftijdsgrens verbonden. Het informeren wordt afgestemd op de leeftijd van het kind, bijvoorbeeld door kinderen jonger dan twaalf mondeling te informeren over de uitkomst van het raadsonderzoek. Wordt het verzoek ingediend tijdens een lopende ondertoezichtstelling dan biedt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* weliswaar veel ruimte voor de minderjarige om te participeren in de beslissing, maar verbindt het hier minder concrete vereisten aan. Er wordt vooral benadrukt dat het in het belang van de minderjarige is om hem te betrekken bij de besluitvorming. De richtlijn geeft daarbij geen leeftijdsgrens, de mening van de minderjarige moet worden betrokken in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid. Doordat de invulling van het betrekken van de minderjarige door de Gecertificeerde Instelling voor het grootste deel aan professionals is overgelaten, is de positie van het kind hier kwetsbaar.

212 Deze worden immers doorgaans ingediend voordat er een machtiging tot ondertoezichtstelling is afgegeven. Is er wel een lopende ondertoezichtstelling dan wordt het verzoek door de Gecertificeerde Instelling ingediend.
213 Artikel 7.3.15 Jeugdwet lid 1.
214 Artikel 7.3.15 Jw.

8.9.2 Het betrekken van de minderjarige bij de besluitvorming door de kinderrechter

Over het algemeen wordt aangenomen dat de minderjarige zelf belanghebbende is in de procedure tot uithuisplaatsing – de zaak is immers rechtstreeks op zijn rechten van toepassing.[215] Voor de minderjarigen die als belanghebbende wordt aangemerkt geldt dat de rechten die toekomen aan belanghebbenden ook op hem van toepassing zijn, zij het dat hij die rechten doorgaans niet zelfstandig kan uitoefenen vanwege zijn procedurele onbekwaamheid.[216] Als gevolg daarvan kan de minderjarige immers niet zelfstandig optreden in de procedure en derhalve geen hoger beroep aantekenen of een verweerschrift indienen. Voor het uitoefenen van deze rechten is de minderjarige derhalve aangewezen op zijn ouders of vertegenwoordiger, dan wel een bijzondere curator.[217]

In deze paragraaf wordt de wijze waarop de minderjarige participeert in de beslissing uithuisplaatsing door de kinderrechter besproken. In par. 7.9.3 komen de rechtsingangen die minderjarige heeft bij de beslissing tot uithuisplaatsing aan bod.

Tijdens de zitting is de minderjarige in beginsel niet aanwezig.[218] De mening van de minderjarige speelt echter wel een rol in de besluitvorming. Ten eerste zal de kinderrechter, zoals hierboven reeds is beschreven, in het verzoekschrift kunnen vinden of het verzoek met de minderjarige is besproken en wat de reactie van de minderjarige hierop was.[219] Voor deze verplichting geldt geen leeftijdsgrens. Voor andere wet- en regelgeving over het horen van minderjarigen door de kinderrechter geldt wel een leeftijdsgrens, waardoor hieronder de wet en regelgeving ten aanzien van kinderen jonger dan twaalf jaar, en die ten aanzien van kinderen vanaf twaalf jaar apart worden besproken.

8.9.2.1 Twaalfminners

Minderjarigen die jonger zijn dan 12 jaar, worden niet uitgenodigd voor een kindgesprek.[220] Geven zij niet zelf aan dat ze gehoord willen worden, dan

---

215 Zie bijvoorbeeld Bruning e.a. 2016, p. 314 waar wordt gesteld dat de minderjarige in procedures waarin zijn rechtspositie in het geding is, zeker als belanghebbende zal worden beschouwd. Overigens beperkt het procesreglement deze aanspraak tot alleen minderjarigen van twaalf jaar en ouder, *Procesreglement Civiel Jeugdrecht,* 18e druk (april 2019), par. 2.3. Deze beperking lijkt echter geen grond in de wet te vinden.

216 Artikel 1:234 lid 1 BW.

217 Artikel 1:250 BW.

218 Wel zijn er rechtbanken en gerechtshoven die bijvoorbeeld oudere minderjarigen toestaan aanwezig te zijn tijdens de zitting. Zie daarover De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

219 Artikel 799a Rv.

220 Artikel 809 Rv.

blijft de informatie die de kinderrechter heeft over de mening van de minderjarige dus in beginsel beperkt tot datgene dat in het verzoek wordt vermeld. Alleen wat ter zitting wordt verklaard door de ouders, of door betrokken instanties, kan eventueel nog worden toegevoegd. Geeft de minderjarige wel aan dat hij gehoord wil worden, dan kan de kinderrechter besluiten dat te doen, hij kan hier echter ook ongemotiveerd van afzien.[221]

Gevolg van deze regeling is dat kinderen jonger dan twaalf in de procedure voor de kinderrechter vrijwel onzichtbaar zijn.[222] Vaak zullen zij überhaupt niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om de rechter te vragen om hen te horen. Zijn ze dat wel dan moeten ze een brief schrijven aan de kinderrechter, waar de kinderrechter vervolgens niet op hoeft te reageren. Daar komt bij dat minderjarigen jonger dan twaalf jaar in het Procesreglement civiel jeugdrecht niet als belanghebbenden worden aangeduid. Nu zij geen belanghebbende zijn, hebben zij ook geen mogelijkheid om (met behulp van een vertegenwoordiger) gebruik te maken de rechten van de belanghebbende, zoals inzage en afschrift en de mogelijkheid om in hoger beroep gaan. Waarom het Procesreglement twaalfminners uitsluit is niet duidelijk, de wet geeft geen grondslag voor deze uitsluiting. Het kan zijn dat bescherming van het kind de achterliggende gedachte is voor deze regeling, al zou dat getuigen van weinig vertrouwen in mogelijke vertegenwoordigers van het kind. Ook wanneer de twaalfminner immers als belanghebbende wordt aangemerkt, zal hij vertegenwoordigd moeten worden om gebruik te kunnen maken van zijn rechten als belanghebbende. Dat beperkte vertrouwen in de wettelijke vertegenwoordigers zal in veel gevallen misschien niet onterecht zijn. Toch is het opmerkelijk dat dat vertrouwen er kennelijk wel is wanneer het gaat om het vertegenwoordigen van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsing in algemene zin. Het wordt immers van de ouder verwacht dat hij de belangen van de minderjarige vertegenwoordigt in de procedure omtrent de uithuisplaatsing, nu de minderjarige in deze procedures geen eigen vertegenwoordiger krijgt toegewezen.[223]

8.9.2.2 Twaalfplussers

Minderjarigen van twaalf jaar of ouder ontvangen van de rechtbank een oproep om gehoord te worden. De rechtbank neemt pas een beslissing nadat de minderjarige de mogelijkheid heeft gehad om mondeling dan wel schriftelijk te vertellen wat hij van de voorgenomen uithuisplaatsing vindt. Deze verplich-

221 Artikel 809 lid 1 Rv.
222 Bruning & Van der Zon 2017.
223 Hoewel sommigen hier zullen stellen dat de belangen van het kind in de procedure (mede) vertegenwoordigd worden door de Gecertificeerde Instelling is dat juridisch onjuist nu het de ouder is die het kind vertegenwoordigt in rechten. Bovendien zou vertegenwoordiging door de Gecrtificeerde Instelling het kind mijns inziens wel erg weinig rechtswaarborgen bieden, nu de Gecertificeerde Instelling in veel gevallen immers ook verzoeker zal zijn.

ting is in 1982 in de wetgeving opgenomen en sindsdien nagenoeg ongewijzigd gebleven.[224] De formulering in de wet ziet vooral op de procedurele verplichting het kind te horen, niet op de wijze waarop het kindgesprek[225] inhoud wordt gegeven, of de betekenis van de mening van het kind in de procedure. Ook het Procesreglement civiel jeugdrecht geeft hier slechts beperkte aanwijzingen.[226] In dit reglement wordt over de invulling van het gesprek slechts gesteld dat de minderjarige in beginsel alleen met de kinderrechter spreekt, dus zonder dat daar een vertegenwoordiger of andere vertrouwenspersoon bij aanwezig is.[227] Van het gesprek wordt geen proces-verbaal opgemaakt en tijdens de zitting wordt aan de andere aanwezigen kort en zakelijk medegedeeld wat de minderjarige heeft verklaard.[228]

De uitspraak zal echter niet altijd gemakkelijk te lezen en te begrijpen zijn voor de minderjarigen. Hoewel er onlangs enkele voorbeelden zijn geweest van uitspraken die in kindvriendelijke taal zijn gepubliceerd, betreft dat vooralsnog uitzonderingsgevallen.[229] Onduidelijk is daarbij wie de uitspraak met de minderjarige bespreekt.[230] In zaken waarin een bijzondere curator is benoemd, wordt er van hem of haar verwacht dat hij of zij de uitspraak bespreekt met de minderjarige.[231] Kinderen die niet als belanghebbende zijn aangemerkt, zullen ook geen uitspraak toegezonden krijgen.

8.9.2.3 Het kindgesprek in de praktijk

Het lijkt erop dat de minimale invulling van het kindgesprek in wet- en regelgeving tot gevolg heeft dat in de praktijk beperkt invulling wordt gegeven aan de verplichting de minderjarige te horen. Uit onderzoek blijkt dat het gemiddelde kindgesprek acht en een halve minuut duurt.[232] In overeenstemming met het procesreglement komt het bijna niet voor dat een minderjarige

---

224 *Kamerstukken I,* 1980/81, 16127, nr. 26 p. 1, toen nog artikel 902b Rv. In 1995 is het huidige artikel 809 Rv in de wetgeving opgenomen, dat inhoudelijk gezien gelijk was aan zijn voorganger. 7 juli 1994, *Stb.* 1994, 570.

225 Bij de rechtbanken en gerechtshoven is het sinds kort gebruikelijk om niet meer te spreken van kinderverhoor maar van kindgesprek. De term kinderverhoor zou teveel geassocieerd worden met het jeugdstrafrecht.

226 Zie daarover ook Smits 2015, p. 132 ev. Voor zaken bij de gerechtshoven geldt overigens dat gewerkt wordt met een (niet openbare) professionele standaard kindgesprekken. Zie daarover De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

227 Tenzij de minderjarige een eigen advocaat heeft, in die gevallen mag de advocaat ook aanwezig zijn. Deze toevoeging zal in de praktijk echter vooral zien op plaatsingen in de gesloten jeugdzorg, omdat de minderjarige in die zaken een eigen advocaat krijgt toegewezen; zie *Procesreglement civiel jeugdrecht* 18e druk (april 2019), par. 7.2.

228 *Procesreglement civiel jeugdrecht* 18e druk (april 2019), par. 7.2 en 7.4.

229 Zie daarover ook: Liefaard 2017.

230 Zie daarover De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015.

231 *Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. artikel 1:250 BW,* versie 1 april 2014, laatst bijgewerkt 14 oktober 2014, p. 10.

232 Bruning & Van der Zon 2017, p. 5.

een vertrouwenspersoon bij zich heeft om hem te steunen. Opnieuw getuigt dit van een tweeslachtige visie van de rechtbanken. Enerzijds zijn de rechtbanken terughoudend om de minderjarige te betrekken bij de zaak, anderzijds wordt het niet nodig geacht de minderjarige te ondersteunen tijdens het kindgesprek, bijvoorbeeld doordat een vriendje mee naar binnen mag. Ook de beperkte informatieverstrekking van de minderjarige bevordert de participatie van de minderjarige niet. Doordat de minderjarige slechts deels informatie mag inzien, en daarbij in sommige gevallen afhankelijk is van zijn wettelijke vertegenwoordiger, zal hij niet altijd goed op de hoogte zijn van de stukken.[233]

Daarbij komt dat het van groot belang is dat de vraag in hoeverre het kind in staat is om de gevolgen van zijn mening te overzien, apart wordt beoordeeld van de vraag wat de mening van het kind is. Alleen dan kan serieuze waarde worden toegekend aan de mening van het kind (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.5.3). Nu in de praktijk beide oordelen worden gegeven door de kinderrechter, is het maar de vraag in hoeverre het oordeel van de kinderrechter over de wilsbekwaamheid van de minderjarige los staat van de inhoudelijke mening van het kind.

Het hoorrecht van de minderjarige bij de uithuisplaatsingsprocedure voor de kinderrechter wordt in de nationale wet- en regelgeving vooral gezien als procedureel vereiste. Daarmee geeft de nationale wet wel een heel beperkte invulling aan het hoorrecht van minderjarige in de procedure tot uithuisplaatsing. Hoewel minderjarigen van twaalf jaar of ouder weliswaar worden gehoord voorafgaand aan de beslissing, wordt weinig moeite gedaan om kinderen voor te bereiden op het gesprek of hen te ondersteunen tijdens het gesprek. De nationale wet- en regelgeving biedt daartoe geen enkele waarborg en ook in de praktijk is hiervoor weinig aandacht.Bovendien biedt de nationale wet- en regelgeving geen enkele garantie aan het kind dat zijn mening daadwerkelijk wordt meegewogen in de uiteindelijke beslissing. De mening van het kind hoeft niet te worden opgenomen in de uitspraak en er hoeft ook niet te worden gemotiveerd op welke wijze de mening van het kind een rol geeft gespeeld in de uiteindelijke besluitvorming. Zoals bepleit in hoofdstuk 3, verhoudt dit zich moeizaam tot kinder- en mensenrechten. Daaruit volgt immers juist dat het hoorrecht meer moet omhelzen dan alleen een procedureel vereiste dat moet worden afgevinkt. Wat mij betreft zou daarom in het Procesreglement civiel jeugdrecht opgenomen moeten worden wie het kind moet voorbereiden op het kindgesprek. Net als dat expliciet de mogelijkheid moet worden genoemd om een vriendje, vriendinnetje of een andere ondersteuning mee te nemen naar het gesprek. In artikel 809 Rv dient vervolgens te worden opgenomen dat de kinderrechter in zijn beschikking dient te motiveren op welke wijze de mening van het kind is meegenomen in de besluitvorming.

233 HR 5 december 2014, *NJ* 2015/57.

8.9.3 Hoe kan het pleegkind opkomen voor zijn rechten bij de beslissing tot uithuisplaatsing

De minderjarige kan niet zelf verzoeken om onder toezicht gesteld te worden en ook niet om uit huis geplaatst te worden.[234] Het is ook maar de vraag of een dergelijke mogelijkheid in het belang van het kind zou zijn.[235] In de procedure komt het kind dan immers recht tegenover zijn ouder(s) te staan. Juist nu de uithuisplaatsing gericht is op de hereniging van ouder en kind, lijkt het niet gewenst om ouders en kinderen op deze wijze tegenover elkaar te plaatsen. Net zomin is het gewenst om ouders een rechtsingang te geven om de uithuisplaatsing van hun kind te verzoeken. Dat neemt echter niet weg dat de minderjarige wel voldoende mogelijkheid moet hebben om bij de bevoegde instanties kenbaar te maken dat hij thuis in de problemen zit. Het informeren van kinderen over instanties waar zij aan de bel kunnen trekken is daarom van groot belang. Dat geldt ook voor de mogelijkheid van de minderjarige om de Raad voor de Kinderbescherming te vragen onderzoek te doen naar zijn opvoedingssituatie.

Het is dus niet gewenst dat de minderjarige zelf zijn uithuisplaatsing kan verzoeken. Wel is het vereist dat de mening van het kind zorgvuldig wordt meegewogen (zoals bepleit in par. 8.9). Dat is niet alleen een recht van het kind zelf, het vaststellen van de mening van het kind is ook noodzakelijk om de belangen van het kind vast te kunnen stellen.

In de huidige procedure wordt de mening van het kind meegenomen door de verzoekers, en wordt in het verzoekschrift vermeld wat de reactie van de minderjarige was op het verzoek. Daarnaast wordt de kinderrechter geïnformeerd in het kindgesprek. Zoals hierboven besproken zijn er zeker kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop het kind gehoord wordt tijdens de procedure. Bepleit kan echter worden dat de inbreuk op het familieleven van het kind met zich meebrengt, dat het niet alleen noodzakelijk is dat de stem van het kind wordt gehoord, maar dat zijn rechten ook apart worden vertegenwoordigd.[236] In de huidige regeling zijn het de ouders die het kind vertegenwoordigen in de procedure omtrent zijn uithuisplaatsing. Dat is echter een wonderlijke constructie nu de zaak juist draait om de zorgen over de wijze waarop

234 Zowel artikel 1:255 BW als artikel 1:265b BW noemen de minderjarige niet als verzoeker.

235 In dit hoofdstuk is eerder bepleit gesteld dat het te betreuren is dat in artikel 9 IVRK niet is opgenomen ouders en kinderen gescheiden kunnen worden wanneer kinderen zelf aangeven niet meer thuis te willen wonen. Mijns inziens betreft dat echter een andere situatie dan wanneer kinderen zelf om een uithuisplaatsing verzoeken. Het feit dat de mening van het kind grond kan vormen voor de uithuisplaatsing, is immers niet hetzelfde als de situatie waarin het kind ook daadwerkelijk zelf het verzoek tot uithuisplaatsing kan indienen.

236 Zie ook Bruning, in: *GS Personen en Familierecht,* artikel 1:265b BW, aant. 4.2.4 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

ouders het belang van hun kind vertegenwoordigen. Ouders en kinderen zullen in de zaak over de uithuisplaatsing vaak verschillende, zo niet tegengestelde belangen hebben.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 moeten kinderen altijd een effectieve mogelijkheid hebben om voor hun rechten op te komen. Juist in kinderbeschermingsprocedures kan het dan ook van belang zijn dat kinderen apart worden vertegenwoordigd vanwege het risico dat ze anders zouden worden genegeerd in de procedure. Dat het pleegkind in de huidige procedure niet apart wordt vertegenwoordigd staat dan ook haaks op het uitgangspunt dat de rechten van het kind centraal moeten staan in de procedure.

Voor de vertegenwoordiging van kinderen in kinderbeschermingsprocedures zijn verschillende mogelijkheden te bedenken. Allereerst kan een bijzondere curator worden benoemd.[237] Die kan worden aangewezen wanneer er een conflict is tussen de ouder en het kind.[238] Daarmee wordt direct ook de achilleshiel van deze rechtsingang blootgelegd. Veelal wordt de kinderbeschermingsprocedure immers beschouwd als een conflict tussen de ouder(s) en de verzoeker, waardoor niet aan de grond voor het benoemen van een bijzondere curator is voldaan. De Hoge Raad stelde in 2014 nog dat de rechtsfiguur van de bijzondere curator de in artikel 6 lid 1 EVRM en 12 IVRK verankerde rechten voldoende waarborgt, mits deze mogelijkheid effectief benut kan worden.[239] Maar juist daar gaat het vaak mis. In 2016 werd in slechts 123 zaken omtrent gezag en voogdij een bijzondere curator toegevoegd.[240] Enkelaar en van Zutphen wijzen er bovendien op dat de bijzondere curator een andere functie heeft dan de advocaat. De bijzondere curator stelt de belangen van het kind vast, de advocaat werkt op instructie van het kind en is zo spreekbuis van het kind.[241]

Een tweede mogelijkheid biedt het toekennen van een advocaat in jeugdbeschermingsprocedures. Daarmee wordt in ieder geval gewaarborgd dat de mening van het kind duidelijk naar voren komt in procedure voor de kinderrechter. Nog altijd zal het wenselijk zijn voor de kinderrechter om het kind ook zelf te spreken. Door de aanwezigheid van de advocaat wordt beter gewaarborgd dat de mening van het kind tijdens de zitting naar voren komt. Al was het alleen omdat de minderjarige dan niet in acht en een halve minuut duidelijk hoeft te maken wat zijn mening is. Bovendien heeft de advocaat de mogelijkheid om niet alleen de mening van het kind te vertegenwoordigen, maar ook op te komen voor zijn rechten in de procedure. Daarbij dient wel

237 Zie bijv. HR 5 december 2014, *NJ* 2015/57. Zie ook Feiner 2015.
238 Artikel 1:250 BW.
239 HR 5 december 2014, *NJ* 2015/57, r.o. 3.8.
240 Hoeveel van deze zaken een uithuisplaatsing betreft is niet uit de cijfers af te leiden. Zie Raad voor Rechtsbijstand 2017, p. 181.
241 Enkelaar & Van Zutphen 2010, p. 183-185.

opgemerkt te worden dat de toevoeging van een advocaat nog niet maakt dat de minderjarige ook bekwaam is om in rechte op te treden.[242] De toevoeging van een advocaat lost daarmee het probleem van de processuele onbekwaamheid niet op. Anders dan de bijzondere curator, kan de advocaat de minderjarige niet vertegenwoordigen in rechte. Daarmee moet de minderjarige om aanspraak te maken op zijn rechten als belanghebbende nog altijd een beroep doen op zijn ouder(s), ofwel verzoeken om de benoeming van een bijzondere curator.

Een laatste oplossing voor de ontbrekende handelingsbekwaamheid is bepleit door De Graaf. Zij stelt voor om handelingsbekwaamheid aan minderjarigen toe te kennen die te maken krijgen met een kinderbeschermingsprocedure.[243] Een dergelijke regeling is ook opgenomen in de regeling omtrent plaatsing van een minderjarige in de gesloten jeugdzorg.[244] Minderjarigen van twaalf jaar en ouder, en minderjarigen die bekwaam zijn om in rechte op te treden, worden in die procedure bekwaam geacht om in rechte op te treden. Niet duidelijk is waarom een dergelijke regeling niet ook opgenomen kan worden in de regeling omtrent de uithuisplaatsing. Blijkbaar acht de wetgever minderjarigen voor wie een machtiging gesloten jeugdzorg wordt verzocht in staat om in rechte op te treden, maar de minderjarige die in een kinderbeschermingsprocedure zit niet. Dat onderscheid is moeilijk te begrijpen. Bij de plaatsing in de gesloten jeugdhulp staat weliswaar een verdergaande inbreuk op de rechten van het kind op het spel, toch staat ook bij de uithuisplaatsing een inbreuk op een fundamenteel mensenrecht op het spel. Bovendien is het voor de vraag in hoeverre kinderen hun rechten moeten kunnen uitoefenen niet bepalend hoe groot de inbreuk is die op hun recht wordt gemaakt. Van belang is slechts de vraag in hoeverre zij in staat zijn daadwerkelijk hun rechten uit te oefenen.

Kinder- en mensenrechten staan het toe om de minderjarige te beperken bij de uitoefening van zijn rechten. Die beperking betreft echter alleen de uitoefening van het recht, en niet de inhoud ervan. In kinderbeschermingsprocedures is het maar de vraag in hoeverre kinderen effectief voor hun rechten op kunnen komen. Die mogelijkheid lijkt vooral benut te kunnen worden wanneer het kind dezelfde mening is toegedaan als zijn ouder, of wanneer het kind een bijzondere curator toegewezen krijgt. Beiden zullen echter vaker niet, dan wel het geval zijn in kinderbeschermingsprocedures. Het toekennen van processuele bekwaamheid van de minderjarige in de procedure omtrent zijn uithuisplaatsing zou derhalve in het licht van kinderrechten toe te juichen zijn.

242 Zie ook Hof Den Bosch 10 januari 2010, ECLI:NL:GHSHE:2013:BY8143.
243 De Graaf 2010a.
244 Artikel 6.1.1 lid 2 Jeugdwet.

8.9.3.1 Kunnen broers en zussen opkomen voor hun recht op bescherming van het familieleven?

Door de uithuisplaatsing wordt het kind gescheiden van zijn ouders, maar vaak ook van zijn broers of zussen. Broers en zussen hebben echter geen mogelijkheid om op te komen voor hun recht op bescherming van het familieleven wanneer de ouder(s) dat niet doen.[245] De Hoge Raad gaat er bij de invulling van het begrip belanghebbende immers van uit dat de beslissing tot afgifte van een machtiging uithuisplaatsing met name de rechten en plichten raakt die voorvloeien uit het gezag, en de dagelijkse verzorging en opvoeding. Als gevolg daarvan worden broers en zussen uitgesloten als belanghebbenden. Zij hebben daarom geen rechtsingang om op te komen voor hun recht op bescherming van het familieleven met hun broer of zus.

Dat er familieleven bestaat tussen broers en zussen is bepleit in hoofdstuk 4 van dit boek. Zowel onder het EVRM als onder de kinderrechtenbepalingen kan hierover geen twijfel meer bestaan. Het uitsluiten van de broers en zussen als belanghebbenden, beperkt hen in de mogelijkheden om op te komen voor hun familieleven met hun broer of zus. Los van de vraag of deze broer of zus (indien minderjarig) vertegenwoordigd wordt, hebben zij überhaupt geen rechtsingang om te klagen over de uithuisplaatsing van hun broer of zus, wanneer zij niet als belanghebbende erkend worden. Dat is in strijd met kinder- en mensenrechtendocumenten, en dat standpunt werd eerder al ingenomen door Forder en Advocaat Generaal Wesseling-Van Gent.[246] Het zou daarom wat mij betreft aan te bevelen zijn dat de wetgever naast de pleegouders ook de broers en zussen gaat erkennen als belanghebbenden bij de uithuisplaatsing.

8.10 Conclusie

De beslissing tot uithuisplaatsing heeft vergaande gevolgen voor het kind. Met de uithuisplaatsing wordt het kind pleegkind en woont het in ieder geval tijdelijk in een ander gezin. De beslissing is dan ook aan een veelheid aan wet- en regelgeving gebonden, zowel ten aanzien van de verzoekers, als ten aanzien van de besluitvorming door de kinderrechter. Een analyse van deze wet- en regelgeving in het licht van kinderrechten laat zien dat de verzoekende instanties alle een andere reden geven voor een uithuisplaatsing, dat kan bescherming van het kind zijn of ingegeven worden door de rechten van het kind. Er is weliswaar nog weinig onderzoek naar de vraag wanneer een uithuisplaatsing het kind meer oplevert dan thuisblijven. Toch is zijn deze verschillende

245 Vgl. HR 21 mei 2010 ECLI:NL:HR:2010:BL7043.
246 Forder 2012 en Forder 2011 en de conclusie van Advocaat Generaal Wesseling-van Gent bij HR 2 mei 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BL7043.

gronden zorgelijk in het licht van kinderrechten. Mijns inziens is het mogelijk om in overeenstemming met het kinderrechtenkader een wettelijke regeling te formuleren waarin zowel een garantie tot bescherming wordt geboden (en dus ruimte is voor verschillende visies over opvoeding), als de rechten van het kind beschermd worden.

In hoofdstuk 7 is een stappenplan vastgesteld voor het nemen van beslissingen vanuit een kinderrechtenperspectief. De eerste stap daarin is erkenning van het kind als subject van rechten (stap 1). Zoals hierboven vastgesteld draait de uithuisplaatsingsbeslissing in de kern om de vraag waar het kind woont. Doorgaans wordt deze beslissing door de ouders genomen, waardoor kinderen worden beperkt bij het uitoefenen van hun rechten (stap 2). Wanneer sprake is van een uithuisplaatsing neemt de overheid de beslissingsbevoegdheid van de staat over. Het toetsingskader voor deze beslissingen wordt dan gevormd door een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind (stap 3).

Het zorgvuldig vaststellen van de belangen van het kind
Bij de beslissing om het kind uit huis te plaatsen vormen de belangen van het kind zoals gesteld het uitgangspunt. Dat het belangrijk is om die belangen zorgvuldig in te vullen bleek, zoals besproken in paragraaf 8.2, duidelijk aan het begin van de twintigste eeuw. Na invoering van de kinderwetten gingen kinderbeschermers zo enthousiast te werk dat binnen de kortste keren veel ouders uit de ouderlijke macht ontheven werden. Die ouders maakten zich in de ogen van de kinderbeschermers schuldig aan slecht of obsceen gedrag. Hoewel de kinderbeschermers ongetwijfeld goede intenties hebben gehad, zal een groot aantal kinderen vooral veel schade hebben ondervonden van de scheiding met zijn ouders.

In de jaren zeventig bepleitte de commissie Wiarda een omschakeling van jeugdbescherming naar jeugdrechten. Kinderen moesten niet langer het object van bescherming zijn, maar juist een subject van rechten. Het realiseren van die wens betekent dat aan de uithuisplaatsingsbeslissing waarborgen worden verbonden. Dat vereist dat de belangen van het kind zorgvuldig worden ingevuld op basis van de rechten van het kind, gedragswetenschappelijke kennis en de mening van het kind. In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe de nationale wet en regelgeving zich verhoudt tot de rechten van het kind; welke vereisten de nationale wet- en regelgeving verbindt aan de onderbouwing van beslissingen en op welke wijze de mening van het kind wordt meegenomen in de beslissing.

Mijns inziens kunnen kinderrechten in de nationale wet- en regelgeving meer centraal worden gesteld door een aantal wijzigingen door te voeren. Zoals gesteld vormen ook in de nationale wet- en regelgeving de belangen van het kind uitganspunt voor besluitvorming. Een zorgvuldige invulling van die belangen vergt allereerst dat gekeken wordt naar de rechten van het kind.

In paragraaf 8.6 is gebleken dat door het doorvoeren van drie wijzigingen in de nationale wet- en regelgeving, beter worden gewaarborgd dat de machtiging uithuisplaatsing alleen wordt afgegeven wanneer voldaan is aan het noodzakelijkheidsvereiste.

Allereerst moet het doel van de uithuisplaatsing duidelijker naar voren komen de besluitvorming door in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op te nemen dat de verzoekers moeten aangeven wat het doel van de plaatsing is. De kinderrechter zal vervolgens in de beschikking moeten vermelden welke concrete bedreiging van de minderjarige ertoe leidt dat de uithuisplaatsing noodzakelijk wordt geacht. Vervolgens moet in de grond voor de uithuisplaatsing worden opgenomen dat de uithuisplaatsing alleen gerechtvaardigd is wanneer de gestelde problemen samenhangen met het handelen (of nalaten) van de ouder(s). Een scheiding van kinderen en hun ouders zal immers logischerwijs de problemen niet oplossen, wanneer de problemen helemaal niet samenhangen met het optreden van de ouders.

Ten derde moet het subsidiariteitsvereiste in de grond voor de ondertoezichtstelling opnieuw geformuleerd 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. Het vereiste van minst ingrijpende middelen is immers een waarborg die ouders moet beschermen tegen ingrijpen en geen verplichting waar ouders aan moeten voldoen. Door deze wijzigingen door te voeren zullen mijns inziens de rechten van het kind in materiële zin meer centraal komen te staan in de procedure.

Een tweede handvat voor het vaststellen van de belangen van het kind vereist dat gedragswetenschappelijke kennis zorgvuldig wordt meegewogen. Juridisch gezien vereist dit dat de beslissing om het kind uit huis te plaatsen moet worden voorbereid door gekwalificeerde en geschoolde professionals,[247] dat de relevante feiten moeten worden vermeld[248] en ook dat de aangevoerde informatie op waarheid moet zijn gebaseerd.[249] Daarvoor is het noodzakelijk dat recent en onafhankelijk onderzoek beschikbaar is.[250] Alleen wanneer het voor de kinderrechter helder is waar jeugdbeschermers hun conclusies op baseren, kan hij immers de beslissing toetsen. Dat maakt het mijns inziens

247 VN-Kinderrechtencomité 2013, par. 94.

248 EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta tegen Italië)* par. 94. Het recht om inzage te hebben in de gegevens waar beslissingen op zijn gebaseerd kon reeds worden afgeleid uit artikel 6 EVRM; zie EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*). Zie daarover Ferrer Riba 2010, p. 16.

249 EHRM 21 juni 2007, appl. no. 23499/06 *(Havelka tegen Tsjechië)*, par. 57; EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 *(Wallova en Walla tegen Tsjechië)*, par. 73; EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 *(Saviny tegen Oekraïne),* par. 58.

250 EHRM 28 april 2016, appl. no. 6884/13 (*Cincimino tegen Italië*). Zie hierover eveneens Forder 2016, p. 2575.

noodzakelijk dat het indicatiebesluit opnieuw in wordt gevoerd ter onderbouwing van de uithuisplaatsingsbeslissing.

Een laatste cruciaal handvat voor het vaststellen van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing, vereist dat de mening van het kind wordt meegewogen. Voor het invullen van de belangen van het kind is het bovendien cruciaal dat de mening van het kind daarin wordt meegewogen. Nu hiertoe in de nationale wetgeving slechts procedurele waarborgen worden geboden, krijgt de mening van het kind geen inhoudelijke betekenis in de procedure voor de kinderrechter. Het beter voorbereiden en ondersteunen van het kind bij het gesprek zou al een forse verbetering kunnen zijn. Daarnaast zou de kinderrechter moeten vermelden op welke wijze de mening van het kind heeft bijgedragen aan de uiteindelijke beslissing. 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 zijn leeftijd en rijpheid.

Kan het kind opkomen voor zijn rechten?
Hoewel de belangen van het kind uitgangspunt vormen bij de uithuisplaatsingsbeslissing, is gebleken dat de wet weinig waarborgen biedt voor een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind. Dat knelt te meer nu het kind ook weinig mogelijkheden heeft om zelf voor zijn rechten op te komen. De belangen van het kind worden in de procedure vertegenwoordigd door zijn ouders. Tegelijkertijd komen de belangen van ouders in de procedure vaak niet overeen met die van hun kinderen. De procedure draait immers om zorgen van de jeugdbeschermers over de wijze waarop de ouder zijn kind beschermt en opvoedt. Om ervoor te zorgen dat de rechten en belangen van het pleegkind voldoende naar voren komen in de procedure is het wat mij betreft noodzakelijk dat kinderen in de procedure omtrent hun uithuisplaatsing separaat worden vertegenwoordigd. Bovendien zou, in overeenstemming met de regeling omtrent gesloten jeugdhulp, moeten worden bepaald dat oudere minderjarigen procedureel bekwaam worden geacht in de procedure over hun eigen uithuisplaatsing.

De afstand tussen het kind en zijn ouders
De laatste stap in het stappenplan dat is vastgesteld in hoofdstuk 7 vereist dat juist bij pleegkinderen rekening wordt gehouden met de afstand tussen ouders en kinderen, waardoor ouders niet altijd hun rol kunnen vervullen. In de nationale wet- en regelgeving wordt duidelijk erkend dat indien ouders niet in staat zijn de ontwikkeling van hun kind te bevorderen, de staat kan ingrijpen. Tegelijkertijd wordt ook erkend dat ouders een belangrijk onderdeel vormen van de identiteit van het kind, waardoor een uithuisplaatsing slechts ingezet kan worden als laatste middel. Wat echter vergeten lijkt te worden in de nationale procedure, is dat ouders ook een rol vervullen in het vertegen-

woordigen van hun kind in rechte. Nu de belangen van het kind en zijn ouder tegenstrijdig zijn in de procedure, kan niet worden verwacht dat kinderrechten op deze wijze effectief beschermd worden. Juist dat maakt de inzet van een eigen vertegenwoordiger voor het kind noodzakelijk.

9 Waar komt het kind te wonen volgens de nationale wet- en regelgeving?

9.1 Inleiding

De beslissing waar het kind geplaatst wordt, is nauw verbonden met de vraag of de inmenging in het familieleven als gevolg van de uithuisplaatsing gerechtvaardigd kan worden. De zorg die op de nieuwe plek wordt geboden moet immers duidelijk beter zijn voor het kind, dan de zorg die hij zou krijgen als hij zou thuisblijven. Zoals is beschreven in hoofdstuk 1, paragraaf 1.6 laat gedragswetenschappelijk onderzoek zien dat dat nog niet zo gemakkelijk is. In pleeggezinnen zijn veel zorgen over de ontwikkeling van kinderen. Ook kan niet altijd een duidelijk verschil worden gevonden tussen de ontwikkeling van kinderen die wel, en kinderen die niet uit huis zijn geplaatst.[1] Een meta-analyse van Goemans en anderen wees uit dat een plaatsing in pleegzorg geen negatieve, dan wel positieve impact heeft op de ontwikkeling van kinderen.[2] De impact die een pleegzorgplaatsing heeft op kinderen moet dan ook niet worden onderschat. Uit verschillende onderzoeken blijkt een toename van gedragsproblemen van kinderen tijdens de pleegzorgplaatsing, dit terwijl het met veel jongeren die in hun jeugd in een pleeggezin hebben gewoond niet goed gaat.[3]

Om deze problemen te verminderen speelt een juiste matching tussen pleegkind en pleeggezin een cruciale rol. Uit onderzoek blijkt dat een goede match tussen pleegouder en pleegkind geldt als een belangrijke voorspellende voorwaarde voor het slagen van de plaatsing.[4] In de huidige pleegzorgpraktijk zijn er echter verschillende praktische belemmeringen voor het vinden van een juiste match tussen pleegkind en pleeggezin. Dat geldt allereerst voor het model dat in Nederland gebruikt wordt voor de matching. Voor deze matching maken de meeste pleegzorgaanbieders gebruik van een 'variabelgeoriënteerd matchingsmodel'.[5] In de *Richtlijn Pleegzorg* wordt over dit model gesteld dat de basis van dit beslissingsmodel niet duidelijk is en tot een weinig transparante besluitvorming leidt.[6] Die conclusie komt voort uit een studie van De

1 Goemans e.a. 2016.
2 Goemans van Geel & Vedder 2015.
3 VanderFaeillie e.a. 2016, p. 358.
4 Doelling & Johnson 1990; De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 144.
5 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 43.
6 *Richtijn Pleegzorg*, p. 42-43 en De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 145.

Maeyer, Vanderfaeillie en Stroobants, die in 2013 onderzoek deden naar matching in de pleegzorg.[7]

Ten tweede zijn er simpelweg te weinig pleeggezinnen beschikbaar om aan de vraag te voldoen.[8] Met name is er tekort aan pleeggezinnen die kinderen ouder dan 10 jaar willen opvangen, of plek hebben voor meerdere kinderen zodat broers en zussen samen geplaatst kunnen worden. Ook voor kinderen met ernstige gedragsproblemen zijn te weinig pleeggezinnen beschikbaar.[9] Een derde praktische belemmering betreft de tijdsdruk waaronder beslissingen vaak genomen moeten worden, waardoor het lastig is om een zorgvuldige analyse te maken van de beschikbare mogelijkheden.[10]

Het grote belang van een juiste matching gecombineerd met de bovengenoemde praktische problemen benadrukken de noodzaak van duidelijke rechtsbescherming voor ouders en kinderen ten aanzien van beslissingen over de plek waar de minderjarige wordt geplaatst. In het navolgende zal worden bezien in hoeverre de nationale wet- en regelgeving aanleiding geeft voor beslissingen die voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het kinderrechtenkader. Om een duidelijk beeld te krijgen van de besluitvorming omtrent de pleegzorgplaatsing wordt in dit hoofdstuk allereerst ingegaan op de bevoegdheidsverdeling: wie beslist uiteindelijk waar het kind komt te wonen? Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de vereisten uit het kinderrechtenkader, zoals die zijn besproken in hoofdstuk 4, worden gewaarborgd in het nationale kader.

9.2 Wie beslist waar het kind komt te wonen?

De kinderrechter geeft de machtiging uithuisplaatsing af, maar bemoeit zich in beginsel niet met de plaats waar die machtiging ten uitvoer wordt gelegd. Dat heeft te maken met de grondige herziening van de kinderbeschermingswetgeving die werd doorgevoerd in 1995.[11] Met die wetswijziging werd een einde gemaakt aan de tot dat moment bestaande dubbelfunctie van de kinderrechter, die zowel met de rechtsprekende taak, als met de uitvoering van de OTS was

7 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 145.

8 Onlangs greep Pleegzorg Nederland de nationale week van de pleegzorg nog aan om aan de bel te trekken over het grote tekort aan pleegouders. Zie daarover 'Soms zijn er helemaal geen pleegouders', *NRC Handelsblad* 29 oktober 2019.

9 Pleegzorg Nederland 2017, p. 4.

10 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 49. De signalen die erop zouden wijzen dat het aantal spoedmachtigingen na invoering van de jeugdwet sterk is gestegen zijn ook in dit licht zeer zorgelijk te noemen. Zie daarover Baracs & De Jong, 2016. Pleegzorg Nederland geeft in zijn laatste factsheet aan dat kinderen: 'lijken (...) langer thuis te blijven met ambulante hulp. Wanneer die hulp dan uiteindelijk niet toereikend blijkt en een plaatsing bij pleegouders volgt, is er veelal sprake van forse gedrags- en hechtingsproblemen'. Zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 5.

11 Wet van 26 april 1995, *Stb.* 1995, 255.

belast. Velen wezen er (terecht) op dat dit systeem knelde met het recht op een onpartijdige rechter zoals onder meer vastgelegd in artikel 6 EVRM.[12]

Als gevolg van deze kritiek werd het stelsel zo gewijzigd dat de rol van de kinderrechter werd beperkt tot diens rechtsprekende taak. De rechter kan zich sindsdien alleen nog uitspreken over zaken die middels een verzoekschrift aan hem zijn voorgelegd.[13] Na afgifte van een machtiging uithuisplaatsing, beslist de Gecertificeerde Instelling (die in 1995 nog Gezinsvoogdij Instelling werd genoemd) vervolgens hoe de uithuisplaatsing moet worden uitgevoerd. De Gecertificeerde Instelling beslist dus ook *waar* het kind komt te wonen. Toch blijft het na 1995 uiteindelijk de kinderrechter na 1995 die oordeelt over de reikwijdte van de machtiging uithuisplaatsing, zij het dat de kinderrechter steeds gebonden is aan het verzoek. De kinderrechter kan derhalve op verzoek een heel specifieke machtiging afgeven waarmee het kind alleen op één bepaalde plek kan worden geplaatst. Maar de kinderrechter kan dus ook een ruim geformuleerde machtiging afgeven waarmee de Gecertificeerde Instelling veel vrijheid krijgt om te bepalen waar het kind komt te wonen. Daarbij is het blijkens de wetsgeschiedenis de bedoeling dat de machtiging zodanig concreet is dat niet elke vorm van uithuisplaatsing erin past.[14] De kinderrechter kan dus geen algemene machtiging uithuisplaatsing afgegeven waarmee de minderjarige zowel in een pleeggezin, als in een instelling, als op een observatieplek geplaatst kan worden.

Vijf jaar na invoering is de nieuwe wet geëvalueerd.[15] De auteurs van deze evaluatie wijzen erop dat de mogelijkheid van een specifieke machtiging lastig kan zijn voor de gezinsvoogd. Deze kan er immers toe leiden dat voor een overplaatsing tijdens de looptijd van de machtiging een nieuwe machtiging moet worden gevraagd. Tegelijkertijd kan deze nieuwe machtiging juist extra rechtsbescherming bieden voor de betrokkenen. Wanneer bijvoorbeeld de machtiging bepaalt dat het kind bij zijn grootouders gaat wonen, moet een eventuele overplaatsing worden voorgelegd aan de kinderrechter. De inbreuk op het gezinsleven die hiermee gepaard gaat, kan dan worden getoetst.[16]

In een enquête die werd uitgevoerd als onderdeel van de wetsevaluatie, oordeelden kinderrechters positief over de scheiding van rechtspraak en hulpverlening, waardoor zij niet meer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Wel zijn ze van mening dat de regeling afdoet aan de rechtsbescherming van betrokkenen. Met name de belangen van ouders en kinderen worden volgens hen onvoldoende beschermd. In de conclusie wordt het volgende opgenomen:

---

12 Zie voor een overzicht van de kritiek Bruning 2001, p. 147.
13 *Kamerstukken II* 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT).
14 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 29.
15 De Savornin Lohman e.a. 2000.
16 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 29.

> 'De procedures in het kader van de OTS zijn te ingewikkeld geworden voor deze doelgroep. Het informele spreekuur van de kinderrechter, zoals dat in de oude regeling bestond, is opgeheven en dit heeft geleid tot meer drempels voor betrokkenen om naar de kinderrechter te stappen. Soms is er een getrapte toegang tot de kinderrechter (tegen sommige beslissingen moet eerst bezwaar worden ingesteld bij de GVI en pas daarna beroep bij de kinderrechter) en dit alles kost te veel tijd. Op het moment dat een conflict bij de kinderrechter ligt, is de zaak vaak al geëscaleerd.'[17]

De wetswijziging van 1995 maakte dus een einde aan de uitvoerende taak van de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling, maar bracht wel zorgen met zich mee over de rechtsbescherming van betrokkenen.

In 2005 werd de Wet op de Jeugdzorg ingevoerd en werden de mogelijkheden voor de kinderrechter om te beslissen waar het kind werd geplaatst verder ingeperkt. Vanuit de gedachte dat de rechtspositie van betrokkenen verstrekt moest worden, werd daarnaast het indicatiebesluit ingevoerd (zie daarover ook paragraaf 8.8.4.1). De Gecertificeerde Instelling (die toen nog Bureau Jeugdzorg, en daarvoor Gezinsvoogdij Instelling heette) moet bij het verzoeken van een machtiging uithuisplaatsing een indicatiebesluit overleggen waarin staat aangegeven om welke vorm van zorg het gaat. De wet noemde categorieën, te weten: verblijf op een residentiële plek, verblijf in een pleeggezin, of een gesloten of besloten plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. De kinderrechter rest in beginsel slechts toe- of afwijzing van de machtiging voor een van deze categorieën, zonder dat hij invloed kan uitoefenen op de precieze plek van de plaatsing.

Opnieuw worden de kinderrechters bevraagd, ditmaal een jaar na invoering van de herzieningen.[18] Uit deze enquête komt naar voren dat kinderrechters nog altijd positief zijn over de scheiding van de rechtsprekende en uitvoerende taak. Tegelijkertijd blijkt opnieuw dat ze hun rol te beperkt vinden om de rechtsbescherming van ouders en minderjarige voldoende te kunnen waarborgen.[19]

Over de vraag hoe strikt de wettelijke regeling van 2005 moet worden opgevat, verschillen de meningen. Doek en anderen stellen in hun handboek dat het vrij staat aan de rechter om op verzoek van de ouders een machtiging af te geven voor een specifiek pleeggezin, zonder dat de kinderrechter daarbij strikt gebonden is aan het indicatiebesluit. Het is in hun ogen juist de taak van de kinderrechter om bij het afgeven van de machtiging, het belang van het kind

17 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 57.
18 Verberk & Fuhler 2006.
19 Verberk & Fuhler 2006, p. 37.

een eerste overweging te laten zijn.[20] Een aantal gerechtshoven stelde zich eveneens op dit standpunt. Zo bepaalde het Hof Arnhem in 2010 dat de kinderrechter op grond van artikel 8 EVRM en 3 IVRK de mogelijkheid toekwam om te bepalen dat het kind bij de oma geplaatst moest worden. Dit zou namelijk een minder vergaande inbreuk op het familieleven van betrokkenen opleveren.[21] Het Hof Den Haag beperkte een eerder afgegeven machtiging in die zin dat deze alleen bij de voormalig pleegouders ten uitvoer kon worden gelegd, nu duidelijk was dat het niet goed ging met de minderjarige in het huidige pleeggezin.[22] Het Hof Amsterdam bekrachtigde een machtiging voor plaatsing van de minderjarige op een specifieke woonplek,[23] en ook het Hof Arnhem Leeuwarden stelde dat het de kinderrechter vrij stond om een verzoek van ouders om hun kind in een netwerkpleeggezin te plaatsen, te honoreren wanneer dat in het belang van het kind was.[24]

Niet alle rechters zaten echter op deze lijn. Zo wees het Hof Den Haag een hoger beroep van een grootmoeder tegen de machtiging uithuisplaatsing af, nu het beoogde rechtsgevolg van de grootmoeder – plaatsing bij haar – volgens het Hof niet bereikt kon worden met het hoger beroep.[25] Het Hof achtte zichzelf hier dus *niet* bevoegd een specifieke machtiging voor plaatsing bij grootmoeder af te geven, dan wel de eerder afgegeven machtiging te beperken in die zin dat deze alleen bij de grootmoeder ten uitvoer zou kunnen worden gelegd.

Op 1 januari 2015 trad de huidige kinderbeschermingswetgeving in werking.[26] Ook na deze wetswijziging blijft de beslissingsbevoegdheid van de kinderrechter beperkt tot het toe, of afwijzen van het verzoek. Nu echter de plaatsingscategorieën uit de wet zijn verdwenen (verblijf residentieel, verblijf pleeggezin, en gesloten of besloten plaatsing in een justitiële jeugdinrichting), lijkt de rechter weer meer ruimte te kunnen nemen om zelf de reikwijdte van de

20 Doek e.a. 2009, p. 349-350. Inmiddels is dit boek reeds tweemaal herzien. Nu onder de huidige wetgeving echter geen indicatiebesluit meer wordt vereist, wordt deze ook niet meer (uivoerig) besproken in het boek; zie Bruning e.a. 2016.

21 Hof Arnhem 16 februari 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BL6961.

22 Hof Den Haag 12 februari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:429, *JPF* 2014/62.

23 Hof Amsterdam (nevenzittingsplaats Arnhem) 12 april 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ5537.

24 Hof Arnhem Leeuwarden 17 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3255.

25 Hof Den Haag 11 december 2012, *JPF* 2012/171. Zie in deze lijn bijvoorbeeld ook Hof Amsterdam 4 november 2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AR6614 waarin het Hof de ouders niet ontvankelijk verklaarde in hun beroep, omdat het zich niet richtte tegen de uithuisplaatsing als zodanig, maar tegen de beslissing om het kind in pleeggezin A te plaatsen. Zie ook: Rechtbank Overijssel van 5 maart 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:1470, *FJR* 2014/41.1, waarin de rechtbank een verzoek tot een machtiging voor plaatsing in pleegzorg van een minderjarige afwees nu ze zeker wilden stellen dat de minderjarige niet overgeplaatst zou worden. Er was echter geen verzoek gedaan voor plaatsing in een specifiek pleeggezin, waardoor de rechtbank zich genoodzaakt achtte de machtiging af te wijzen.

26 Wet van 14 maart 2014, *Stb.* 2014, 130.

machtiging te bepalen.[27] Desalniettemin zal in de verleningsbeslissing die de Raad voor de Kinderbescherming overlegt wel duidelijk moeten worden welke vorm van zorg beoogd wordt voor het kind. Wordt het verzoek ingediend door de Gecertificeerde Instelling, dan is weliswaar geen verleningsbeslissing nodig, maar moet wel worden aangegeven welke vorm van uithuisplaatsing de Gecertificeerde Instelling voor ogen heeft. Nu de kinderrechter in beginsel gehouden is zijn oordeel te beperken tot hetgeen hem wordt voorgelegd, zal de beoordelingsruimte van de kinderrechter daarmee beperkt zijn tot de in het verzoek genoemde vorm van zorg.

Desalniettemin bepleiten verschillende auteurs dat kinderrechters een verplichting hebben om de beslissing waar het kind komt te wonen (ambtshalve) te toetsen aan de rechten van het kind.[28] De wet geeft zelf geen toetsingskader voor beslissingen van de kinderrechter over de plek van de plaatsing. Zoals hieronder zal blijken zal de kinderrechter (of de civiele rechter in zaken over het pleegcontract) zich wel zo nu en dan moeten buigen over de vraag waar het kind is geplaatst, onder meer wanneer hem een geschil hierover wordt voorgelegd in het kader van de geschillenregeling. Het lijkt erop dat toetsing in die gevallen, bij gebrek aan wettelijke criteria, wordt opgehangen aan een invulling van de belangen van het kind.

9.2.1 De Rol van de Gecertificeerde Instelling en de Pleegzorgaanbieder

Doorgaans zal de kinderrechter een machtiging afgeven voor een bepaalde categorie zoals pleegzorg, of voor plaatsing in een accommodatie van een jeugdhulpaanbieder. De gemeente wordt dan verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. Daartoe sluit de gemeente contracten af met een Gecertificeerde Instelling die de maatregel in de praktijk uitvoert,[29] als ook contracten met aanbieders van jeugdhulp.[30] De Gecertificeerde Instelling bepaalt welke hulp nodig is en de gemeente heeft vervolgens weer een verplichting om die jeugdhulp te leveren.[31] Deze verplichting van de gemeente is in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aanleiding om te stellen dat de jeugdprofessional die op zoek is naar een geschikte plek voor het kind 'slechts in uitzonderingsgevallen zou (…) moeten instemmen met mogelijke praktische overwegingen die ook een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld omdat er geen geschikt pleeggezin beschikbaar

27 Zie daarover ook Bruning, in: *T&C Burgerlijk Wetboek,* artikel 1:265b BW, aant. 1 (online bijgewerkt tot 17 september 2019). Overingens valt bij een korte analyse van de gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl op dat in de praktijk nog wordt vastgehouden aan de categoriën uit de Wet op de Jeugdzorg.

28 Onder meer Chébti 2015 en Feiner 2015.

29 Artikel 3.3 lid 1 Jeugdwet.

30 Artikel 2.6 Jeugdwet.

31 Artikel 3.5 jo. 2.4 lid 2 sub b Jeugdwet.

is'.[32] Jeugdzorgprofessionals worden zo aangespoord om niet te snel genoegen te nemen met beperkingen in het aanbod van de gemeente.

Jeugdhulp in de vorm van een pleeggezinplaatsing wordt verzorgd door de pleegzorgaanbieders.[33] De Gecertificeerde Instelling zal dus, om een geschikt pleeggezin te vinden, contact opnemen met een pleegzorgaanbieder. Deze pleegzorgaanbieder bepaalt welk gezin uit hun bestand geschikt is voor plaatsing van het pleegkind.[34] Het proces waarin het pleegkind gekoppeld wordt aan het meest geschikte pleeggezin wordt matching genoemd. Hiervoor gaat de pleegzorgaanbieder te rade in het pleegzorgbestand. Daarin staan pleegouders die het voorbereidings- en selectietraject van een pleegzorgaanbieder met goed gevolg hebben afgerond (zie verder par. 8.3.6 over de criteria voor pleegouders). Volgens de wet let de pleegzorgaanbieder bij de selectie van het pleeggezin op de leeftijd en de problemen van de jeugdige, de samenstelling van het gezin van de pleegouder en de te verwachten duur van de plaatsing.[35]

Met het uitgekozen gezin sluit de pleegzorgaanbieder vervolgens een contract af waarin afspraken over de plaatsing worden vastgelegd.[36] Hoewel het pleegcontract dus aangegaan wordt door de pleegzorgaanbieder, en deze het contract ook weer op kan zeggen, is het uiteindelijk de Gecertificeerde Instelling die verantwoordelijk is voor de plaatsing en die daarover beslist.[37] Het bestaan van een pleegcontract is geen voorwaarde voor het plaatsen van het kind in een gezin. Zo kan de situatie zich voordoen dat de pleegzorgaanbieder geen contract (meer) heeft met het pleeggezin, terwijl de Gecertificeerde Instelling daar toch een kind plaatst. Het pleeggezin zal dan echter geen begeleiding ontvangen door de pleegzorgaanbieder, en ook geen pleegvergoeding krijgen.

De vraag wie beslist waar het kind komt te wonen, is dus niet gemakkelijk te beantwoorden. Die onduidelijkheid wreekt zich, zoals hieronder zal blijken, met name waar het gaat om de mogelijkheden voor het kind om te klagen over de plek waar hij is geplaatst. Wel is echter duidelijk dat het uiteindelijk de staat is die verantwoordelijkheid draagt voor het beschikbaar stellen van voldoende pleeggezinnen, en dat die pleeggezinnen voldoen aan de vereisten in kinder- en mensenrechtendocumenten. In het navolgende zal worden

32 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.
33 Nederland kent 28 regionale pleegzorgaanbieders; zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 1. Deze pleegzorgaanbieders organiseren de opvang van kinderen in pleeggezinnen en de begeleiding van de plaatsing. Ook geven deze aanbieders voorlichting op scholen, werven zij nieuwe pleegouders en bereiden ze nieuwe pleegouders voor op het pleegoudersschap. Zie voor meer informatie over pleegzorgaanbieders de website van Pleegzorg Nederland.
34 Artikel 5.1 lid 2 Jeugdwet.
35 Artikel 5.1 lid 2 Jeugdwet.
36 Artikel 5.2 Jeugdwet.
37 Zie daarover ook Kramer 2016, p. 22.

besproken in hoeverre de nationale wet- en regelgeving voldoet aan deze verplichtingen.

9.3 Voorkeur voor plaatsing in een gezin

De wet geeft sinds 2015 een voorkeur voor plaatsing van de minderjarige in een gezinsomgeving.[38] Die bepaling is door aanname van het amendement Ypma toegevoegd aan de Jeugdwet en komt direct voort uit artikel 20 van het IVRK.[39] Wanneer dit redelijkerwijs mogelijk is, moet de minderjarige op grond van deze bepaling in een gezinsvervangende omgeving worden geplaatst. Alleen wanneer dit aantoonbaar niet in het belang van de minderjarige is, mag hij of zij nog in een instelling worden geplaatst. Datzelfde wordt ook benadrukt in de *Richtlijn Uithuisplaatsing*, waarin staat dat de voorkeur uitgaat naar een plaatsing in een gezin omdat dat de minderjarige de meeste kans op een gezonde ontwikkeling biedt.[40] Het uitgangspunt van wet- en regelgeving sluit zo naadloos aan bij de verplichtingen op grond van kinderrechten, met name de bij de verplichtingen uit de *Richtlijnen voor Alternatieve Zorg*.[41]

Desalniettemin is er, zoals in de inleiding reeds werd gememoreerd, al jaren een gebrek aan geschikte pleegouders, waardoor voor kinderen niet altijd een geschikte plek te vinden is.[42] Vanuit de centrale overheid is er aandacht voor dit tekort aan pleegouders en wordt door middel van landelijke campagnes geprobeerd om nieuwe pleegouders te werven.[43] Daarbij valt op dat vooral aandacht is voor het werven van nieuwe pleegouders, terwijl er maar weinig aandacht is voor het behoud van bestaande pleegouders.[44] In 2016 lag de uitstroom van pleegouders op 2850 ouders.[45] Daarmee was de uit-

38 Artikel 2.3 lid 6 Jeugdwet.

39 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 80.

40 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

41 Zie artikel 20 IVRK, artikel 4 Declaration on Foster Care and Adoption, *Guidelines on Alternative Care,* par. 21; VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 34, 35 en VN-Kinderrechtencomité 2003a

42 Zie Pleegzorg Nederland 2019, p. 4. Pleegzorg Nederland 2017, p. 4; Pleegzorg Nederland 2016, p. 4; Pleegzorg Nederland 2015, p. 4 en Pleegzorg Nederland 2013, p. 4. Dit beeld wordt ook bevestigd door Matchingsfunctionaris Marijke Grave in een interview dat ze geeft aan het tijdschrift *Mobiel.* Daarin stelt ze: 'Ik wil altijd graag maatwerk, maar soms is het gaten vullen. Soms kun je niet anders, want dan moet je snel handelen. Eigenlijk heb je 3 of 4 gezinnen nodig voor één match en die gezinnen heb je niet'; zie Kruis 2012.

43 Zo werd in 2011 gestart met de landelijke campange 'Ontdek de pleegouder in jezelf'. Van september 2015 tot september 2018 liep de campagne 'Supergewone mensen gezocht'.

44 Jeugdzorg Nederland e.a. 2017; *Kamerstukken II* 2016/17, aanhangsel van de handelingen 2357 en *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, nr. 599.

45 In totaal waren er in 2016 16.647 pleegouders actief. Hoeveel pleegouders er daarnaast nog waren die wel in het bestand stonden, maar geen pleegkind opvingen is niet duidelijk. Gezien het tekort aan pleegouders, zal dit geen groot aantal zijn. Desalniettemin valt het sommige nieuwe pleegouders nog tegen hoe lang zij moeten wachten voordat er een

stroom voor het eerst sinds 2011 hoger dan de instroom.[46] Jaarlijks stoppen bijna drieduizend ouders als pleegouders, statistisch gezien ververst zo iedere vijf jaar het gehele pleegzorgbestand. De in 2015 in de wet opgenomen voorkeur voor pleegzorg verhoudt zich lastig tot bovenstaande ontwikkelingen. Nu artikel 20 van het IVRK een duidelijke verplichting neerlegt bij de Nederlandse staat om te zorgen voor een passend aanbod aan alternatieve zorg, is het mijns inziens duidelijk dat de Ministeries meer moeten doen om pleegouderschap aantrekkelijker te maken voor pleegouders. Er moeten niet alleen nieuwe pleegouders worden geworven, maar er moet vooral ook worden gezorgd dat bestaande pleegouders behouden blijven.[47] Dat in Nederland de jeugdbescherming is gedecentraliseerd, doet niets aan af aan deze verplichting.[48] Het actieplan pleegzorg noemt een aantal zinvolle mogelijkheden ter vergroting van het pleegzorgbestand.[49] Voor andere manieren om het pleegzorgsysteem in te richten kan bijvoorbeeld gekeken worden naar Frankrijk, waar het pleegouderschap sinds 2005 wordt beschouwd als betaalde baan, met daaraan verbonden arbeidsvoorwaarden.[50]

9.3.1 De plek van de plaatsing en de banden met familieleden

Voor de vraag waar het kind geplaatst wordt, moet allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen netwerkpleegzorg en bestandspleegzorg. Bij netwerkpleegzorg wordt de minderjarige bij pleegouder(s) uit het eigen netwerk geplaatst. Dat kan bij opa en oma zijn, maar ook bij een buurvrouw of een bevriende ouder. Bij bestandspleegzorg wordt het kind geplaatst bij een van de pleegouders uit het bestand van de pleegzorgaanbieder. In Nederland neemt, net als in andere landen, het aandeel netwerkpleegouders toe.[51] Het aantal bestandspleegouders lijkt echter niet aan te sluiten bij de vraag, waardoor er te weinig pleeggezinnen beschikbaar zijn voor alle kinderen.[52]

---

pleegkind bij hen wordt geplaatst. Pleegzorg Nederland stelt daarover op zijn website dat er geen kind bij een wachtend beschikbaar gezin wordt gezocht maar omgekeerd, het gezin wordt bij het kind uitgezocht. Zie hierover ook Kramer 2016, p. 16.

46 Pleegzorg Nederland 2017, p. 3.

47 Zie in dit verband bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2016/17, aanhangsel van de handelingen 625. Zie ook; Ramon 2012, p. 39-46.

48 Cantwell & Holzscheiter betwijfelen zelfs of decentralisatie met het oog op de in artikel gebruikte bewoordingen wel een toegestane mogelijkheid is. Zie Cantwell and Holzscheiter 2007, p. 50.

49 Zie bijvoorbeeld de mogelijkheden die worden genoemd in het Actieplan Pleegzorg 2017/2018: Jeugdzorg Nederland e.a. 2017.

50 Zie daarover Ramon 2012.

51 Van den Bergh & Weterings 2010, p. 64; Van den Berg 2015, p. 11.

52 Van den Berg 2015, p. 11; Pleegzorg Nederland 2017, p. 4.

De wet geeft geen expliciete voorkeur voor een netwerkplaatsing, hoewel wel voor te stellen is dat plaatsing in het netwerk al besproken is bij het opstellen van een familiegroepsplan (zie hierover nader paragraaf 8.4.4.1). Met invoering van deze verplichting om eerst te kijken wat de mogelijkheden binnen de eigen familie zijn, lijken nieuwe kansen te ontstaan voor het realiseren van plaatsingen binnen het eigen netwerk.[53] De verplichting tot het opstellen van een familiegroepsplan ziet echter op het gehele hulpverleningstraject, en van deze mogelijkheid kan ook worden afgezien. Het opstellen van een familiegroepsplan biedt mijns inziens dan ook onvoldoende garantie dat de mogelijkheden binnen het eigen netwerk zorgvuldig worden overwogen.

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft eveneens geen duidelijke voorkeur voor een netwerkplaatsing. Reden hiervoor is dat uit gedragswetenschappelijk onderzoek evenmin een duidelijke voorkeur voor een plaatsing in het eigen netwerk volgt.[54] Volgens de *Richtlijn Uithuisplaatsing* kunnen er redenen zijn om wel voor een netwerkplaatsing te kiezen, bijvoorbeeld omdat het kind het gezin al kent. Eveneens kunnen er redenen zijn om niet voor een netwerkplaatsing te kiezen, bijvoorbeeld omdat het netwerkpleeggezin betrokken kan raken bij problemen of conflicten in het oorspronkelijke gezin.[55] Ook de *Richtlijn Pleegzorg* geeft geen duidelijke voorkeur voor plaatsing binnen het eigen netwerk, dan wel plaatsing daarbuiten en stelt dat bij de keuze voor een gezin binnen het eigen netwerk goed gekeken zal moeten worden naar de relatie tussen ouders en pleegouders en dat tijdens de plaatsing aandacht moet zijn voor deze relatie.[56] Daarnaast wordt plaatsing binnen het eigen netwerk genoemd als een van de factoren die de kans op terugplaatsing verkleint.[57] Hier lijkt derhalve een lichte terughoudendheid ten aanzien van plaatsing binnen het eigen netwerk naar voren te komen.

Het valt op hoe zeer de richtlijnen hier leunen op beschikbaar gedragswetenschappelijk onderzoek, terwijl uit het kinderrechtenkader een duidelijke verplichting voortvloeit om eerst binnen het eigen netwerk te zoeken. Pas nadat de mogelijkheden binnen het eigen netwerk serieus zijn overwogen, kan verder worden gekeken naar andere mogelijkheden. Gedragswetenschappelijk onderzoek kan helpen om de mogelijkheden binnen het eigen netwerk goed af te wegen. Daarbij zal moeten worden beoordeeld of het in dit specifieke geval in het belang van het kind is om in een pleeggezin geplaatst te worden. Door echter de keuze tussen beide opties open te laten, bestaat het risico dat te

53 Artikel 4.1.2 Jeugdwet. Dat de mogelijkheid om een een familiegroepsplan op te stellen niet meer open staat nadat het kind al in een geschikt pleeggezin is geplaatst lijkt mij overigens gezien de nadelige gevolgen van overplaatsing voor de minderjarige terecht. Zie Rechtbank Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988, *FJR* 2017/33.7.

54 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015.

55 *Richtlijn Uithuisplaatsing* 2015, p. 43.

56 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 25.

57 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 35.

gemakkelijk voorbij wordt gegaan aan het recht van het kind om eerst binnen het eigen netwerk te kijken. Het uitgangspunt zou zoals bepleit in hoofdstuk 4 op grond van kinder- en mensenrechten dan ook moeten zijn dat eerst de mogelijkheden binnen de familie worden bekeken. Pas wanneer onderbouwd kan worden dat dat in dit specifieke geval niet wenselijk is, kan naar andere opties worden gezocht.

9.3.2 Broers en zussen

Veel kinderen die uit huis worden geplaatst hebben broers of zussen. In Amerikaanse studies wordt er vanuit gegaan dat ongeveer twee derde van het aantal pleegkinderen broers of zussen heeft.[58] In Nederland zijn geen precieze cijfers bekend van het aantal pleegkinderen met broers of zussen. Wel werd onlangs een motie aangenomen in de Tweede Kamer, waarin staat dat naar schatting vijftig procent van de broers of zussen die samen uit huis worden geplaatst, niet in hetzelfde pleeggezin terecht komen.[59] Nu tussen al die broers en zussen familieleven bestaat, en zij recht hebben op bescherming van dat familieleven, is de vraag of zij in hetzelfde pleeggezin worden geplaatst des te prangender. De wet gaat echter niet in op het al dan niet samen plaatsen van broers en zussen. Wel besteden zowel de *Richtlijn Uithuisplaatsing* als de *Richtlijn Pleegzorg* aandacht aan deze vraag.

De *Richtlijn Uithuisplaatsing* stelt dat het het beste lijkt voor broers en zussen wanneer ze samen worden geplaatst, terwijl er ook redenen kunnen zijn om broers en zussen niet samen te plaatsen.[60] De eerste reden die vervolgens wordt genoemd voor het niet samen plaatsen van broers en zussen, is dat er geen gezin beschikbaar is dat meerdere kinderen op kan vangen.[61] Andere genoemde redenen zijn dat een van de kinderen een specialistische behandeling nodig heeft, dat er veel conflicten zijn tussen de broers en zussen, dat er een vermoeden is van seksueel misbruik tussen de broers en zussen of dat een van de kinderen kampt met ernstige gedragsproblemen die een bedreiging kunnen vormen voor de anderen kinderen in het gezin.[62] Wanneer een van de kinderen een ouderrol op zich heeft genomen, beveelt de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aan om de kinderen wel samen te plaatsen. Degene die de ouderrol op zich heeft genomen zou niet gestraft moeten worden voor het gedrag dat hij op zich heeft genomen door het onvermogen van zijn ouders.[63]

58 McBeath e.a. 2014, p. 1; Hegar 2005, p. 718.
59 *Kamerstukken II* 2019/20, 33836 nr. 37.
60 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 46.
61 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 46.
62 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 46.
63 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 46.

De *Richtlijn Pleegzorg* is beperkter over de vraag of broers en zussen samen geplaatst moeten worden. Deze richtlijn benadrukt vooral dat onderzoeksbevindingen niet eenduidig zijn over het al dan niet samen plaatsen van broers en zussen.[64] Bij de modellen die de richtlijn geeft voor het matchen van pleegkinderen met pleeggezinnen speelt de vraag wat de plaatsing betekent voor de band tussen broers en zussen dan ook vrijwel geen rol.[65]

Opnieuw baseren de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* zich vooral op beschikbaar wetenschappelijk onderzoek, waardoor het recht van het kind op bescherming van zijn familieleven met zijn broers en zussen nauwelijks naar voren komt.[66] Gelet op dat familieleven zou op grond van kinder- en mensenrechten het uitgangspunt moeten zijn dat broers en zussen samen worden geplaatst, tenzij dat niet in het belang van het kind is. Bij invulling van het belang van het kind kan vervolgens gedragswetenschappelijk onderzoek voor zover relevant voor dit specifieke kind een rol spelen.

In de huidige wet- en regelgeving kan te gemakkelijk voorbij worden gegaan aan de inbreuk die het apart plaatsen van broers en zussen maakt op hun familieleven. Daarbij valt op dat het niet beschikbaar zijn van woonplekken expliciet als (eerste) reden wordt genoemd om kinderen apart van elkaar te plaatsen. Dat probleem van te weinig pleeggezinnen voor broers en zussen speelt niet alleen in Nederland. Zo deed ook Pleegzorg Vlaanderen onlangs een oproep voor pleeggezinnen waar broers en zussen geplaatst kunnen worden.[67] Dat neemt niet weg dat op basis van kinder- en mensenrechten de Nederlandse overheid een inspanningsverplichting heeft om zoveel mogelijk geschikte pleeggezinnen te faciliteren. Zo kwam in hoofdstuk 4 naar voren dat het Europese Hof in de zaak *Olsson tegen Zweden* geen genoegen nam met de uitleg van de Zweedse overheid dat pleeggezinnen waar de broers en zussen samen (of dichterbij elkaar) geplaatst konden worden, ondanks inspanningen daartoe niet waren gevonden.[68] Het uitgangspunt in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* dat een tekort aan plaatsingen reden is voor het apart plaatsen van broers en zussen, staat dan ook haaks op verplichtingen voortvloeiend uit kinder- en mensenrechten én met hetgeen de richtlijn bepaalt ten aanzien van 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

64 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 48.
65 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 49. Zie hierover ook Feiner 2015.
66 Feiner 2015.
67 'Tekort aan pleeggezinnen is groter dan ooit', *DeMorgen* 13 november 2019. Zie eerder 'Vlaanderen telt 4717 pleeggezinnen', *Pleegzorg Vlaanderen* 2 augustus 2017. Zie over het tekort aan pleeggezinnen in de Verenigde Staten voor broers en zussen ook Hegar 2005, p. 729.
68 EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*).

rol kunnen spelen'.[69] Dat uitgangspunt zou wat mij betreft ook moeten gelden waar het gaat om het samenplaatsen van broers en zussen.

Bovendien zou dit uitgangspunt ook opgenomen moeten worden in de nationale wet- en regelgeving zodat kinderen ook een rechtsingang hebben wanneer zij zonder noodzakelijke reden gescheiden worden van hun broers of zussen (zie daarover verder paragraaf 9.5). Feiner wijst erop dat voor voorbeelden waarin de rechten van broers en zussen beter beschermd worden in wet- en regelgeving kan worden gekeken naar de situatie in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Daar zijn de rechten van broers en zussen na een uithuisplaatsing in wetgeving vastgelegd. En ook in Australië en Duitsland bestaat transparant beleid op dit gebied.[70] Ook in de Franse *Code Civil* is een bepaling opgenomen waarin staat dat bij het zoeken van een geschikte woonplaats voor het kind rekening gehouden moet worden met de banden tussen broers en zussen.[71] Zo wordt de overheid steeds opnieuw gewezen op zijn inspanningsverplichting om voldoende pleeggezinnen beschikbaar te stellen.[72] In Nederland is onlangs een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken of in de wet kan worden opgenomen dat broers en zussen in beginsel worden samen geplaatst.[73]

9.3.3 Continuïteit in de opvoeding

Wanneer het kind uit huis wordt geplaatst, zal ook gekeken moeten worden naar de te verwachte duur van de plaatsing. Doorgaans zal een plaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling gericht zijn op terugplaatsing in het oorspronkelijke gezin.[74] In de praktijk wordt in deze gevallen gesproken van pleegzorg als hulpverleningsvariant. Dat is pleegzorg die in beginsel tijdelijk van aard is, terwijl gezocht wordt naar een duidelijk toekomstperspectief voor de toekomst. Tijdens de plaatsing wordt hulp verleend die gericht is op het mogelijk maken van een terugplaatsing en het versterken van de opvoedings-

69 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.
70 Feiner 2015.
71 Code Civil Frankrijk, artikel 375-7.
72 Zie voor een overzicht van manieren waarop in verschillende staten in Amerika is gepoogd om meer kinderen bij hun broers of zussen te plaatsen Hegar 2005, p. 730. Dat ook via rechtspraak het beleid ten aanzien van het samenplaatsen van broers en zussen kan worden beinvloed, kwam naar voren in de zaak *Jesse E. v. New York City Department of Social Services*, als gevolg waarvan het beleid van de *Child Welfare Administration* zo werd gewijzigd dat meer aandacht kwam voor het samen plaatsen van broers en zussen.
73 *Kamerstukken II* 2019/20, 33836 nr. 37.
74 Indien de verwachting is dat het kind niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn terug naar zijn oorspronkelijke gezin kan, is niet de ondertoezichtstelling maar de gezagsbeëindigende maatregel de wettelijk voorgeschreven variant; zie de aan elkaar gespiegelde bepalingen van artikel 1:255 BW en 1:266 BW; zie ook hoofdstuk 11 over de gezagsbeëindiging.

vaardigheden van de ouders.[75] Wanneer duidelijk is dat terugplaatsing niet meer aan de orde is, dan wordt gesproken van een perspectief-biedende plaatsing, ofwel pleegzorg als opvoedingsvariant. In deze vorm van pleegzorg is het de bedoeling dat het kind in het huidige pleeggezin op zal groeien en dus niet meer teruggaat naar zijn ouders. Door al bij aanvang van de plaatsing rekening te houden met het perspectief van de plaatsing, kan voorkomen worden dat kinderen onnodig vaak worden overgeplaatst. Dat is bovendien in overeenstemming met de verplichtingen uit kinder- en mensenrechten (zie hoofdstuk 4).

De wet stelt dat bij het zoeken naar een pleeggezin gelet moet worden op de te verwachte duur van de plaatsing.[76] Wat daar precies onder wordt verstaan, wordt nergens in de wetsgeschiedenis toegelicht. Ook de *Richtlijn Uithuisplaatsing* en de *Richtlijn Pleegzorg* noemen het opvoedingsperspectief van de minderjarige niet als criterium waarmee rekening moet worden gehouden bij de matching tussen pleegkind en pleeggezin.

In de praktijk wordt deze vraag echter al wel steeds vaker meegenomen en wordt expliciet gezocht naar gezinnen die het kind eventueel ook voor langere tijd zouden kunnen opvangen.[77] Duidelijkheid in wet- en regelgeving hieromtrent zou juridisch houvast geven aan kinderen en hun ouder(s), juist in die gevallen waarin onvoldoende rekening wordt gehouden met de lange termijn perspectieven van de minderjarige.

9.3.4 De ethische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind

Met invoering van de Jeugdwet is in de wet opgenomen dat het college, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen, ervoor moet zorgen dat hierbij voldoende rekening wordt gehouden met de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de minderjarige.[78] Het artikellid is in de wet gekomen als gevolg van een amendement van Bisschop en Voordewind. Volgens hen kan de jeugdhulpverlening effectiever zijn als beter wordt aangesloten bij de identiteit van de jeugdige en zijn ouders.[79] Voorheen stond een dergelijke verplichting in de Wet op de Jeugdzorg, maar was de bepaling gericht op de Gecertificeerde Instelling (toen nog het Bureau Jeugdzorg). Deze moest bij het uitoefenen van haar taken uitgaan van de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging

75 Bastiaensen & Kramer 2012, p. 32.
76 Artikel 5.1 lid 2 Jeugdwet.
77 Pleegzorg Nederland 2016, p. 4.
78 Artikel 2.4 lid 3 sub b Jeugdwet. Zie over de ervaringen van pleeg- en adoptiekinderen die opgroeien in gezinnen met een andere achtergrond Juffer 2019.
79 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 56.

en culturele achtergrond van de cliënt.[80] Voor 2005 stond een vergelijkbare bepaling nog in het BW. Hier werd echter de verplichting om rekening te houden met de godsdienstige gezindheid en levensovertuiging van de minderjarige en zijn ouders opgedragen aan de kinderrechter.[81]

De verplichting om rekening te houden met de godsdienstige gezindheid en de levensbeschouwing van ouders en kinderen is zo 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 de verplichting om rekening te houden met de achtergrond van het kind steeds meer op beleidsmatige terrein terecht gekomen. Dit terwijl het voor het kind en zijn ouders steeds onduidelijker is geworden hoe zij op kunnen komen tegen beslissingen die indruisen tegen de godsdienstige of religieuze achtergrond van het kind. Hadden zij voorheen nog een rechtsingang via het BW, onder de huidige wetgeving zullen ze moeten klagen over het toezicht dat het college houdt op de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen (door de Gecertificeerde Instelling). Nu dit recht wel wordt beschermd onder kinder- en mensenrechtendocumenten – zij het dat in de mensenrechtenverdragen vooral een nadruk ligt op de rechten van ouders (zie daarover hoofdstuk 4) – zou de verplichting rekening te houden met de achtergrond van het kind niet alleen op beleidsmatig terrein vast moeten liggen. Het verdient aanbeveling dit opnieuw op te nemen in het BW als vereiste waar de kinderrechter rekening mee heeft te houden.

Dat dit geen overbodige toevoeging zou zijn, komt duidelijk naar voren uit onderzoek van Jonker, van Speandonck en Tigchelaar. Zij deden onderzoek naar de wijze waarop in de familierechtspraak rekening wordt gehouden met culturele en religieuze overwegingen. Ten aanzien van de beslissingen omtrent de vraag waar het kind komt te wonen na een uithuisplaatsing, komen zij tot de conclusie dat rechters eensgezind zijn in hun oordeel dat een plaatsing in een pleeggezin dat niet hetzelfde geloof aanhangt als de ouder(s), geen strijd oplevert met artikel 9 EVRM.[82] Tegelijkertijd hebben zich in de jurisprudentie wel enkele zaken voorgedaan waarin de langdurige plaatsing van een kind in een pleeggezin met een andere achtergrond leidde tot een kloof – hetgeen in de weg stond aan een terugplaatsing.[83] Uit die tweede conclusie blijkt mijns inziens dat, zelfs wanneer er inderdaad geen spanning zou zijn met artikel 9 EVRM, er wel mogelijkerwijs een spanning kan ontstaan met artikel 8 EVRM. De plaatsing in een andere cultuur lijkt immers een belemmering te kunnen zijn voor de hereniging van ouders en kind. Juist onder artikel 8 EVRM staat

80 Artikel 15 Wjz.
81 Artikel 1:254 lid 3 BW (oud). Zie hierover ook Rechtbank Zwolle-Lelystad, 17 mei 2010, *RFR* 2010/107.
82 Jonker, Van Spaendonck & Tichelaar 2015, par. 5.1.5.
83 Jonker, Van Spaendonck & Tichelaar 2015, par. 5.1.5.

die herenigingsdoelstelling centraal. Een duidelijke verankering van dit recht in wet- en regelgeving zou daarom wenselijk zijn.

De *Richtlijn Pleegzorg* geeft slechts een enkele overweging over de rol van de achtergrond van het kind bij een plaatsingsbeslissing. De richtlijn stelt alleen dat er geen bewezen positief effect is van het matchen op etniciteit. Pleegkinderen hoeven daarom volgens de richtlijn niet perse in een pleeggezin met dezelfde etnische achtergrond te worden geplaatst.[84] Op de vraag of kinderen in een gezin met dezelfde religieuze achtergrond moeten worden geplaatst, wordt niet ingegaan. Wel wordt kort gesteld dat het voor kinderen en hun ouders belangrijk kan zijn dat pleegouders de religie van het kind (of die van zijn ouders, dat wordt niet duidelijk in de tekst) respecteren en er niet over oordelen.[85] De *Richtlijn Uithuisplaatsing* zwijgt op dit punt.

Net als bij de vraag of kinderen binnen het eigen netwerk geplaatst moeten worden en bij de vraag of broers en zussen samen geplaatst moeten worden, leunt de *Richtlijn Pleegzorg* op beschikbaar gedragswetenschappelijk onderzoek. De nadruk ligt niet op de verplichtingen die volgen uit kinderrechten. De rechten van het kind brengen met zich mee dat rekening moet worden gehouden met de culturele en godsdienstige achtergrond van het kind. Is er geen geschikt pleeggezin beschikbaar met die achtergrond, dan zal de minderjarige in ieder geval wel de mogelijkheid moeten krijgen om zijn eigen culturele en godsdienstige gebruiken te blijven uitoefenen.

In de praktijk blijkt dat er al jaren een tekort is aan pleeggezinnen met een migratieachtergrond.[86] Onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving bij zestien pleegzorgaanbieders laat zien dat de helft van deze pleegzorgaanbieders aangeeft dat ze onvoldoende pleeggezinnen kunnen vinden voor kinderen met een specifieke etnisch-culturele of religieuze achtergrond. Dat geldt in het bijzonder voor gezinnen met een islamitische achtergrond.[87] Dat heeft er onder meer mee te maken dat er nog te weinig bekend is over de wijze waarop gezinnen met een migratieachtergrond geworven kunnen worden.[88] Onderzoek van López en Zeijlmans laat vervolgens zien dat de bestaande strategieën voor het werven van pleegouders, weinig aansprekend zijn voor potentiële pleegouders met een migratieachtergrond.[89] Tegelijkertijd wordt er nog weinig geïnvesteerd in het ontwikkelen van strategieën voor het werven van pleegouders met een migratieachtergrond.[90] Gelet op de verplichting uit artikel 20 IVRK, mag op dit punt meer worden verwacht van de nationale overheid.

84 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 48.
85 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 32.
86 Day e.a. 2018, p. 4.
87 Day & Bellaart 2015, p. 10.
88 Day & Bellaart 2015, p. 10.
89 López & Zeijlmans 2015.
90 López & Zeijlmans 2015.

9.3.5 Een veilige woonplek

De verplichting om het kind in het pleeggezin te beschermen tegen geweld, reikt verder dan de algemene (en ook al strenge) verplichting om kinderen te beschermen. De organisatie van pleegzorg is immers een overheidstaak, en kinderen in de pleegzorg verblijven daar onder verantwoordelijkheid van de overheid. In Nederland is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor de veiligheid van pleegkinderen in het pleeggezin. Dat werd ingeleid door de onderzoeksresultaten van de Commissie Samson. Daaruit bleek dat ongeveer vijf procent van de pleegkinderen aangaf in 2010 slachtoffer te zijn geweest van seksueel misbruik.[91] Nederlands onderzoek van Euser e.a. in 2014 liet zien dat kinderen in een pleeggezin een grotere kans liepen slachtoffer te worden van mishandeling dan kinderen die thuis wonen.[92] Uit recent onderzoek door de Commissie De Winter kwam naar voren dat over de gehele periode tussen 1945 tot op heden er sprake is geweest van fysiek, psychisch en seksueel geweld in de pleegzorg.[93] Datzelfde kwam naar voren in zorgwekkende berichten in de media over de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen.[94] Wel blijkt uit het rapport van de Commissie De Winter dat kinderen in de pleegzorg minder vaak slachtoffer worden van mishandeling dat kinderen die in een instelling verblijven.[95] Ook blijkt dat de prevalentie van extreme fysieke mishandeling in de pleegzorg niet significant hoger ligt dan in de algemene bevolking. Doet zich echter geweld voor in een pleeggezin dan was, zeker in de periode voor 1985, vaak sprake van langdurige en intens geweld.[96] Debet aan de voortdurende prevalentie van geweld in de jeugdzorg is volgens de onderzoekers onder meer de steeds hoge caseload van pleegzorgwerkers en gezinsvoogden. Ook de voortdurende tekorten van pleegouders speelt een rol nu als gevolg deze tekorten de selectie en matching van pleegouders wordt belemmerd.[97]

Nederland heeft op grond van kinder- en mensenrechtendocumenten een verplichting om pleegouders goed te screenen. Plaatsing van kinderen in een pleeggezin, waarvan de overheid had kunnen weten dat het daar niet veilig was, kan immers schending van het recht op bescherming tegen geweld opleveren (zie daarover hoofdstuk 4).

---

91 Commissie Samson 2012, p. 50.
92 Euser e.a. 2014.
93 Grietens e.a. 2019, p. 81.
94 Zie met name de Zembla uitzending, 'Misbruikt onder toezicht', 28 oktober 2011, te downloaden via https://zembla.vara.nl. Zie ook Persverklaring WSG, 'De William Schrikker Groep laat onderzoek doen naar aangifte kindermishandeling', 22 mei 2012 en *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, nr. 219.
95 Commissie De Winter 2019, p. 86.
96 Commissie De Winter 2019, p. 86.
97 Grietens e.a. 2019, p. 81 en 82.

Om zicht te hebben op de geschiktheid van pleegouders, is een aantal landelijke criteria vastgelegd, die zijn uitgewerkt in het *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*.[98] De criteria gelden voor zowel netwerkpleegouders, als voor bestandspleegouders. Volgens de wet moeten pleegouders ten minste 21 jaar oud zijn en mogen de pleegouders niet werkzaam zijn bij de pleegzorgaanbieder. Verder moet hij of zij het voorbereidings- en selectietraject van de pleegzorgaanbieder met goed gevolg hebben doorlopen.[99] Dat voorbereidingstraject bestaat uit voorlichtingsbijeenkomsten en huisbezoeken. Tijdens dit traject moet de pleegzorgaanbieder een beeld krijgen van de pleegouder(s) en hun leefsituatie.[100] Een laatste wettelijke vereiste is dat de pleegouder moet beschikken over een Verklaring van Geen Bezwaar van de Raad voor de Kinderbescherming.[101]

Aan het eind van het voorbereidingstraject wordt de balans opgemaakt. Willen de aspirant pleegouders nog altijd pleegouders worden en acht de pleegzorgaanbieder hen op basis van de genoemde criteria geschikt, dan volgt een positief oordeel. In dat geval stelt de betrokken maatschappelijk werker een rapport op met daarin zowel de sterke punten van de aspirant pleegouders, als hun aandachtspunten.[102] De informatie in het rapport is belangrijk. Het is de basis voor het matchen van pleegkinderen en pleegouders. Tijdens de plaatsing wordt het gebruikt als basis voor de begeleiding. In de praktijk wordt het rapport dan ook eerst voorgelegd aan de pleegouders, die er vervolgens hun goedkeuring aan dienen te geven.[103]

---

98 Jeugdzorg Nederland, *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders,* versie 2.0 oktober 2013. De VNG en Jeugdzorg Nederland hebben in 2014 een convenant ondertekend, waarin zij de vereisten uit het kwalteitskader onderschrijven. *Convenant tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten en Jeugdzorg Nederland inzake het Kwaliteitskader voorbereiding en screening aprirant pleegouders,* Utrecht 13 maart 2013, beschikbaar op www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/convenant-getekend-door-vng-en-jn-13-maart-2014-inzake-kwaliteitskader-voorbereiding-en-screening-asp-pleegouders-(1).pdf.
In het Kwaliteitskader wordt aangegeven dat pleegzorgaanbieders tijdens het voorbereidings- en selectietraject letten op zes criteria. Die criteria zijn openheid en duidelijkheid, het kunnen samenwerken en delen van opvoederschap, het in staat zijn om jeugdigen te helpen om een positieve kijk op zichzelf te ontwikkelen, jeugdigen kunnen helpen om hun gedrag te veranderen, kunnen inschatten welke uitwerking het pleegouderschap op de eigen situatie heeft en het bieden van veiligheid aan het pleegkind. Zie hierover ook de *Richtlijn Pleegzorg* waarin staat dat zowel bij de screening als in het voorbereidingstraject, onderwerpen als veiligheid, seksualiteit, machtsrelaties en mishandeling besproken moeten worden. Zie *Richtlijn Pleegzorg*, p. 57.

99 Artikel 5.1 lid 1 Jeugdwet.

100 Kramer 2016, p. 16.

101 Artikel 5.1 lid 1 sub d Jeugdwet.

102 *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*, p. 14.

103 Kramer 2016, p. 16.

Procedure Verklaring Geen Bezwaar
Om te kijken of een verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven, kijkt de Raad voor de Kinderbescherming allereerst in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), om te zien of de gegevens daarin overeenstemmen met de door de aspirant-pleegouders verstrekte gegevens. Daarna raadpleegt de Raad het eigen archief, om te zien of de aspirant pleegouders eerder in aanraking zijn geweest met de Raad, bijvoorbeeld in het kader van de opvoeding van hun eigen kinderen. Daarbij wordt sinds 2013 ook gekeken of deze pleegouders eerder al eens een Verklaring van Geen Bezwaar hebben verzocht. Is dat het geval, dan vraagt de pleegzorgaanbieder toestemming aan de aspirant pleegouders om contact op te nemen met de eerdere pleegzorgaanbieder. Op die manier kan de pleegzorgaanbieder er achter komen wat de ervaringen van deze eerdere pleegzorgaanbieder met de pleegouders zijn.[104]

Ten slotte wordt gekeken in het Justitieel Documentatie Systeem. Daaruit moet blijken of de aspirant pleegouder zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten. Wanneer de Raad geen informatie vindt die een gevaar zou kunnen vormen voor het pleegouderschap, dan wordt de verklaring afgegeven.[105]

Plaatsing in het eigen netwerk
Wordt de minderjarige bij pleegouders uit het eigen netwerk geplaatst, dan zal het vaak zo zijn dat deze pleegouders niet van tevoren het voorbereidings- en selectietraject van een pleegzorgaanbieder hebben doorlopen. In dat geval bepaalt de wet dat binnen dertien weken beoordeeld moet worden of de pleegouders voldoen aan de wettelijke vereisten voor pleegouders.[106] De netwerkpleegouders doorlopen dan ook een voorbereidingstraject. Volgens het *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders* is het dan vaak niet haalbaar om het gehele traject in het gebruikelijke tempo af te leggen. Daarom zal het voorbereidingstraject in deze gevallen over het algemeen bestaan uit enkele huisbezoeken en een afstemmingsgesprek.[107]

In de afgelopen jaren is de screening van pleegouders dus op verschillende punten verbeterd. Er is een *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*, de screening en voorbereiding van netwerk pleegouders is verbeterd en de procedure omtrent het verkrijgen van een Verklaring van Geen

104 *Kamerstukken I* 2012/13, 32 529, nr. I, p. 2. Dit onderdeel van de procedure voor het aanvragen van een 'Verklaring van geen bezwaar' werd toegevoegd aan de procedure naar aanleiding van de Zembla documentaire '*Misbruikt onder Toezicht*'. Daarin kwam aan het licht dat pleegouders die bij de ene pleegzorgaanbieder niet meer aan de slag konden vanwege zorgen over de veiligheid van de kinderen die bij hen verbleven, zich bij een andere pleegzorgaanbieder gewoon weer opnieuw aan konden melden. Pleegouders die zich schuldig maakten aan mishandeling of misbruik van pleegkinderen konden zo jaren achtereen slachtoffers maken, voordat dit werd opgemerkt.

105 Zie hierover ook Van der Zon 2013a.

106 Artikel 5.1 lid 3 Jeugdwet.

107 *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders*, p. 16.

Bezwaar is aangevuld. Hierdoor kunnen pleegouders die eerder ongeschikt zijn bevonden niet elders alsnog in aanmerking komen voor plaatsing van pleegkinderen. Desalniettemin zijn er nog altijd zorgen over de veiligheid van pleegkinderen in pleeggezinnen. Zoals hierboven beschreven blijkt uit het onderzoek van de Commissie Geweld in de Jeugdzorg dat geweld in de pleegzorg nog altijd plaatsvindt. De risicofactoren die de Commissie De Winter noemt zijn nog altijd zeer actueel. Zo noemde de Commissie de hoge werkdruk van gezinsvoogden als risicofactor voor het voorbestaan van geweld in de pleegzorg. In het najaar van 2019 bracht de Inspectie Gezondheidszorg echter nog een zorgwekkend rapport uit over de jeugdbescherming, waaruit blijkt dat kinderen in de jeugdbescherming vaak maar heel minimaal contact hebben met gezinsvoogden. Naar schatting 60 procent van de kinderen in de jeugdbescherming wordt niet tijdig gezien door een gezinsvoogd.[108] Ook de door de Commissie De Winter genoemde risicofactor dat er te weinig pleeggezinnen beschikbaar zijn is nog altijd actueel. Door het gebrek aan pleegouders wordt zowel de selectie van pleegouders als een goede matching belemmerd. Desalniettemin liet Pleegzorg Nederland onlangs nog optekenen dat het toenemende tekort aan pleegouders zorgwekkend te noemen is.[109] De door de Commissie De Winter genoemde problemen die hebben bijgedragen aan het (voort)bestaan van geweld in de pleegzorg zijn dus ook nu nog actueel. Kinder- en mensenrechten leggen de staat zoals besproken in hoofdstuk 4 een duidelijke verplichting op om ervoor te zorgen dat er voldoende geschikte pleeggezinnen beschikbaar zijn. Dat kinderen veilig zijn in die pleeggezinnen is zonder twijfel het belangrijkste criterium voor een geschikt pleeggezin. Het voortduren van de gestelde problemen in het aanbod van pleegzorg roept de vraag op in hoeverre Nederland zich voldoende inspant om voldoende geschikte pleeggezinnen beschikbaar te stellen.[110]

9.4 De onderbouwing van de plaatsingsbeslissing

De Gecertificeerde Instelling is uiteindelijk verantwoordelijk voor de vraag waar het kind wordt geplaatst. Hiertoe zal ten eerste gekeken worden naar mogelijkheden binnen het eigen netwerk. Wanneer plaatsing binnen het eigen netwerk niet mogelijk is, zal de minderjarige in een bestandspleeggezin worden geplaatst. Dat gezin wordt uitgekozen door de pleegzorgaanbieder en deze keuze wordt vervolgens voorgelegd aan de Gecertificeerde Instelling. De instelling zal moeten instemmen met de keuze en een verleningsbeslissing afgeven voor pleegzorg. In de verleningsbeslissing hoeft echter niet te staan om welk pleeggezin het gaat. Desalniettemin geldt de beslissing van de Gecerti-

108 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, p. 12.
109 'Toenemend tekort pleegouders zorgwekkend', *Pleegzorg Nederland* 29 oktober 2019.
110 Zie over chronische problematiek in de pleegzorg Van der Zon 2013b.

ficeerde Instelling mijns inziens als besluit in de zin van de Awb.[111] De Gecertificeerde Instelling is immers bestuursorgaan,[112] de beslissing betreft een publiekrechtelijke rechtshandeling, en de beslissing waar de minderjarige wordt geplaatst zal schriftelijk vastgelegd moeten worden.[113] Daarmee zal deze beslissing moeten voldoen aan de zorgvuldigheidseisen aan de Awb. In hoeverre in de praktijk een uitgebreide motivatie wordt gewijd aan de beslissing waar het kind komt te wonen, is mij niet duidelijk.[114] In ieder geval wordt de onderbouwing van de beslissing niet opgenomen in het dossier dat de kinderrechter in handen krijgt.[115]

De pleegzorgaanbieder sluit vervolgens een contract af met de pleegouders dat ziet op de relatie tussen de pleegzorgaanbieder en de pleegouder(s). Het besluit van de pleegzorgaanbieder lijkt niet te kunnen worden gekwalificeerd als besluit in de zin van de Awb. Hoewel de wetgevingsgeschiedenis noch de jurisprudentie hier duidelijkheid over verschaffen, lijkt het mij dat de matching door de pleegzorgaanbieder niet kan worden gekwalificeerd als een publiekrechtelijke rechtshandeling. Datzelfde geldt volgens de Raad van State bijvoorbeeld ook voor de beslissing een pleegcontract te beëindigen.[116] Voor deze beslissing gelden dan ook geen onderbouwingsvereisten. De *Richtlijn Pleegzorg* noemt wel dat een zorgvuldige matching belangrijk is, maar stelt verder geen vereisten aan de onderbouwing van de keuze voor dit specifieke gezin.[117] De *Richtlijn Uithuisplaatsing* geeft in meer algemene zin aan dat kernbeslissingen in het kader van de uithuisplaatsing altijd schriftelijk onderbouwd en vastgelegd moeten worden.[118] Hoewel de richtlijn hier in het kader van de besluitvorming omtrent de plek van de plaatsing niet meer op terug komt, lijkt het erop dat dit ook geldt voor de beslissing waar het kind komt te wonen.

---

111 Artikel 1:3 Awb.

112 Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr 3, p. 115 en Rechtbank Maastricht 24 mei 2012, ECLI:NL:RBMAA:2012:BW7342; zie ook Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:254 BW, aant. 3 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

113 Zie *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

114 In de rechtspraktijk is het eveneens niet altijd helder wie nu uiteindelijk beslist. Hoewel de Gecertificeerde Instelling aldus formeel als eindverantwoordelijke kan worden gezien, overwoog de rechtbank Alkmaar in 2012 dat de plaatsingsbeslissing, na indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg (thans Gecertificeerde Instelling) wordt genomen door de pleegzorgaanbieder. Hier wordt de rol van het Bureau Jeugdzorg derhalve beperkt tot het afgeven van een indicatiebesluit; zie Rechtbank Alkmaar 22 maart 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BV9808, r.o. 9.

115 Betreft het een spoedplaatsing dan zal de beslissing doorgaans nog niet zijn genomen. Bij een gewoon verzoek tot uithuisplaatsing, kan reeds voorafgaand aan de plaatsing worden gekeken naar mogelijke pleeggezinnen. Wanneer de machtiging wordt verlengd, verblijft het kind reeds in het pleeggezin. Ook in die gevallen krijgt de kinderrechter de onderbouwing van de keuze waar het kind gaat wonen niet voorgelegd.

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

117 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 48-49.

118 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

De verplichting om te onderbouwen waarom de keuze op dit specifieke gezin is gevallen, is derhalve niet duidelijk vastgelegd in wet- en regelgeving. Dat is problematisch, omdat deze beslissing nauw is verbonden met de rechtvaardiging van de plaatsing. Omdat de beslissing primair bij de uitvoerende instanties is komen te liggen, moet daar ook de onderbouwing van het besluit gezocht worden.

Op dit punt lijkt het verschil uit te maken of de machtiging is verzocht door de Raad voor de Kinderbescherming of door de Gecertificeerde Instelling. In het eerste geval dient immers ook een verleningsbeslissing te worden overlegd, terwijl dat niet geldt voor verzoeken door de Gecertificeerde Instelling. Nu de verleningsbeslissing echter niet meer de functie heeft van het vroegere indicatiebesluit – die de grondslag vormde voor de besluitvorming door de kinderrechter[119] – is het de vraag in hoeverre dit in de praktijk leidt tot een duidelijk verschil tussen de verzoeken die zijn ingediend door de Gecertificeerde Instelling en de verzoeken die zijn ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming. In beide gevallen zal de plaatsingsbeslissing naar mijn mening moeten worden onderbouwd. De beslissing waar het kind komt te wonen is immers een besluit in de zin van de Awb. Dat een dergelijk besluit in de praktijk niet wordt opgesteld, zal samenhangen met tijdsdruk waaronder gezinsvoogden werken. Het maakt echter ook dat er maar weinig zicht is op deze beslissingen, waardoor de rechtsbescherming van kinderen in de verdrukking komt.

Dit wordt versterkt door het feit dat kinderrechters zich zeer terughoudend opstellen bij de toetsing van deze beslissingen. Doorgaans wordt een klacht hieromtrent door de kinderrechter niet behandeld, omdat de rechter dit niet binnen zijn bevoegdheid acht (zie hierover verder par. 8.5.1 rechtsingangen). Juist het belang van de vraag waar het kind wordt geplaatst voor de rechtvaardiging van de uithuisplaatsingbeslissing maakt een zorgvuldige onderbouwing echter belangrijk. Het is dan ook aan te bevelen om de beslissing waar het kind komt te wonen daadwerkelijk te gaan behandelen als besluit in de zin van de Awb. Dat bevordert een zorgvuldig besluitvormingsproces en geeft zoals hieronder zal blijken kinderen een rechtsingang bij klachten over de uithuisplaatsingsbeslissing.

9.5 Participatie

Kinderen hebben het recht om betrokken te worden bij alle beslissingen die hen aangaan, zo ook bij de vraag waar ze komen te wonen. Betrokkenheid van kinderen bij het besluitvormingsproces over de vraag waar ze komen te wonen, vergroot bovendien de kans op een succesvolle plaatsing. Zo wijzen Sinclair en Wilson erop dat de motivatie van het kind bepalend is voor het

119 Vgl. Hof Arnhem 24 mei 2012 ECLI:NL:GHARN:2012:BW6742, r.o. 4.2.

succes van de plaatsing. Dit pleit er volgens hen voor om kinderen waar mogelijk te betrekken bij de vraag waar ze gaan wonen.[120] Eenzelfde aanbeveling wordt gedaan door Singer en consorten, die onderzoek deden naar pleegzorgplaatsingen in Nederland. Zij pleiten er op basis van hun onderzoek voor om kinderen te betrekken bij het matchingsproces.[121]

Voor het betrekken van het pleegkind zelf bij de besluitvorming over de vraag waar hij komt te wonen, is echter weinig houvast te vinden in wet- en regelgeving. De Jeugdwet bepaalt dat de jeugdhulpverlener de minderjarige inlicht over de voorgestelde jeugdhulp.[122] Omdat pleegzorg een vorm van jeugdhulp is, zal de minderjarige in ieder geval geïnformeerd moeten worden over de voorgestelde pleegzorg. Voor minderjarigen jonger dan twaalf jaar geldt daarbij dat zij worden geïnformeerd op een wijze die past bij hun bevattingsvermogen.[123] De minderjarige hoeft niet in te stemmen met jeugdhulp in de vorm van pleegzorg, nu het toestemmingsvereiste van artikel 7.3.4 niet geldt wanneer sprake is van een kinderbeschermingsmaatregel.

In de *Richtlijn Pleegzorg* wordt gesteld dat het belangrijk is dat de minderjarige (van twaalf jaar of ouder) zich betrokken voelt bij de besluitvorming. Of deze opmerking ook ziet op de vraag waar de minderjarige wordt geplaatst, is onduidelijk.[124] Datzelfde geldt voor het gedeelte in de *Richtlijn Uithuisplaatsing* over het betrekken van ouders en kinderen. In die richtlijn is een aparte paragraaf over het betrekken van ouders en jeugdigen 'bij de besluitvorming over uithuisplaatsing en terugplaatsing'. Of hieronder ook de beslissing *waar* het kind wordt geplaatst valt, wordt niet duidelijk. Wel wordt in deze paragraaf aangegeven dat participatie van jeugdigen in het besluitvormingsproces hun veiligheid en welzijn vergroot.[125] Er wordt in de richtlijn niet specifiek ingegaan op participatie van de minderjarige bij de beslissing waar hij of zij gaat wonen.

Participatie bij het familiegroepsplan

Zoals besproken onder paragraaf 9.3.2 wordt kinderen en hun ouders altijd eerst de mogelijkheid geboden een familiegroepsplan op te stellen. Tijdens die bespreking kan ook de mogelijkheid van een plaatsing in het eigen netwerk worden besproken. In die gevallen is het mogelijk dat de minderjarige daarbij betrokken wordt. De wet geeft echter geen verplichting om de minderjarige zelf te betrekken bij het familiegroepsplan. Bruning, Rap en Verkroost wijzen er desalniettemin op dat op basis van de Memorie van Toelichting bij de

120 Sinclair & Wilson 2003.
121 Singer e.a. 2002.
122 Artikel 7.3.2 lid 1 Jeugdwet.
123 Artikel 7.3.2 Jeugdwet.
124 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 69.
125 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 47.

Jeugdwet beargumenteerd zou kunnen worden dat het wel de bedoeling van de wetgever is geweest om de minderjarige te betrekken bij het opstellen van het familiegroepsplan.[126] Dat is ook het uitganspunt in de *Richtlijn Pleegzorg* die er van uit gaat dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder wordt betrokken bij het opstellen van het plan.[127]

Over het geheel genomen is de betrokkenheid van de minderjarige bij de beslissing waar hij komt te wonen dus beperkt. Hoewel hij wordt geïnformeerd over de voorgestelde jeugdhulp, is het maar de vraag of hij 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.

9.5.1 Rechtsingangen bij de uitvoerende instanties

Zoals hierboven bepleit kan de beslissing waar het kind komt te wonen worden gezien als besluit in de zin van de Awb. Desalniettemin staat, ook als de beslissing inderdaad wordt gekwalificeerd als besluit in de zin van de Awb, hiertegen geen bezwaar of beroep open. Beslissingen in het kader van justitiële jeugdhulp worden namelijk genoemd in bijlage 2, hoofdstuk 1 van de Awb (ook wel de negatieve lijst). Wel zijn er andere manieren om op te komen tegen de beslissingen van de Gecertificeerde Instelling of pleegzorgaanbieder, zij het dat deze voor de minderjarige niet gemakkelijk toegankelijk zijn.

Allereerst de beslissingen van de pleegzorgaanbieder over het pleegcontract. Voorheen had de minderjarige de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te dienen tegen een beslissing over het afsluiten of verlengen van het pleegcontract door de pleegzorgaanbieder. Dat gaf hem een rechtsingang om op te komen tegen beslissingen omtrent de plaatsing. Door die mogelijkheid is echter in 2013 een streep gezet door de Raad van State.[128] In die zaak draaide het niet om een klacht van een minderjarige, maar om een klacht van de oma van de minderjarige over het niet verlengen van het pleegcontract. De Raad van State kwam hierop tot de conclusie dat de beslissing van de pleegzorgaanbieder om het pleegcontract niet te verlengen, niet gezien kon worden als publiekrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in artikel 1:3 Awb. Derhalve werd de

126 Bruning, Rap & Verkroost 2016 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 30.
127 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 69.
128 Raad van State 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1291.

uitspraak in beroep van de rechtbank vernietigd en het bezwaar op de beëindiging van het pleegcontract alsnog niet ontvankelijk verklaard. Belanghebbenden die het niet eens zijn met beslissingen over het pleegcontact zijn daardoor nu aangewezen op de civiele dagvaardingsprocedure. Dat heeft nogal wat gevolgen voor de positie van de minderjarige, nu hij, anders dan in de bestuursrechtelijke procedure,[129] in de civiele procedure over het algemeen niet procesbekwaam wordt geacht. Om te klagen over beëindiging van het pleegcontract zal de minderjarige aldus vertegenwoordigd moeten worden door zijn ouders of een bijzondere curator. Zoals in hoofdstuk 2 bepleit is de vertegenwoordiging door ouders van het pleegkind juist in kinderbeschermingszaken problematisch. Bovendien is de civiele dagvaardingsprocedure doorgaans kostbaar, duurt de procedure lang en is bijstand van een advocaat verplicht.[130]

Wanneer de minderjarige niet zozeer wil klagen over het pleegcontract dat de pleegzorgaanbieder heeft afgesloten, maar over het besluit van de Gecertificeerde Instelling over de plek waar hij geplaatst is, kan hij bij de Gecertificeerde Instelling alleen terecht op basis van de klachtenregeling in artikel 4.2.1. Het is daarbij echter maar de vraag of de minderjarige ontvankelijk wordt geacht. Volgens de wettelijke bepaling moet de klacht immers zien op 'een gedraging' van een bij de Gecertificeerde Instelling werkzame persoon. Anders dan onder de Wet op de jeugdzorg, bepaalt de wettekst niet meer de term gedragingen ook ziet op het expliciet innemen van standpunten of het nemen van beslissingen. Hoewel in de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet staat dat de term gedragingen nog altijd zo moet worden begrepen, is onduidelijk in hoeverre deze interpretatie zijn weg naar de praktijk heeft gevonden.[131]

Een andere mogelijkheid die de minderjarige heeft is dat hij de beslissing van de Gecertificeerde Instelling kan voorleggen aan de kinderrechter via de geschillenregeling van artikel 1:262b BW. Op grond daarvan kan de minderjarige van twaalf jaar of ouder een geschil over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voorleggen aan de kinderrechter. Zo behandelde rechtbank Amsterdam in 2016 een door een minderjarige voorgelegd geschil over de plek waar de minderjarige was geplaatst. Hoewel de rechter het verzoek van de minderjarige afwees, werd wel aan de Gecertificeerde Instelling (in dit geval de WSJ) opgedragen om actief op zoek te gaan naar een geschiktere plek voor de minderjarige.[132] Extra obstakel bij deze mogelijkheid betreft echter wel de verplichte vertegenwoordiging door een advocaat. Anders dan bij de andere verzoeken op grond van titel 14 van boek 1 geldt voor deze geschillenregeling verplichte procesvertegenwoordiging. De wetgever beoogde de drempel voor

129 Vgl. Artikel 8:21 Awb, op grond waarvan de minderjarige kan procederen als hij tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat wordt geacht. Zie hierover ook Jansen 2016.
130 Zie hierover ook Pieters 2013 en Kramer 2015.
131 *Kamerstukken II* 2012/13, 33683, nr. 3 (MvT).
132 Rechtbank Amsterdam 24 februari 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1022.

het voorleggen van een verschil iets te verhogen, aldus de wetsgeschiedenis.[133]

Een tweede mogelijkheid om te klagen over de besluitvorming door de Gecertificeerde Instelling werd in 2015 voorgelegd aan het Hof Arnhem-Leeuwarden. Het Hof behandelde een verzoek van een moeder die het niet eens was met de plek waar haar kind was geplaatst. Zij verzocht daarom om op grond van artikel 810a Rv een deskundige te benoemen die nader onderzoek zou verrichten naar de mogelijkheid van een netwerkplaatsing. Het verzoek werd door het Hof afgewezen met het oog op het belang van het kind.[134] Nu de moeder wel ontvankelijk werd geacht in het verzoek, lijkt hier dus een ingang te zijn om klachten over de plek van de plaatsing voor te leggen aan de kinderrechter. Desalniettemin staat deze mogelijkheid niet open voor minderjarigen, de mogelijkheid van 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. Zo betoogd zou ook de minderjarige (mits aangewezen als belanghebbende, en vertegenwoordigd door zijn gezagsdrager(s) of een bijzondere curator) ontvankelijk zijn wanneer hij klaagt over een plaatsing buiten zijn eigen netwerk. De uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden heeft echter vooralsnog geen navolging gekregen in de jurisprudentie.[135]

9.5.2 De kinderrechter en de plek van de plaatsing

De kinderrechter mengt zich in beginsel niet in de uitvoering van de ondertoezichtstelling, tenzij hem hierover in het kader van de geschillenregeling een geschil wordt voorgelegd (zie hierboven). Die mogelijkheid is echter duur, en niet gemakkelijk toegankelijk. Daarnaast zijn er nog situaties waarin de kinderrechter zelf iets in zijn beschikking heeft opgenomen over de plek van de plaatsing. In die gevallen heeft de minderjarige, vertegenwoordigd door zijn ouder of een bijzondere curator, een rechtsingang om te klagen over de

133 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 38.

134 Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:2727.

135 Hof Arnhem Leeuwarden 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7180. Overigens geeft het Hof in deze uitspraak een onbegrijpelijke overweging omtrent het onderscheid tussen formele en informele netwerkplaatsingen, welk onderscheid vervolgens wordt gekoppeld aan het in artikel 8 EVRM beschermde familieleven. Vermoedelijk gaat het hier om een verschrijving en beoogde het Hof onderscheid te maken tussen netwerkplaatsingen en bestandsplaatsingen.

plek van de plaatsing. Doorgaans zal er in de machtiging echter alleen staan voor welke soort uithuisplaatsing de machtiging geldt, en niet aan welke vereisten de plaatsing moet voldoen (zie over een dergelijke specifieke machtiging paragraaf 9.2) Bovendien staat deze rechtsingang alleen open nadat reeds een oorspronkelijke machtiging is afgegeven en de minderjarige dus al enige tijd in het door hem ongewenste gezin verblijft.

Deze terughoudendheid van de kinderrechter is terug te voeren op de wetswijziging uit 1995, die de taak van de rechter beperkte tot rechtspreken. Het lijkt hier echter nuttig om een onderscheid aan te brengen tussen het *bepalen* waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd en de mogelijkheid om de wijze waarop de Gecertificeerde Instelling de machtiging ten uitvoer wil leggen, te *toetsen*. Door de kinderrechter de mogelijkheid te geven om de beslissing van de Gecertificeerde Instelling op dit punt te toetsen, komt de uitvoeringsbeslissing over waar het kind komt te wonen *niet* bij de kinderrechter te liggen, maar kan hij *wel* toetsen of de voorgestelde plek voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit de rechten van het kind. Dat is, zeker gezien de besproken gebreken in wet- en regelgeving, een noodzakelijke voorwaarde om naleving van de rechten van het kind te kunnen waarborgen.

Feiner wijst er evenwel op dat er in de huidige praktijk geen toetsingskader voorhanden is om de plek waar de minderjarige wordt geplaatst te toetsen. Volgens hem zou de kinderrechter daarom, zo nodig ambtshalve, moeten toetsen aan de vereisten uit artikel 8 EVRM.[136] Ook Chébti bepleit de toetsing van de plek van de plaatsing aan de vereisten uit artikel 8 EVRM.[137] Ik sluit mij daarbij aan, in die zin dat de kinderrechter wat mij betreft de beslissing waar het kind geplaatst wordt zou moeten toetsen aan het in hoofdstuk 4 beschreven kinder- en mensenrechtenkader. Beter nog zou het echter zijn wanneer de vereisten uit kinder- en mensenrechtendocumenten worden geïntegreerd in wet- en regelgeving. Dat houdt ook in dat de Gecertificeerde Instelling bij het verzoek tot uithuisplaatsing, een besluit moet overleggen waarin staat aangegeven waar het het kind beoogt te plaatsen. Gaat het om een spoeduithuisplaatsing, dan zal een dergelijk besluit nog niet voorhanden zijn. In die gevallen zou de mogelijkheid moeten bestaan om, na afgifte van de machtiging, de keuze van de nieuwe woonplek van het kind voor te leggen aan de kinderrechter.

9.6 Conclusie

Uit de analyse van de huidige wet- en regelgeving blijkt dat onduidelijk is wie de beslissing neemt waar het kind wordt geplaatst, hoe die beslissing

136 Feiner 2015.
137 Chébti 2015.

onderbouwd wordt en hoe de rechtspositie van betrokkenen, met name het pleegkind, daarbij is geregeld. Dat is in strijd met de rechten van kinderen uit kinder- en mensenrechtendocumenten, daarin wordt de vraag waar het kind komt te wonen immers nauw verbonden met de rechtvaardiging van de uithuisplaatsing. De onduidelijkheid over de rollen van de verschillende instanties, met name die van de kinderrechter, is een belangrijk probleem in de rechtsbescherming van kinderen. Met de wijziging van 1995, waarmee werd vastgelegd dat de kinderrechter zich niet langer met de uitvoering van de maatregel mag bemoeien, is de rechtspositie van betrokkenen – waaronder de minderjarige zelf – beperkt. Die beperking van de rechtspositie van betrokkenen werd in zowel de evaluatie van de herziene ondertoezichtstelling in 2002 als de evaluatie van de daaropvolgende Wet op de Jeugdzorg gesignaleerd. Het in 2005 in de Wet op de Jeugdzorg ingevoerde indicatiebesluit, dat moest zorgen voor een versterking van de rechtspositie van betrokkenen, is echter in de wetswijziging van 2015 komen te vervallen. Als gevolg daarvan is de rechtsbescherming van pleegkinderen bij de plaatsingsbeslissing beperkt. Mijns inziens is het mogelijk om enkele wijzigingen in wet- en regelgeving door te voeren om de verplichtingen uit kinder- en mensenrechtendocumenten duidelijker te laten weerklinken in wet- en regelgeving. Dat vereist zoals in hoofdstuk 7 bepleit allereerst dat de rechten van het kind centraal worden gesteld bij de beslissing. De plaatsingsbeslissing draait net als de uithuisplaatsingsbeslissing om het recht van het kind om te bepalen waar hij woont. Opnieuw is dat een recht dat doorgaans door ouders wordt uitgeoefend, terwijl de staat in dit geval de beslissingsbevoegdheid van de ouders overneemt. Het toetsingskader daarvoor zijn de belangen van het kind.

Het zorgvuldig vaststellen van de belangen van het kind

Bij de vraag waar het kind komt te wonen staan opnieuw de belangen van het kind centraal. Dat betekent dat gekeken moet worden naar de rechten van het kind, zijn mening en gedragswetenschappelijke kennis over hem. Lastig bij de plaatsingsbeslissing is echter dat er in de huidige wet- en regelgeving geen toetsingskader beschikbaar is waar de kinderrechter zijn beslissing aan kan toetsen. Om kinderrechten duidelijker centraal te stellen in de besluitvorming zou in de eerste plaats een expliciete voorkeur voor plaatsing in het eigen netwerk moeten worden opgenomen in de Jeugdwet. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken wanneer de belangen van het kind dit vergen. Ook moet in de Jeugdwet worden opgenomen dat bij beslissingen over de plaatsing rekening gehouden wordt met de continuïteit van de plaatsing en met de religieuze achtergrond van het kind.

In dit hoofdstuk kwam tevens naar voren dat in de huidige praktijk broers en zussen vaak in verschillende pleeggezinnen worden geplaatst. Omdat tussen hen familieleven bestaat, leidt de beslissing om hen in aparte gezinnen te plaatsen tot een inbreuk op dat familieleven. Om die reden is het wat mij betreft aan te bevelen om dit kinderrecht op te nemen in het BW. Daarbij moet

het uitgangspunt dan zijn dat broers en zussen niet van elkaar worden gescheiden. Wanneer dit toch gebeurt, moet gemotiveerd worden waarom deze scheiding in het licht van artikel 8 EVRM te rechtvaardigen is met het oog op de belangen van het kind. Ondersteunend daaraan moet ook de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aangepast worden. De daarin opgenomen bepaling dat de jeugdhulpprofessional 'slechts in uitzonderingsgevallen zou (…) moeten instemmen met mogelijke praktische overwegingen die ook een rol kunnen spelen',[138] moet ook gelden voor het samenplaatsen van broers en zussen.

Bovenstaande wijzigingen kunnen er aan bijdragen dat de rechten van het kind beter worden meegenomen in de besluitvorming. Recht doen aan de belangen van het kind vergt echter ook dat de mening van het kind wordt meegenomen. Zoals besproken in paragraaf 9.5 biedt de wet- en regelgeving weinig houvast voor het meenemen van de mening van het kind in wet- en regelgeving. De wet zegt hier niets over, terwijl de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* alleen in algemene zin aanbevelen om het kind te betrekken bij beslissingen over hem. Wat mij betreft moet dan ook in de Jeugdwet een bepaling worden opgenomen die jeugdhulpverleners verplicht om het kind te raadplegen bij beslissingen over de plek van de plaatsing.

Een laatste vereiste voor het vaststellen van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing vraagt om het zorgvuldig meewegen van gedragswetenschappelijke kennis. Dat vereiste valt of staat bij een goede onderbouwing van de beslissing. Nu echter het indicatiebesluit is komen te vervallen verbindt de wet nog maar weinig vereisten aan de onderbouwing van de beslissing waar het kind komt te wonen. Daardoor hebben kinderrechters weinig houvast om de voorgestelde plaatsing te kunnen toetsen. Om die noodzakelijke onderbouwing te kunnen garanderen dient het indicatiebesluit opnieuw te worden ingevoerd.

Kan het kind opkomen voor zijn rechten?
Om te kunnen klagen over de plaatsingsbeslissing is het van belang om te weten wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de beslissing. De vraag wie beslist over de nieuwe woonplek van het kind is echter niet gemakkelijk te beantwoorden. De Gecertificeerde Instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, maar de pleegzorgaanbieder gaat een contractuele verbintenis aan met de pleegouders. De kinderrechter geeft vervolgens de machtiging af, maar mag alleen beslissen over datgene dat hem wordt voorgelegd en heeft slechts beperkt de ruimte om de reikwijdte van de machtiging te bepalen. De wettelijke regeling die het mogelijk maakt om te klagen over de plaatsingsbeslissing is daarmee ingewikkeld en lastig te

138 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

overzien. Zowel ten aanzien van de beslissingen door de Gecertifieerde Instelling en pleegzorgaanbieder, als ten aanzien van de beslissing door de kinderrechter biedt de wet beroepsmogelijkheden. Zoals besproken in paragraaf 9.5.1 zijn de rechtsingangen voor de minderjarige om te klagen bij de Gecertificeerde Instelling of de pleegzorgaanbieder beperkt en lastig toegankelijk voor minderjarigen. De mogelijkheid van het kind om zich bij de kinderrechter te beklagen over de plaatsingsbeslissing hangt vervolgens sterk samen met de reikwijdte van de afgegeven machtiging.

Met de invoering van de Jeugdwet zijn de wettelijke plaatsingscategorieën komen te vervallen. Daarmee lijkt de kinderrechter meer ruimte te hebben gekregen om de reikwijdte van de machtiging te bepalen. Op die manier zou ook de rechtsbescherming van het kind vergroot kunnen worden. Hoeveel ruimte de kinderrechter hier zou moeten nemen, blijkt echter al jaren onderwerp van discussie. Het afgeven van een ruime machtiging voor bijvoorbeeld 'verblijf in een pleeggezin' biedt veel bewegingsvrijheid aan de Gecertificeerde Instelling, maar beperkt de rechtsbescherming van betrokkenen. Omdat zij alleen in hoger beroep kunnen tegen datgene dat is bepaald in de machtiging, hebben zij geen rechtsingang wanneer ze klachten hebben over de specifieke plek waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd. Een specifieke machtiging beperkt daarentegen de ruimte voor de Gecertificeerde Instelling. Hoe specifieker de machtiging, hoe meer de kinderrechter zich mengt in de uitvoering van de maatregel. Voor betrokkenen zijn er echter meer mogelijkheden om te klagen over de plek waar de minderjarige is geplaatst. Wil de Gecertificeerde Instelling de minderjarige tijdens de looptijd van de machtiging overplaatsen naar een ander gezin, dan zal een nieuwe machtiging verkregen moeten worden. Dat geeft de kinderrechter opnieuw de mogelijkheid om de plaatsing te toetsen. Over het algemeen zullen kinderrechters echter niet snel geneigd zijn om een heel specifieke machtiging af te geven. De mogelijkheden om op te komen tegen de beslissing waar de minderjarige wordt geplaatst, zijn daarmee beperkt.

Zoals hierboven bepleit lijkt het nuttig om een onderscheid te maken tussen het *bepalen* waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd en de mogelijkheid om de wijze waarop de Gecertificeerde Instelling de machtiging ten uitvoer wil leggen, te *toetsen*. Mijns inziens zou dat laatste niet strijdig zijn met de taak van de kinderrechter om slechts recht te spreken, het zou juist in het licht van kinder- en mensenrechten zeer gewenst zijn. Daarbij is het uiteraard de vraag waar de kinderrechter de beslissing van de Gecertificeerde Instelling aan moet toetsen. Hierboven zijn een aantal suggesties gedaan om de verplichtingen uit kinder- en mensenrechtendocumenten duidelijker te laten weerklinken in wet- en regelgeving.

De afstand tussen kinderen en hun ouders

Een laatste stap naar een effectieve rechtsbescherming voor pleegouders is, zoals in hoofdstuk 7 bepleit, dat rekening gehouden moet worden met de afstand tussen kinderen en hun ouders. Door te kijken of de rollen die in kinder- en mensenrechten worden toebedeeld aan ouders ook worden vervuld wanneer het kind en zijn ouders van elkaar gescheiden zijn, kan worden beoordeeld of de rechten van het pleegkind effectief worden beschermd in de nationale procedure.

De uithuisplaatsingsbeslissing is een reactie op het onvermogen van ouders om zelf de ontwikkeling van hun kind te bewaken en te ondersteunen. Die rol wordt daarom (tijdelijk) overgenomen door pleegouders. Dat betekent echter niet dat ouders niet meer belangrijk zijn voor kinderen. Zoals bepleit in hoofdstuk 7 blijven ouders onderdeel uitmaken van de identiteit van het kind. Juist die sterke band tussen ouders en kinderen maakt dat de banden tussen ouder en kind, ook na een uithuisplaatsing zoveel mogelijk beschermd moeten worden. Daarom ook verbinden kinder- en mensenrechten duidelijke vereisten aan de plaatsingsbeslissing die ervoor moeten zorgen dat de band tussen ouders en kinderen zoveel mogelijk beschermd wordt.

In de nationale wet- en regelgeving komen deze vereisten vrijwel niet terug. Zowel het vereiste om eerst binnen het eigen netwerk te zoeken naar een geschikt pleeggezin, als 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. De band van het kind met zijn broers en zussen wordt ook niet beschermd, waardoor broers en zussen vaak niet in hetzelfde pleeggezin worden geplaatst. Dat maakt het voor ouders lastig om regelmatig aanwezig te blijven in het leven van hun kind, nu van hen wordt verwacht dat ze langs verschillende pleeggezinnen reizen om contact te onderhouden met hun kinderen.

De derde rol van ouders ziet op de vertegenwoordiging van hun kind in rechte. Zoals hierboven reeds genoemd heeft het kind maar beperkt de mogelijkheid om op te komen voor zijn rechten. Daarbij wordt de toegang voor pleegkinderen beperkt doordat zij vertegenwoordigd door hun ouders moeten worden om gebruik te maken van die rechtsingangen. Dat geldt voor de mogelijkheid om op te komen tegen beslissingen over het pleegcontract die sinds de uitspraak van de Raad van State in 2013 moeten worden voorgelegd in het kader van de civiele dagvaardingsprocedure. Het geldt ook voor de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan tegen de uithuisplaatsingsbeslissing en de daarin aangegeven reikwijdte van de machtiging.

De geschillenregeling van artikel 1:262b BW biedt weliswaar een formele rechtsingang voor minderjarigen, maar vereist dan weer verplichte procesvertegenwoordiging, nu de wetgever die rechtsingang niet te gemakkelijk toegankelijk wilde maken. De mogelijkheid om op grond van artikel 810a Rv een deskundigenonderzoek te laten verrichten naar de plek van de plaatsing staat überhaupt niet open voor minderjarigen.

Waar het gaat om de beslissing in welk pleeggezin het kind komt te wonen delven kinderrechten zo het onderspit. Ten eerste biedt de wet- en regelgeving weinig rechtswaarborgen voor een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind. Vervolgens heeft het pleegkind maar beperkt de mogelijkheid om op te komen voor zijn rechten. Ten derde wordt duidelijk dat, wanneer wordt gekeken naar de rollen die ouders zouden moeten vervullen in de bescherming van de rechten van hun kind, slechts een van de drie geïdentificeerde rollen van ouders daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De plaatsingsbeslissing is vrijwel uitsluitend gericht op de ontwikkeling van het kind. Vergeten wordt echter dat ouders óók een belangrijke rol vervullen in het vertegenwoordigen van hun kind in rechte. Datzelfde geldt voor het verband tussen ouders en de identiteit van het kind. Dat ouders (tijdelijk) niet in staat zijn om hun rol te vervullen betekent immers niet dat ze daarmee niet meer belangrijk zijn voor het kind. Juist door rekening te houden met het voorduren van de band tussen ouders en kinderen bij de plaatsingsbeslissing, kunnen de rechten van pleegkinderen bij de plaatsingsbeslissing beter gerealiseerd worden.

Dit onderzoek ziet op de wijze waarop wet- en regelgeving de rechten van pleegkinderen beschermen. Niet ontkend kan echter worden dat die het realiseren van kinderrechten slechts mogelijk is als er in de praktijk ook daadwerkelijk voldoende passende pleeggezinnen beschikbaar zijn. Niet voor niets leggen kinder- en mensenrechten een duidelijke verplichting op aan de staat om te zorgen voor een voldoende aanbod van passende pleeggezinnen.[139] Nu al jaren achtereen blijkt dat het aanbod aan pleeggezinnen achter blijft bij de vraag is het noodzakelijk dat de overheid zich actiever gaat inspannen 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. De inspanningen van de overheid om nieuwe pleeggezinnen te vinden moeten in het bijzonder gericht zijn op het vinden van geschikte pleeggezinnen die meerdere kinderen tegelijkertijd op kunnen vangen zodat broers en zussen samen geplaatst kunnen worden. Ook moet geïnvesteerd worden in het ontwikkelen van strategieën voor het werven van pleegouders met een migratieachtergrond.

139 Zie artikel 20 lid 1 IVRK; EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*), par. 82 en *Guidelines on Alternative Care,* par. 118-119.

10 Omgang en contact in de nationale wet- en regelgeving

10.1 Inleiding

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

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

---

1 Weterings & Van den Bergh 2012; Juffer 2010, p. 41.
2 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 62.
3 Onder omgang wordt dan verstaan het hebben van fysiek persoonlijk contact, terwijl de term contact breder is en ook kan duiden op bijvoorbeeld telefonisch of email-contact.

10.2 Geschiedenis van de wettelijke regeling omtrent omgang tijdens de uithuisplaatsing

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

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

4 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 5, p. 8.
5 HR 4 juni 1971, *NJ* 1971/391.
6 Van Raak-Kuiper 2010.
7 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 6.
8 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 5, p. 8.
9 Zie ook HR 4 juni 1971, *NJ* 1971/391.

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

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

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

10.3 Omgang en contact met ouders

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

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

10 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 5, p. 9.
11 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 32.
12 *Stb.* 2009, 56.
13 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 32. Zie hierover ook Laterveer 2017.

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

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

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

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

14 Zie daarover ook HR 21 maart 2008, *NJ* 2008/817; Zie ook HR 14 december 2018, *NJ* 2019/88.
15 Artikel 1:262 lid 3 BW.
16 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 69.
17 Kramer 2016, p. 129.
18 Kramer 2016, p. 130.
19 Hoewel de wet spreekt van contact zal de Gecertificeerde Instelling in eerste instantie kijken naar de mogelijkheden om omgang tussen de ouder en het kind mogelijk te maken. Is dat niet mogelijk, dan zal de Gecertificeerde Instelling beoordelen of andere vormen van contact, zoals telefonisch contact of het schrijven van brieven, wel zijn toegestaan.
20 Zie voor de verhouding tussen artikel 1:265f BW en artikel 1:265g BW HR 14 december 2018 *NJ* 2019/88.
21 M.R. Bruning, in: *GS Personen en Familierecht*, artikel 1:265g BW, aant. 7 (online, bijgewerkt tot 16 september 2019).

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

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

Bekrachtiging van de beslissing van de Gecertificeerde Instelling

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

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

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

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

25 Artikel 1:263 lid 3 BW.

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

10.3.1 Omgang en contact bij een al bestaande omgangsregeling

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

26 Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 28.
27 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT), p. 28.
28 Artikel 1:263 lid 3 BW.
29 Zie daarover ook HR 21 maart 2008, *NJ* 2008/817.
30 Zie ook HR 14 december 2018, *NJ* 2019/88.

10.4 Omgang en contact met ouders zonder gezag

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

10.5 Omgang en contact met andere naasten

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

---

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

32 Zie hierover ook Vlaardingerbroek 2013.

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

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

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

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

10.5.1 Grootouders

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

2013.

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

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

37 Zie daarover ook Koens 2013.

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

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

10.5.2 Broers en zussen

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

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

39 Artikel 1:377a BW.

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

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

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

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

10.5.3 Voormalig pleegouders

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

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

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

---

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

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

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

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

10.6 Invulling van de omgangsregeling

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

Desalniettemin kan het vormgeven van omgang ingewikkeld zijn voor de gezinsvoogd. Onderzoeken naar de impact op het kind van omgang tijdens de uithuisplaatsing laten geen eenduidig beeld zien. Omgang kan belangrijk zijn voor het kind omdat het veelal loyaal zal blijven aan zijn ouders[47] en met het oog op behoud van de gehechtheidsrelatie.[48] Ook blijkt uit onderzoek dat kinderen die tijdens de plaatsing regelmatig contact hebben met hun ouders vaker en sneller worden herenigd met hun ouders.[49] Tegelijkertijd zijn er ook onderzoeken waaruit naar voren komt dat omgang juist negatieve reacties kan oproepen bij het kind, waardoor gedragsproblemen kunnen toenemen.[50] Veel pleegouders geven dan ook aan dat na contact van het kind met zijn ouders, het kind problematisch gedrag laat zien.[51] Wat met name van belang lijkt te zijn is dat er duidelijkheid bestaat over de frequentie en het doel van de omgang.[52]

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

45 Robinson e.a. 2005.
46 Laterveer 2017.
47 Weterings & Van den Bergh 2012.
48 Juffer 2010, p. 41.
49 Robinson 2005.
50 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 52.
51 In onderzoek van Van den Bergh & Weterings gaf zeventig procent van de pleegouders aan dat het kind voor en na de contactmomenten problematisch gedrag liet zien; zie Van den Bergh & Weterings, 2007. Uit andere onderzoeken komt naar voren dat veertig procent van de pleegkinderen meer gedragsproblemen laat zien na contact met de ouders. De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 217.
52 Leathers 2003; Bastiaensen & Kramer 2012; De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 217.

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

10.6.1 Het stimuleren van omgang

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

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

53 Artikel 1:262 lid 3 BW.
54 Laterveer 2017.
55 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 69.
56 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 9 en 69.
57 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 67.
58 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 66.
59 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 66.

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

10.6.2 Herenigingsdoelstelling

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

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

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

---

60 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 67.
61 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.
62 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.
63 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.
64 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.
65 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.
66 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 68.
67 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.

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

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

10.6.3 Omgang met jonge kinderen

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

68 Eventueel zou hier nog gedacht kunnen worden aan de mogelijkheid om via de geschillenregeling van artikel 1:262b BW een geschil over de uitvoering van de OTS voor te leggen aan de 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.

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

10.6.4 Plaatsing in de buurt van ouders

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

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

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

71 Juffer 2010, p. 9.

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

10.6.5 Evaluatie

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

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

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

72 Zie daarover expliciet EHRM 17 juli 2014, appl. no. 19315/11 *(T. tegen Tsjechië)*, par. 128.
73 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 73.

10.7 Het verbreken van contact

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

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

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

---

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

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

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

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

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

10.8 Onderbouwing van de beslissing

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

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

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

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

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

10.9 Participatie

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

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

80 Artikel 4.1.2 Jeugdwet.
81 Bruning, Rap & Verkroost 2016 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3 (MvT), p. 30.
82 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 69 en *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 9. De *Richtlijn Uithuisplaatsing* spreekt hier van 'jeugdige'.

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

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

10.9.1 Informatie en hoorrecht

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

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

83 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 9.
84 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 67. De lijst met beschermende factoren is afkomstig uit Bastiaensen & Kramer 2012.
85 *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 2.3.
86 Alleen de stukken van de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en stukken die op verzoek van de rechter worden overlegd kunnen door de minderjarige worden ingezien zonder vertegenwoordiging; zie artikel 811 lid 1 sub d Rv.

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

10.10 Rechtsingangen

Besluitvorming over de omgangs- en contactregeling tijdens de uithuisplaatsing ligt in eerste plaats bij de Gecertificeerde Instelling die de kinderbeschermingsmaatregel uitvoert. Desalniettemin is het de kinderrechter die in de meeste gevallen het laatste woord heeft.[87] In de procedures over omgang in het kader van de ondertoezichtstelling is de minderjarige materieel belanghebbende,[88] maar geen procedureel belanghebbende. De rechtsingangen die open staan voor ouders met gezag staan dan ook niet vanzelfsprekend open voor de (niet vertegenwoordigde) minderjarige. Desalniettemin biedt de wet wel enkele rechtsingangen in zaken over omgang voor minderjarigen van twaalf jaar en ouder. Dat geldt in de eerste plaats de rechtsingang in artikel 1:264 BW, op grond waarvan de minderjarige van twaalf jaar en ouder[89] zich tot de kinderrechter kan wenden met het verzoek de schriftelijke aanwijzing over omgang (art. 1:265f BW) vervallen te verklaren. Daarvoor is het wel van belang dat de Gecertificeerde Instelling zijn beslissing schriftelijk heeft vastgelegd. Zo niet, dan zal de minderjarige of zijn ouder eerst moeten verzoeken om dit alsnog te doen. Weigert de Gecertificeerde Instelling de beslissing schriftelijk vast te leggen, dan moet de minderjarige zich vermoedelijk wenden tot een verzoek op grond van de geschillenregeling in artikel 1:262b BW.[90] De drempel voor

87 Laterveer 2017.

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

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

90 Zie ook Laterveer 2017.

deze verzoeken is door de wetgever echter bewust verhoogd door procesvertegenwoordiging verplicht te stellen.[91]

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

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

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

---

91 Zie daarover ook Kramer & Ten Voorde 2014.
92 Artikel 1:264 BW lid 1 en 3.
93 Overigens is het opvallend te noemen dat de schorsingsmogelijkheid van artikel 1:264 BW niet wordt genoemd in de derde leden van artikel 800 Rv en 809 Rv, waardoor de kinderrechter dit verzoek formeel gezien niet zonder belanghebbenden te horen af kan doen. Het lijkt echter onlogisch om na het horen van alle belanghebbenden slechts een beslissing ten aanzien van de schorsing te geven en een nieuwe zitting te bepalen voor de verdere afhandeling van het verzoek. In de praktijk wordt het schorsingsverzoek dan ook als spoedverzoek afgedaan, zonder dat daarbij de belanghebbende worden gehoord. Zie hierover: Laterveer 2017.
94 Artikel 1:265 BW lid 1 en 2.
95 Artikel 1:265 lid 3 BW.
96 Artikel 1:265g BW.

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

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

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

97 Artikel 807 Rv.

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

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

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

10.11 Conclusie

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

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

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

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

Om niet de beperking van omgang, maar juist het recht van het kind op omgang centraal te stellen in wet- en regelgeving zou in plaats van artikel 1:265f BW en artikel 1:265g BW in een BW een verplichting voor de gezinsvoogd moeten worden opgenomen om bij aanvang van de uithuisplaatsing een omgangsplan op te stellen. Daarin worden in ieder geval de ouder(s) en broers en zussen meegenomen. Ten aanzien van grootouders, voormalig pleegouders en andere personen die een nauwe persoonlijke betrekking hebben met het kind geldt vervolgens dat bekeken moet worden in hoeverre de omgangsregeling in het belang van het kind is. Bestaande omgangsregelingen moeten overeenkomstig de huidige regeling gerespecteerd worden. Aan de verplichting om het omgangsplan op te stellen moet tevens een verplichting worden gekoppeld om de regeling regelmatig te evalueren.
Naast de verplichting om het omgangsplan op te stellen moet een bepaling in de wet worden opgenomen omtrent het volledig stopzetten van omgang tussen het kind en zijn ouders. Hoewel ook nu al geldt dat dat alleen kan wanneer daar bijzonder sterke redenen voor zijn, is dat niet terug te vinden in wet- en regelgeving. Juist nu het volledig stopzetten van omgang tussen kinderen en ouders een vergaande inbreuk vormt om hun familieleven, moet in de wet worden vastgelegd dat dit alleen is toegestaan wanneer die inbreuk noodzakelijk is met het oog op de belangen van het kind.

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

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

100 In die gevallen waarin er al een omgangsregeling bestaat op het moment van de uithuisplaatsing, bijvoorbeeld doordat deze al in het kader van een eerdere echtscheidingsprocedure is vastgesteld, mag de omgangsregeling alleen worden gewijzigd door de kinderrechter.
101 Zie daarover ook Laterveer 2017.

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

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

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

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

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

11 Het opvoedingsbesluit in de nationale wet- en regelgeving

11.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

11.2 Historisch overzicht

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

3 Zie o.m. Vanderfaeillie & Van Holen 2010 en Kimberlin, Anthony & Austin 2009.
4 De Baat, Van den Berg & De Lange 2015, p. 103.
5 Zie daarover ook Huijer & Weijers 2016.
6 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 48.
7 *Stb*. 1955, 323.

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

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

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

8 *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, nr. 3 (MvT), p. 4.
9 *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, nr. 3 (MvT), p. 4.
10 Zie o.m. Overwater 1954 en Lycklama 1954. Zie voor een overzicht van de kritieken Bruning 2001, p. 127 e.v.
11 Zie o.m. HR 13 november 1987, *NJ* 1988/466 en HR 13 mei 1988, *NJ* 1989/396. Zie hierover ook De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 34.
12 Kamerstukken II 1992/93 23003, nr 3 (MvT), p. 18.

de taak toevertrouwd. Beslissingen om de plaatsing te beëindigen, moesten vanaf dat moment worden voorgelegd aan de Raad.[13]

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

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

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

13 *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 26 (Amendement Dijkstal c.s.).
14 Zie onder meer Bruning 1998; De Savornin Lohman 1997 en Bruning 2000.
15 Slot e.a. 2001, p. 30.
16 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 34.
17 De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 33. Zie ook Quik-Schuijt 1999 en Bruning 1997.
18 Werkgroep wetgeving 2006, p. 9 e.v.
19 In de praktijk lijken met name overplaatsingen te worden voorgelegd aan de kinderrechter. Terugplaatsingen na verblijf van langer dan een jaar lijken ook zonder toestemming na een jaar gerealiseerd te worden. Zie bijv. Rechtbank Limburg 13 april 2016 ECLI:NL:RBLIM:

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

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

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

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

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

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

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

23 Artikel 1:265j lid 3 BW.

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

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

26 Bruning 2017.

11.3 De beslissing tot terugplaatsing

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

11.3.1 De Gecertificeerde Instelling kan besluiten de uithuisplaatsing te beëindigen

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

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

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

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

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

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

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

11.3.2 De betrokkenen verzoeken beëindiging van de uithuisplaatsing

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

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

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

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

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

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

32 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3 (MvT), p. 44-45.
33 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3 (MvT), p. 4-5.
34 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 45.
35 HR 26 september 2003, *NJ* 2004/97.

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

11.3.3 Een regelmatige evaluatie van de plaatsing

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

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

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

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

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

38 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 46.

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

11.3.4 Toetsing van de beslissing tot verplaatsing

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

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

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

---

39 Zie hierover ook Doek 2008.

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

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

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

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

44 Artikel 1:265i lid 3 BW.

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

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

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

45 Bruning 2011a, p. 787; Forder 2009b en Van der Zon 2013a.
46 Forder 2008, p. 58.
47 Zie daarover Bruning 2011b.
48 Zie o.a. Quik-Schuijt 2010 en Kramer 2010.

11.3.5 Onderbouwing van de beslissing om terug te plaatsen

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

11.3.6 Participatie en rechtsingangen

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

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

50 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 6.

51 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 8.

52 Artikel 1:265d lid 2 BW.

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

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

11.4 De beslissing tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing

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

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

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

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

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

53 Artikel 1:265c lid 2 BW.
54 Artikel 1:255 lid 1 BW jo artikel 1:266 lid 1 sub a BW.
55 Artikel 1:265j lid 3 BW.
56 *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 6.1.
57 *Procesreglement Civiel Jeugdrecht*, 18e druk (april 2019), par. 6.1.

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

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

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

58 Buysse, Hilhorst & Broeders 2010, p. 54.
59 Forder 2008, p. 82. Bruning 2007.
60 P. Dorhout in zijn noot bij Hof Amsterdam 19 juni 2011, *FJR* 2011/125.

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

11.4.1 Onderbouwing

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

11.4.2 Participatie

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

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

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

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

11.5 Gezagsbeëindiging

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

11.5.1 Grond voor gezagsbeëindiging

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

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

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

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

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

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

63 Zie artikel 1:268 lid 2 onder a BW(oud).
64 *Kamerstukken II,* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 9.
65 *Kamerstukken II,* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 10.
66 *Kamerstukken II,* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 10-11.
67 *Kamerstukken II,* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 34.
68 HR 4 april 2008 ECLI:NL:NR:2008:BC5726. Zie ook *Kamerstukken II,* 2008/09, 32015, nr. 3, (MvT), p. 34.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

71 Huijer & Weijers 2016.

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

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

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

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

72 Dit probleem wordt ook genoemd in de *Richtijn Uithuisplaatsing*, p. 48.
73 Zie ook EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië)*, par. 22.
74 Huijer & Weijers 2016, Forder 2008.

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

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

11.5.2 De Gecertificeerde Instelling en het opvoedingsbesluit

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

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

75 Zie hierover ook Bruning 2017.
76 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 40.
77 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 42.
78 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 40.
79 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 43. De richtlijn noemt zelf drie methoden, de 'Beoordelingsboog' – in de praktijk ook wel 'Beslissingsboog' of 'Adviesboog'; de 'Deltamethode' en het 'Pedagogisch beslismodel' dat is ontwikkeld door Van den Bergh en Weterings (zie *Richtlijn Pleegzorg*, p. 42 en 43.) Voor deze methoden geldt dat maar weinig onderzoek beschikbaar is naar de werking ervan. Alleen naar het 'Pedagogisch beslismodel' is enig onderzoek verricht; zie richtlijn Pleegzorg, p. 43. Een vierde model dat kort wordt genoemd is de door Zijlsta en Kalverboer opgestelde 'Best Interest of the Child Questionnaire'. Voor deze methode geldt dat die alleen is onderzocht bij asielkinderen, *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.
80 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.

om in dit specifieke geval niet binnen de genoemde termijn een opvoedingsbesluit kan worden genomen.[81]

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

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

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

81 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.
82 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 45.
83 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 46.
84 Zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:468.

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

11.6 Onderbouwing

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

85 Artikel 1:267 BW.
86 *Procesreglement Gezag en Omgang*, 16e druk, (april 2019), par. 2.2.
87 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 43.
88 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 44.

11.7 Participatie

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

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

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

---

89 Artikel 799a lid 2 Rv en *Procesreglement Gezag en Omgang*, 16e druk, (april 2019), par. 2.2.
90 *Procesreglement Gezag en Omgang*, 16e druk, (april 2019), par. 6.1.
91 *Procesreglement Gezag en Omgang*, 16e druk, (april 2019), par. 6.5.
92 Hof Arnhem Leeuwarden 21 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:257.
93 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 45.
94 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 42.
95 *Richtlijn Pleegzorg*, p. 69.

11.8 Gezagsbeëindiging en dan?

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

11.9 Conclusie

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

---

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

97 Zie daarover Kramer 2017.

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

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

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

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

Kan het kind opkomen voor zijn rechten?

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

100 Zie voor een voorstel daartoe: Bruning 2017.

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

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

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

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

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

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

12 Van pleegrechten naar kinderrechten

> '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 weerklank 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 pleegzorg 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 kinderrechter 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 aanname 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 kinderbeschermingsprocedures 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 zeerste 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 familieleven – 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 wetswijziging 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 afgevinkt 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 familieleven 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 familieleven. 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 kinderrechters 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 pleegcontact. 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 waarschijnlijker) 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 familieleven 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 familieleven. In de nationale jurisprudentie wordt dat niet gemakkelijk aangenomen. Daarnaast geldt dat deze verzoeken niet voor komen bij de kinderrechter 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 verplichtig 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 familieleven. 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 kinder- en 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 geplaatst. 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 thuissituatie. 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 verdrukking 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 familieleven 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 zeggen-

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 jeugdhulpprofessional '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 *Procesregelment 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.

Samenvatting

In 2010 werden door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de richtlijnen voor kinderen in alternatieve zorg verwelkomd. Het is de uitkomst van een jarenlang proces waarin invulling is gegeven aan de rechten van kinderen die (tijdelijk) niet thuis kunnen wonen. De richtlijnen onderstrepen de voorkeur voor kinderen in alternatieve zorg om in een gezinsomgeving zoals een pleeggezin op te groeien. Niet alleen onder de vlag van de Verenigde Naties is aandacht voor de rechten van pleegkinderen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in de afgelopen jaren veelvuldig uitspraken gedaan over de plaatsing van kinderen in een pleeggezin. Desalniettemin is niet eerder samengebracht welke rechten van pleegkinderen uit deze verschillende kaders zijn af te leiden. In dit onderzoek is in kaart gebracht welke rechten uit kinder- en mensenrechtendocumenten voortvloeien voor kinderen die met een machtiging uithuisplaatsing in een pleeggezin wonen en is gekeken in hoeverre de Nederlandse wet- en regelgeving die rechten beschermt.

Voor de meeste kinderen geldt dat zij bij vergaande beslissingen op hun ouders kunnen vertrouwen. Voor pleegkinderen geldt echter dat de wijze waarop hun ouders hun belangen vertegenwoordigen juist de reden is voor de uithuisplaatsing. Belangrijke beslissingen over pleegkinderen worden daarom genomen door jeugdbeschermers en de kinderrechter. Zij zullen het kind in veel gevallen slechts oppervlakkig kennen. Bovendien hebben ze te maken met verschillende personen, zoals ouders, pleegouders en de minderjarige, wier belangen en rechten regelmatig in strijd zijn met die van andere betrokkenen. In een context waarin de focus ligt op het beschermen van het kind, is het dan gemakkelijk om voorbij te gaan aan de meningen en wensen van het kind *zelf*. Juist daarom richt dit onderzoek zich op een kinderrechtenbenadering voor beslissingen in de pleegzorg, zodat bij beslissingen over pleegkinderen de stem van het kind en zijn rechten centraal staan. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het centraal stellen van het kind bij beslissingen in de jeugdbescherming geldt als eerste voorwaarde voor een effectieve kinderbescherming.

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de rechten van pleegkinderen zijn bij vier belangrijke beslissingen over hun leven. Hoewel voor deze beslissingen vaak als uitgangspunt een invulling van de belangen van het kind wordt gegeven, doet dat onvoldoende recht aan de erkenning van kinderen als rechtssubject. Particuliere invullingen van het belang van het kind zijn immers afhankelijk van de normatieve kaders van de beslisser.

Door in kaart te brengen welke rechten van pleegkinderen kunnen worden afgeleid uit kinder- en mensenrechten, kan het pleegkind een stevigere bescherming worden geboden bij beslissingen over zijn leven.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

Welke kinder- en mensenrechten zijn van toepassing bij beslissingen over pleegkinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis zijn geplaatst en in hoeverre geven deze rechten aanleiding tot aanpassing van de nationale wet- en regelgeving ten aanzien van beslissingen over het pleegkind?

Omdat het onmogelijk is om alle beslissingen te behandelen die worden genomen over pleegkinderen, is het onderzoek beperkt tot viertal beslissingen die belangrijk zijn voor kinderen in de pleegzorg:

- De beslissing om het kind uit huis te plaatsen (zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 8);
- De beslissing waar het kind komt te wonen (zie hoofdstuk 4 en hoofdstuk 9);
- Beslissingen over omgang en contact (zie hoofdstuk 5 en hoofdstuk 10);
- Het opvoedingsbesluit, ofwel de vraag waar het kind uiteindelijk zal opgroeien (zie hoofdstuk 6 en hoofdstuk 11).

Uitgangpunt in dit onderzoek zijn als gesteld de rechten van het pleegkind zelf. Daarbij is rekenschap gegeven van de bijzondere positie van het pleegkind. De scheiding van het pleegkind met zijn ouders heeft immers gevolgen voor zijn rechtspositie, nu juist de ouders een belangrijke rol vervullen bij het realiseren van de rechten van hun kind. Daarom is allereerst de positie van het kind zelf, los van zijn ouders, geanalyseerd aan de hand van twee vragen. In hoeverre komt het kind zelfstandig rechten toe; En in hoeverre kan het kind die rechten ook uitoefenen? Nadat is vastgesteld wat de positie is van het kind onder kinder- en mensenrechtenstandaarden? is bekeken welke rechten kinder- en mensenrechtenstandaarden? verbinden aan de vier centrale beslissingen in dit boek. Daarbij staan de bepalingen in het IVRK, het IVBPR en het EVRM centraal en de documenten die specifiek zien op de rechten van kinderen in alternatieve zorg, namelijk de *Guidelines on Alternative Care* en de *Declaration on Foster Placement and Adoption*. Ook is gekeken naar de intentie van de opstellers van de verdragen zoals weergegeven in de *travaux préparatoires,* de bijbehorende jurisprudentie van het VN-Mensenrechtencomité en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de invulling die aan de verschillende bepalingen is gegeven in *General Comments* van het VN-Mensenrechtencomité en het VN-Kinderrechtencomité.

Vervolgens is gekeken in hoeverre de rechten van pleegkinderen worden beschermd onder de nationale wet- en regelgeving. Daarbij is gekeken naar de bepalingen zoals die zijn vastgelegd in Boek 1 BW, het Wetboek van Rechtsvordering, de Jeugdwet en het Uitvoeringsbesluit Jeugdwet. Ook is gekeken

naar de opgestelde *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* en de beslis-kaders van de Raad voor de Kinderbescherming nu deze – hoewel niet juridisch bindend – wel beogen handvatten te bieden voor het handelen van professionals in jeugdhulp en jeugdbescherming.

Het recht als vangnet
Dit onderzoek toont aan en bepleit dat het recht een vangnet zou moeten zijn. Hoewel de meeste kinderen tijdens hun kinderjaren weinig zullen merken van de rechten die ze hebben, geldt dat niet voor pleegkinderen. Het recht is juist bedoeld als vangnet voor die gevallen waarin een kind *niet* onbezorgd kan opgroeien, bijvoorbeeld wanneer zij uit huis worden geplaatst. Het vangnet wordt gevormd door kinder- en mensenrechtenstandaarden die zowel procedurele als materiële vereisten verbinden aan beslissingen in de pleegzorg. Het pleegkind heeft echter alleen iets aan het vangnet, wanneer het ook daadwerkelijk aanwezig is op het moment dat het naar beneden valt. Met andere woorden, het kind moet zijn rechten ook kunnen afdwingen, willen deze effectief bescherming kunnen bieden. Gebleken is in dit onderzoek dat de letterlijke tekst van wet- en regelgeving doorgaans niet in strijd is met kinder- en mensenrechten. Toch hebben pleegkinderen in veel gevallen geen effectieve mogelijkheid om zich op hun recht te beroepen, juist op die momenten waarop hun rechten niet nageleefd worden. Gebleken is dat voor sommige kinderen de pleegzorgplaatsing daardoor een afgrond zonder vangnet is.

De positie van het kind onder kinder- en mensenrechten
In het kader van dit onderzoek is allereerst gekeken naar de positie van het kind onder kinder- en mensenrechten. Uit een analyse hiervan is naar voren gekomen dat de rechtspositie van het pleegkind om twee redenen ingewikkeld is. Allereerst betekent het feit dat ze kind zijn, dat zij beperkt kunnen worden bij de uitoefening van hun rechten. Die beperking betreft echter niet de inhoud van het recht. Het kind is subject van rechten, waardoor alle rechten in de kinder- en mensenrechtendocumenten hem onverkort toekomen. Dat neemt niet weg dat kinderen beperkt kunnen worden bij de uitoefening van hun rechten. Voor de vraag hoe ver kinderen beperkt kunnen worden zijn de zich ontwikkelende vermogens van het kind richtinggevend. Bovendien is vastgesteld dat een beperking in de uitoefening van het recht niet mag leiden tot een beperking van de inhoud van het recht. Met andere woorden als het kind wordt beperkt bij de uitoefening van het recht, dan moet er wel een ander zijn die het recht met of namens het kind kan uitoefenen.

Veelal zullen het de ouders zijn die de rechten van het kind namens het kind uitoefenen, dan wel het kind begeleiden bij de uitoefening van zijn rechten. Juist bij pleegkinderen kunnen de rechten van het kind in botsing komen met die van zijn ouders. Tegelijkertijd worden zij bij een uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling wel vertegenwoordigd door hun ouders.

Op die momenten kunnen de belangen van het kind gemakkelijk overschaduwd worden door die van zijn ouders. Bovendien kunnen beslissingen die genomen worden in het kader van pleegzorg vergaande gevolgen hebben voor het kind. Juist dat maakt het meewegen van de belangen van het pleegkind van prominent belang bij beslissingen vanuit een kinderrechtenperspectief. Nu kinderen niet vanzelfsprekend voor hun belangen kunnen opkomen, moeten die belangen zorgvuldig worden vastgesteld en meegewogen in de besluitvorming. Dit zorgvuldig vaststellen en meewegen van de belangen van het kind in het besluitvormingsproces biedt dan ook tegenwicht tegen beperkingen voor het kind om zelf voor zijn rechten op te komen. Het gevaar dat de invulling van de belangen van het kind vooral bepaald wordt door de subjectieve mening van de beslisser kan worden geminimaliseerd door bij het vaststellen van deze belangen een duidelijk onderscheid te maken tussen meningen en feiten. Als uitgangspunt kan daarbij worden gekeken naar 1) de rechten van het kind 2) gedragswetenschappelijke kennis over het kind en 3) de mening van het kind. Nadat de belangen van het kind zijn vastgesteld, kunnen deze worden meegewogen in de te nemen beslissing.

De rechten van het kind bij de beslissing om hem uit huis te plaatsen

In hoofdstuk 3 van dit onderzoek is vastgesteld dat de beslissing om het kind uit huis te plaatsen geldt als inbreuk op het familieleven van het kind terwijl, om die inbreuk te kunnen rechtvaardigen onder kinder- en mensenrechten, moet worden vastgesteld dat de inbreuk noodzakelijk is met het oog op de belangen van het kind. Om te kunnen beoordelen of de uithuisplaatsing voldoet aan de vereisten in kinder- en mensenrechtendocumenten dient duidelijk te zijn wat het doel van de uithuisplaatsing is. Als het doel niet duidelijk is, kan immers ook niet geoordeeld worden of de uithuisplaatsing noodzakelijk is. Juist daarom moet steeds in het specifieke geval geconcretiseerd worden wat nu precies de belangen van het kind zijn, en welk doel derhalve wordt beoogd met de uithuisplaatsing. Alleen dan kan immers worden beoordeeld of het voor het bereiken van dit doel ook noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Reeds op dit punt wordt het eerste knelpunt in de nationale wetgeving zichtbaar. Anders dan bij het verzoek tot ondertoezichtstelling, wordt bij het verzoek tot uithuisplaatsing immers niet vereist dat het doel voor van de uithuisplaatsing in het verzoekschrift wordt opgenomen. Evenmin is het vereist dat dit doel in de beschikking wordt opgenomen. De gedachte hierachter is dat de uithuisplaatsing een middel in het kader van de ondertoezichtstelling is. De middelen die worden ingezet in het kader van de ondertoezichtstelling moeten dan ook gericht zijn op het bereiken van de doelen van de ondertoezichtstelling. Deze doelen moeten sinds 2015 zowel in het verzoekschrift als in de eindbeschikking worden opgenomen. In deze redenering wordt er echter aan voorbij gegaan dat de uithuisplaatsing tot een veel verdergaande inmenging in het familieleven leidt dan de ondertoezichtstelling. Bepleit wordt in dit onderzoek dat het mogelijk is dat de doelen van de ondertoezichtstelling

weliswaar een ondertoezichtstelling kunnen rechtvaardigen, maar dat ze onvoldoende grond bieden voor een uithuisplaatsing. Door expliciet te maken wat het doel van de uithuisplaatsing is, kan worden beoordeeld of het daarvoor noodzakelijk is om het kind uit huis te plaatsen. Bovendien zal ook beter kunnen worden beoordeeld wanneer de uithuisplaatsing niet meer noodzakelijk is en hulpverlening in het kader van een ondertoezichtstelling kan volstaan om uiteindelijk het beoogde doel te bereiken. Anders gesteld, door duidelijkheid over het doel, kan de noodzakelijkheid van de maatregel in een concreet geval beter worden beoordeeld.

Voorts is gebleken dat uit kinder- en mensenrechten verschillende uitgangspunten kunnen worden afgeleid om te beoordelen of de uithuisplaatsing daadwerkelijk *noodzakelijk* is met het oog op het doel. In ieder geval moet voldaan worden aan vier vereisten.

1 De uithuisplaatsing is alleen te rechtvaardigen als ouders schade toebrengen aan de ontwikkeling van het kind;
2 De uithuisplaatsing moet voldoen aan de vereisten van doelmatigheid – de rol van ouders staat centraal;
3 Er moet een zorgvuldige beoordeling worden gemaakt van de impact op betrokkenen;
4 De uithuisplaatsing kan alleen worden gerechtvaardigd als er geen minder ingrijpende middelen zijn om het gestelde doel te bereiken. Daarbij geldt dat als ouders niet meewerken de kans minder groot is dat de minder ingrijpende middelen effectief zal zijn.

Gebleken is dat, gelet op deze vereisten, de nationale wet- en regelgeving op nog eens twee punten moet worden aangepast. Allereerst dient in de wet- en regelgeving te worden verduidelijkt dat de reden van de uithuisplaatsing moet zijn gelegen in de rol *van ouders* bij het beschermen van de belangen van hun kind. Dat betekent niet dat ouders verwijtbaar gehandeld moeten hebben. Zowel bij de wetswijziging in 1995 als die in 2015 is ervoor gekozen om geen schuldcriterium aan de grond voor de ondertoezichtstelling toe te voegen. Die keuze is te rechtvaardigen vanuit kinderrechtenperspectief, nu het gaat om de vraag of de ouders het belang van het kind voldoende kunnen beschermen. Lukt het ze niet, ongeacht de vraag of ze daar nu schuld aan hebben of niet, dan heeft de lidstaat een verplichting om de rechten van het kind te beschermen. Desalniettemin is het wel van belang om in de rechtsgrond ook expliciet te maken dat de uithuisplaatsing draait om de rol die ouders spelen bij het beschermen van het belang van het kind. Wanneer de reden van een uithuisplaatsing niet is gelegen in het handelen (of nalaten) van de ouders, dan is de verwachting niet gerechtvaardigd dat een scheiding van kinderen en hun ouders de problemen op kan lossen. In zo'n geval is dan niet voldaan aan het onder kinder- en mensenrechtenstandaarden vereiste noodzakelijkheidscriterium.

Ten tweede is gebleken dat de rechtsgrond zo zou moeten worden aangepast dat het daarin opgenomen subsidiariteitsvereiste wordt verruimd. Dat subsidiariteitsvereiste is bij de laatste wetswijziging gespecificeerd. Niet langer staat de vraag centraal of andere middelen beschikbaar zijn om de bedreiging van de ontwikkeling weg te nemen, maar de vraag of hulp voldoende geaccepteerd wordt. Hiermee is de invulling van het subsidiariteitsvereiste specifieker dan volgt uit kinder- en mensenrechtendocumenten. Er hoeft slechts gekeken te worden of hulpverlening door ouders en minderjarige voldoende geaccepteerd wordt, en niet of andere middelen mogelijk een oplossing kunnen bieden. Dat knelt te meer omdat de meest geschikte vorm van hulp niet altijd beschikbaar is. Kinderen en hun ouders lijken dan gedwongen te worden een *second best option* te accepteren. De wetgever stelde in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel weliswaar dat ouders *second best* hulpverlening gemotiveerd mogen weigeren. Daarmee lijkt de wetgever echter te vergeten dat het vereiste van minst ingrijpende middelen een waarborg is die ouders moet beschermen tegen ingrijpen, en geen verplichting voor ouders. Het subsidiariteitsvereiste ziet met andere woorden op een verplichting voor de staat om zich in te spannen om een uithuisplaatsing te voorkomen. Het is dan ook de staat, en niet de ouder(s) die moet(en) laten zien dan alles is gedaan om de uithuisplaatsing te voorkomen.

Het zorgvuldig vaststellen van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing vereist vervolgens dat gedragswetenschappelijke kennis zorgvuldig wordt meegewogen. Juridisch gezien vereist dit dat de beslissing om het kind uit huis te plaatsen moet worden voorbereid door gekwalificeerde en geschoolde professionals, dat de relevante feiten moeten worden vermeld en ook dat de aangevoerde informatie op waarheid moet zijn gebaseerd. Daarvoor is het noodzakelijk dat recent en onafhankelijk onderzoek beschikbaar is. Alleen wanneer het voor de kinderrechter helder is waar jeugdbeschermers hun conclusies op baseren, kan hij immers de beslissing toetsen. Dat maakt het mijns inziens noodzakelijk dat het indicatiebesluit opnieuw in wordt gevoerd ter onderbouwing van de uithuisplaatsingsbeslissing.

Een laatste cruciaal handvat voor het vaststellen van de belangen van het kind bij de uithuisplaatsingsbeslissing, vereist dat de mening van het kind wordt meegewogen. Nu hiertoe in de nationale wetgeving slechts procedurele waarborgen worden geboden, krijgt de mening van het kind geen inhoudelijke betekenis in de procedure voor de kinderrechter. Het beter voorbereiden en ondersteunen van het kind bij het gesprek zou al een forse verbetering kunnen zijn. Daarnaast zou de kinderrechter moeten vermelden op welke wijze de mening van het kind heeft bijgedragen aan de uiteindelijke beslissing. 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 zijn leeftijd en rijpheid.

Kan het kind opkomen voor zijn rechten bij de uithuisplaatsingsbeslissing?
Hoewel de belangen van het kind uitgangspunt vormen bij de uithuisplaatsingsbeslissing, is gebleken dat de wet weinig waarborgen biedt voor een zorgvuldige invulling van de belangen van het kind. Dat knelt te meer nu het kind ook weinig mogelijkheden heeft om zelf voor zijn rechten op te komen. De belangen van het kind worden in de procedure vertegenwoordigd door zijn ouders. Tegelijkertijd komen de belangen van ouders in de procedure vaak niet overeen met die van hun kinderen. De procedure draait immers om zorgen van de professionals over de wijze waarop de ouder zijn kind beschermt en opvoedt. Om ervoor te zorgen dat de rechten en belangen van het pleegkind voldoende naar voren komen in de procedure wordt geconcludeerd dat het noodzakelijk is dat kinderen in de procedure omtrent hun uithuisplaatsing separaat worden vertegenwoordigd. Bovendien zou, in overeenstemming met de regeling omtrent gesloten jeugdhulp, moeten worden bepaald dat oudere minderjarigen procedureel bekwaam worden geacht in de procedure over hun eigen uithuisplaatsing.

De rechten van het pleegkind bij de beslissing waar hij komt te wonen
In hoofdstuk 4 zijn de rechten van het kind bij de beslissing waar hij komt te wonen besproken. Vervolgens is in hoofdstuk 9 de nationale wet- en regelgeving getoetst aan deze rechten. Het naleven van die rechten van pleegkinderen bij de plaatsingsbeslissing begint bij een verplichting op grond van kinder- en mensenrechten om te zorgen voor voldoende geschikte pleeggezinnen. Nu al jaren achtereen blijkt dat het aanbod aan pleeggezinnen achter blijft bij de vraag is het noodzakelijk dat de overheid zich actiever gaat inspannen 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. De inspanningen van de overheid om nieuwe pleeggezinnen te vinden moeten in het bijzonder gericht zijn op het vinden van geschikte pleeggezinnen die meerdere kinderen tegelijkertijd op kunnen vangen zodat broers en zussen samen geplaatst kunnen worden. Ook moet geïnvesteerd worden in het ontwikkelen van strategieën voor het werven van pleegouders met een migratieachtergrond. Alleen als er voldoende pleeggezinnen beschikbaar zijn, kan ook worden voldaan aan de overige vereisten die voortvloeien uit kinder- en mensenrechten.

Aan de plek waar het kind komt te wonen worden in kinder- en mensenrechtendocumenten verschillende vereisten gesteld. De vraag waar het kind komt te wonen is daarbij nauw verbonden met de rechtvaardiging van de uithuisplaatsing an sich. Alleen wanneer het kind in de nieuwe situatie ook daadwerkelijk beter af is, kan een uithuisplaatsing worden gerechtvaardigd. Er moet bij het vinden van een geschikte woonplek rekening worden gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding en met de ethische culturele en godsdienstige achtergrond van het pleegkind en met zijn achtergrond voor wat betreft de taal, zo vloert voort uit het kinder- en mensenrech-

tenstandaarden. Naleving van het recht op bescherming van het familieleven tussen broers en zussen, dat expliciet wordt erkend in kinder- en mensenrechtenstandaarden, vereist bovendien dat zij in beginsel samen geplaatst moeten worden.

Uit de analyse van de nationale wet- en regelgeving blijkt dat onduidelijk is wie de beslissing neemt waar het kind wordt geplaatst, hoe die beslissing onderbouwd wordt en hoe de rechtspositie van betrokkenen, met name het pleegkind, daarbij is geregeld. Deze onduidelijkheid over de rollen van de verschillende instanties, met name die van de kinderrechter, is een belangrijk probleem voor de rechtsbescherming van kinderen. Met de wijziging van 1995, waarmee werd vastgelegd dat de kinderrechter zich niet langer met de uitvoering van de maatregel mag bemoeien, is de rechtspositie van betrokkenen – waaronder de minderjarige zelf – beperkt. Die beperking van de rechtspositie van betrokkenen werd in zowel de evaluatie van de in 1995 herziene ondertoezichtstelling (in 2002)als de evaluatie van de daaropvolgende Wet op de Jeugdzorg gesignaleerd. Het in 2005 in de Wet op de Jeugdzorg ingevoerde indicatiebesluit, dat moest zorgen voor een versterking van de rechtspositie van betrokkenen, is echter in de wetswijziging van 2015 komen te vervallen. Als gevolg daarvan is de rechtsbescherming van pleegkinderen bij de plaatsingsbeslissing beperkt en is het voor hen bijna niet mogelijk om te klagen over de plaatsingsbeslissing. Gebleken is in dit onderzoek dat het mogelijk is om enkele wijzigingen in wet- en regelgeving door te voeren om de verplichtingen uit kinder- en mensenrechtendocumenten duidelijker te laten weerklinken in wet- en regelgeving.

Om kinderrechten duidelijker centraal te stellen in de besluitvorming zou in de eerste plaats een expliciete voorkeur voor plaatsing in het eigen netwerk moeten worden opgenomen in de Jeugdwet. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken wanneer de belangen van het kind dit vergen. Ook moet in de Jeugdwet worden opgenomen dat bij beslissingen over de plaatsing rekening gehouden wordt met de continuïteit van de plaatsing en met de religieuze achtergrond van het kind. Voorts dient het familieleven tussen broers en zussen beter beschermd te worden. In de huidige praktijk worden broers en zussen vaak in verschillende pleeggezinnen geplaatst. Omdat tussen hen familieleven bestaat, leidt de beslissing om hen in aparte gezinnen te plaatsen tot een inbreuk op dat familieleven. Een tekort aan voldoende pleeggezinnen kan daarbij niet worden aangevoerd als afdoende rechtvaardiging voor de scheiding van broers en zussen. Om die reden is het wat mij betreft aan te bevelen het recht op bescherming van het familieleven tussen broers en zussen op te nemen in het BW. Daarbij moet het uitgangspunt dan zijn dat broers en zussen niet van elkaar worden gescheiden. Wanneer dit toch gebeurt, moet gemotiveerd worden waarom deze scheiding in het licht van artikel 8 EVRM te rechtvaardigen is met het oog op de belangen van het kind. Ondersteunend daaraan moet ook de *Richtlijn Uithuisplaatsing* aangepast worden. De daarin opgenomen

bepaling dat de jeugdhulp-professional 'slechts in uitzonderingsgevallen zou (…) moeten instemmen met mogelijke praktische overwegingen die ook een rol kunnen spelen',[1] moet ook gelden voor het samenplaatsen van broers en zussen.

Ook waar het gaat om de beslissing waar het kind komt te wonen biedt de huidige wet- en regelgeving weinig houvast voor het meenemen van de mening van het kind. De wet zegt hier niets over, terwijl de *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming* alleen in algemene zin aanbevelen om het kind te betrekken bij beslissingen over hem. Geconcludeerd wordt dan ook dat in de Jeugdwet een bepaling moet worden opgenomen die jeugdhulpverleners verplicht om het kind te raadplegen bij beslissingen over de plek van de plaatsing.

Met het vervallen van het indicatiebesluit zijn er bovendien maar weinig vereisten verbonden aan de onderbouwing van de beslissing waar het kind komt te wonen. Daardoor hebben kinderrechters weinig houvast om de voorgestelde plaatsing te kunnen toetsen. Om die noodzakelijke onderbouwing te kunnen garanderen, zou het ook in het kader van deze beslissing aan te raden zijn om het indicatiebesluit opnieuw in te voeren.

Kan het pleegkind opkomen voor zijn rechten bij de plaatsingsbeslissing?
Om te kunnen klagen over de plaatsingsbeslissing is het van belang om te weten wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de beslissing. Gebleken is evenwel dat de vraag wie beslist over de nieuwe woonplek van het kind niet gemakkelijk te beantwoorden is. De Gecertificeerde Instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, maar de pleegzorgaanbieder gaat een contractuele verbintenis aan met de pleegouders. De kinderrechter geeft vervolgens de machtiging af, maar mag alleen beslissen over datgene dat hem wordt voorgelegd en heeft slechts beperkt de ruimte om de reikwijdte van de machtiging te bepalen. De wettelijke regeling die het mogelijk maakt om te klagen over de plaatsingsbeslissing is daarmee ingewikkeld en lastig te overzien. Zowel ten aanzien van de beslissingen door de Gecertifieerde Instelling en pleegzorgaanbieder, als ten aanzien van de beslissing door de kinderrechter biedt de wet beroepsmogelijkheden. Gebleken is echter dat de rechtsingangen om te klagen bij de Gecertificeerde Instelling of de pleegzorgaanbieder beperkt en lastig toegankelijk zijn voor minderjarigen. De mogelijkheid van het kind om zich bij de kinderrechter te beklagen over de plaatsingsbeslissing hangt vervolgens sterk samen met de reikwijdte van de afgegeven machtiging.

1 *Richtlijn Uithuisplaatsing*, p. 42.

Met de invoering van de Jeugdwet zijn de wettelijke plaatsingscategorieën komen te vervallen. Daarmee lijkt de kinderrechter meer ruimte te hebben gekregen om de reikwijdte van de machtiging te bepalen. Op die manier zou ook de rechtsbescherming van het kind vergroot kunnen worden. Hoeveel ruimte de kinderrechter hier zou moeten nemen, blijkt echter al jaren onderwerp van discussie. Over het algemeen zullen kinderrechters niet snel geneigd zijn om een heel specifieke machtiging af te geven. De mogelijkheden om op te komen tegen de beslissing waar de minderjarige wordt geplaatst, zijn daarmee beperkt.

In dit onderzoek wordt bepleit dat het nuttig is om een onderscheid te maken tussen het *bepalen* waar de machtiging ten uitvoer wordt gelegd en de mogelijkheid om de wijze waarop de Gecertificeerde Instelling de machtiging ten uitvoer wil leggen, te *toetsen*. Dat laatste zou in het licht van kinder- en mensenrechtenstandaarden zeer gewenst zijn. Daarbij is het uiteraard de vraag waar de kinderrechter de beslissing van de Gecertificeerde Instelling aan moet toetsen. Bepleit is in dit onderzoek dat kinder- en mensenrechtenstandaarden hiervoor duidelijke handvatten bieden.

De rechten van het pleegkind bij het vaststellen van de omgangsregeling

Tijdens de pleegzorgplaatsing houdt het kind recht op omgang met zijn naasten. In hoofdstuk 6 is vastgesteld dat dat in de eerste plaats geldt voor de omgang tussen het pleegkind en zijn ouders, maar het geldt ook voor broers, zussen, grootouders, voormalig pleegouders en anderen die belangrijk zijn voor het kind. Het recht op omgang vloeit direct voort uit het familieleven dat bestaat tussen het pleegkind en zijn naasten. Het uitgangspunt in kinder- en mensenrechten daarbij is steeds dat het kind recht heeft op omgang met diegenen met wie hij familieleven heeft, terwijl die omgang kan worden beperkt met het oog op de belangen van het kind. Voor het zorgvuldig invullen van de belangen van het kind bij beslissingen over de omgang moet opnieuw worden gekeken naar de rechten van het kind, zijn mening en gedragswetenschappelijke informatie.

In hoofdstuk 10 is gebleken dat de nationale wet niet voorziet in een logisch of coherent systeem ten aanzien van omgang tijdens de uithuisplaatsing. Juist die versnipperdheid maakt het voor alle betrokkenen ingewikkeld om de weg te vinden in wet- en regelgeving. Gebleken is dat het kind recht heeft op omgang met verschillende personen, maar dat het niet vanzelfsprekend is dat met die personen ook daadwerkelijk een omgangsregeling wordt opgesteld. Ook is het voor hen niet gemakkelijk om voor hun omgangsrecht op te komen. Andersom biedt de wet ook geen vereisten aan het volledig stopzetten van omgang tussen kinderen en hun ouders, terwijl uit kinder- en mensenrechtenstandaarden duidelijk volgt dat dit alleen mag onder zeer strenge voorwaarden. Uit de rechtsgeschiedenis kan weliswaar worden afgeleid dat dat alleen mag wanneer daar bijzonder sterke redenen voor zijn. Toch zou het de rechtsbescherming van pleegkinderen ten goede komen wanneer in de wet zou

worden vastgesteld dat het stopzetten van contact alleen mag wanneer dat noodzakelijk is met het oog op de belangen van het kind. Bovendien moet die beperking op grond van kinder- en mensenrechtenstandaarden regelmatig worden geëvalueerd.

Nu de huidige wetgeving niet het recht van het kind op omgang als uitgangspunt neemt maar de mogelijkheid om omgang te beperken, is het gemakkelijk te vergeten dat omgang in de eerste plaats een recht is, waarvan de uitoefening gestimuleerd moet worden. Ook de verplichting om de mening van het kind te betrekken bij beslissingen over de omgang wordt niet duidelijk benadrukt in wet- en regelgeving. Datzelfde geldt voor de verplichting tot onderbouwing van dergelijke beslissingen. Die geldt slechts wanneer de beslissing tot beperking van de omgang niet in overeenstemming is met de wensen van betrokkenen en op grond van artikel 1:265f BW moeten worden vastgelegd als (bijzondere) schriftelijke aanwijzing.

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

Kan het kind opkomen voor zijn rechten bij het vaststellen van de omgangsregeling?
Beslissingen over de omgangsregeling worden meestal genomen door de Gecertificeerde Instelling. Wanneer betrokkenen het echter niet eens zijn met de beslissing van de Gecertificeerde Instelling, dan heeft de kinderrechter doorgaans het laatste woord. Met de invoering van de geschillenregeling in 2015 kunnen inmiddels alle beslissingen omtrent omgang worden voorgelegd aan een rechter.

Gebleken is evenwel in dit onderzoek dat de nationale wet- en regelgeving het kind geenszins een coherent en logisch systeem van rechtsbescherming biedt. Voor het kind maakt het daarbij behoorlijk verschil via welke rechtsingang hij de zaak voorlegt aan de kinderrechter. Er zijn duidelijke verschillen ten aanzien van de vraag of proceskosten moeten worden voldaan (bij de geschillenregeling op grond van 1:262b BW); of kinderen jonger dan twaalf ontvankelijk kunnen zijn (slechts bij de informele rechtsingang via artikel

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

De rechten van het pleegkind bij het opvoedbesluit

De laatste beslissing die in het kader van dit onderzoek is onderzocht, betreft de beslissing over de toekomstige woonsituatie van het kind. Die bestelling stelt paal en perk aan de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling. De ondertoezichtstelling is namelijk primair bedoeld als tijdelijke regeling, binnen welke periode vervolgens een beslissing moet worden genomen over de vraag waar het kind verder zal opgroeien. Het is daarmee wellicht ook de meest complexe beslissing die moet worden genomen. Gebleken is immers dat een mislukte thuisplaatsing een negatieve impact heeft op de ontwikkeling van het kind, terwijl een gezagsbeëindiging en daarmee permanent verblijf in het pleeggezin een (in beginsel) definitieve breuk tussen de ouder(s) en het kind inhoudt. In kinder- en mensenrechtenstandaarden worden dan ook strenge eisen gesteld aan de beslissing om het gezag van ouders te beëindigen. Die beslissing kan alleen worden genomen als voldoende inspanningen zijn geleverd om een thuisplaatsing mogelijk te maken. Daartoe is het onder meer belangrijk dat tijdens de plaatsing regelmatig omgang is tussen het pleegkind en zijn ouders en dat het kind, om die omgang ook praktisch mogelijk te maken, niet te ver bij zijn ouders vandaan wordt geplaatst. Als vervolgens besloten wordt dat het kind weer naar huis kan, dan moet die terugplaatsing zorgvuldig worden begeleid.

Hoewel het uitgangspunt van kinder- en mensenrechtenstandaarden aldus is dat het kind en zijn ouders weer herenigd moeten worden, wordt ook erkend dat dat niet altijd mogelijk is. Het belang dat het kind heeft bij een stabiele opvoedingssituatie kan dan zwaarder wegen dan het recht van ouders op bescherming van hun familieleven. Voor de beëindiging van het gezag van de ouders zijn dan uitzonderlijk dringende redenen nodig. Factoren die van belang zijn bij de vraag of sprake is van uitzonderlijke omstandigheden zijn

dan de vraag of zicht is op verbeteringen in de thuissituatie, de medewerking van ouders aan hulpverlening en de gehechtheid van het kind in het pleeggezin. Gebleken is dat juist het belang van het kind bij een stabiele opvoedingssituatie de afgelopen jaren steeds meer erkenning heeft gekregen in kinder- en mensenrechten.

In de nationale wet- en regelgeving is sinds 2015 het belangrijkste ijkpunt voor de vraag hoe lang de tijdelijke regeling kan voortduren de vraag hoe lang dit specifieke kind onzekerheid omtrent zijn opvoedingssituatie kan hebben zonder dat dit tot ernstige schade voor zijn ontwikkeling leidt. Daarmee zijn de rechten van het pleegkind, en dan met name zijn belang bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding, centraler komen te staan in de besluitvorming.

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

Kan het kind opkomen voor zijn rechten bij beslissingen over het opvoedbesluit?
Met de wetswijziging in 2015 is de bescherming van het familieleven in het pleeggezin centraler komen te staan in de besluitvorming. Die bescherming lijkt echter te vervallen wanneer de Gecertificeerde Instelling binnen een jaar

besluit dat het kind weer naar huis gaat. In die gevallen is het voor het kind en zijn pleegouders heel lastig om op te komen voor het familieleven in het pleeggezin. Omdat de beslissing tot terugplaatsing vaak kort voor de daadwerkelijke terugplaatsing wordt genomen, heeft het kind maar heel weinig tijd om hiertegen op te komen als hij het niet eens is met de terugplaatsing. Die beperkte bescherming geldt echter alleen wanneer het kind binnen een jaar wordt teruggeplaatst. Wordt de machtiging na verblijf van een jaar of langer beëindigd, dan moet deze beslissing worden getoetst door de kinderrechter.

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

De afstand tussen het kind en zijn ouders

Belangrijk uitgangspunt in dit onderzoek is dat ouders belangrijk zijn voor het realiseren van de rechten van hun kinderen. Maar wie beschermt de rechten van het kind wanneer de ouder dat niet kan of simpelweg niet doet? Juist in pleegzorgsituaties zullen ouders niet altijd in staat zijn om op te komen voor de rechten van hun 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.

Een analyse van de nationale wet- en regelgeving toont evenwel aan dat de rol van ouders daarin vooral gericht is op hun rol 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. Gebleken

is dat het bij geen van de beslissingen die zijn onderzocht gemakkelijk is voor het pleegkind om op te komen voor zijn rechten, terwijl het in sommige gevallen zelfs onmogelijk is. Juist in procedures omtrent de pleegzorgplaatsing zullen de belangen van kinderen en hun ouders vaak uiteenlopen. Erkenning van de consequenties van een scheiding tussen kinderen en hun ouders voor hun mogelijkheid om op te komen voor hun rechten is dan ook noodzakelijk. Niet voor niets erkennen verschillende andere landen inmiddels *locus standi* van het kind in zaken omtrent hun plaatsing in pleegzorg. Ook in Nederland is het tijd voor versterking van de procedurele positie van kinderen bij een uithuisplaatsing.

Een tweede rol die weinig weerklank in de nationale wet- en regelgeving krijgt, is het verband tussen de ouders van het kind en zijn identiteit. Zoals besproken in hoofdstuk 7 maken ouders onderdeel uit van de identiteit van het kind, terwijl ook de pleegouders met het verstrijken van de tijd een steeds belangrijkere rol gaan vervullen voor het pleegkind, nu het pleegkind zich onvermijdelijk ook zal gaan hechten in het pleeggezin. Dit verband tussen identiteit en familie verklaart waarom het pleegkind na een langdurig verblijf in het pleeggezin niet zomaar meer teruggeplaatst kan worden. Tegelijkertijd is het ook dit verband dat het kind 'geworteld' houdt in zijn oorspronkelijke familie – en dat het sterkst het belang van het kind bij terugkeer in de eigen familie vertegenwoordigt. Het verband tussen de identiteit van het kind en zijn familie kan derhalve ook worden omschreven als 'de worteling van het kind in het gezin'.

De nationale wet- en regelgeving lijkt voorbij te gaan aan dit verband. Zo biedt de wet- en regelgeving 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 omtrent elkaars uithuisplaatsing en zijn ze vooral afhankelijk van de jeugdbeschermer 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 bevin-

dingen moet ervoor worden gewaakt dat het belang van behoud van banden met de (oorspronkelijke) familie niet te veel in de verdrukking komt.

Andersom geldt dat ook de band met voormalig pleegouders niet wordt beschermd in wet- en regelgeving. Hoewel de wetgever de positie van pleegouders recent 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.

Slot

De titel van dit boek is pleegrechten voor kinderen. Pleegkinderen hebben weliswaar rechten, maar net als pleegouders, hebben zij geen volledige zeggenschap over die rechten. Net als dat 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.

Summary

FOSTER-RIGHTS FOR CHILDREN
A study on the effective protection of the rights of children who are placed in foster care on the basis of a family supervision order.

In 2010, the United Nations General Assembly welcomed the Guidelines for Children in Alternative Care. The guidelines are intended to enhance the implementation of the rights of children in alternative care. Also, the European Court of Human Rights has delivered numerous judgments in recent years about the placement of children in care. Nevertheless, the rights of foster children as can be derived from these different frameworks have not been brought together before. This study identifies the human rights of children who live in foster care due to a family supervision order, and analyses the extent to which Dutch laws and regulations protect these rights.

Most children can rely on their parents when far-reaching decisions have to be taken. For foster children, however, how their parents represent their interests is precisely the reason for the out-of-home placement. Important decisions about foster children are therefore taken by youth care professionals and judiciaries. In many cases, they will only know the child superficially. In addition, they deal with various persons whose interests and rights regularly conflict with those of other parties involved. In a context where the focus is on protecting the child, it is then easy to ignore the views and wishes of the child. That is precisely why this research focuses on a children's rights approach to decisions in foster care so that decisions about foster children focus on the voice of the child and his or her rights. Moreover, research has shown that putting the child at the center of the child protection system is essential for effective child protection.

The aim of this research is to provide insight into the rights of foster children regarding four important decisions about their lives. Although the interests of the child are often taken as a starting point for these decisions, this does not do justice to the recognition of children as subjects of rights. After all, individual interpretations of the best interests of the child will inevitably depend on the normative frameworks of the decision-maker. By identifying which children's rights can be derived from a human rights framework,

children in foster care can be given stronger protection when making decisions about their life.

The central question in this study is:

> *Which children's and human rights apply to decisions about children who are placed in foster care on the basis of a family supervision order and to what extent do national laws and regulations with regard to decisions about foster children have to be amended?*

Because it is impossible to discuss all decisions made about foster children, this study is limited to four decisions that are important for children in foster care:

- The decision to place the child in care (see Chapter 3 and Chapter 8);
- The placement-decision, or where will the child live; (see Chapter 4 and Chapter 9);
- Decisions about contact (see Chapter 5 and Chapter 10);
- The decision where the child will eventually grow up (see Chapter 6 and Chapter 11).

The starting point in this study is as stated, the rights of the foster child itself. In this regard account has been taken of the special position of the foster child. After all, the separation of the foster child from his parents has consequences for his legal position, because the parents play an important role in realizing the rights of their child. Therefore, first of all, the position of the child, apart from its parents, was analyzed on the basis of two questions. To what extent does the child have independent rights; And to what extent can the child also exercise these rights? After this the rights of children in foster care as enshrined in the CRC, the ICCPR and the ECHR have been identified. This was done by desk study into various international and European sources. Subsequently, it was examined to what extent national laws and regulations protect the rights of children in foster care.

Law as a safety net

This study demonstrates and argues that the law should be a safety net for children. Although most children – as well as most adults – will not take much notice of their rights in their daily lives, this is different for foster children. The law is precisely intended as a safety net for those cases in which a child cannot grow up care-free, for example when they are placed away from home. The safety net is formed by children's and human rights standards that attach procedural and material requirements to decisions about foster care. However, the foster child only benefits from the safety net if it is present when the child falls. In other words, the child must also be able to enforce his rights if they are to provide effective protection. It has been found in this study that the literal text of Dutch laws and regulations does not usually conflict with

children's and human rights. Yet in many cases, foster children have no effective means of invoking their rights, especially at times when their rights are not being respected.

The position of the child under child and human rights law
An analysis of the position of children under human rights law has shown that the legal position of the foster child is complicated for two reasons. First of all, the fact that they are children means that they can be limited in *exercising* their rights. Secondly because foster children are separated from their parents, their parents can no longer effectively exercise their rights for them.

Often it will be the parents who exercise rights on behalf of the child, or will assist the child in exercising his or her rights. For foster children in particular however the interests and rights of the child can conflict with those of their parents. At the same time, they are represented by their parents in proceedings regarding their placement. At those times, the child's interests can easily be overshadowed by those of his parents. In addition, decisions taken in the context of foster care can have far-reaching consequences for the child. It is precisely this that makes the foster child's interests of paramount importance in decisions taken from a children's rights perspective. Now that children cannot easily defend their interests, these interests must be carefully identified and taken into account in the decision-making process. This careful determination and consideration of the best interests of the child in the decision-making process therefore counterbalances restrictions for the child to stand up for his own rights. The danger that the interpretation of the interests of the child is mainly determined by the subjective normative framework of the decision-maker can be minimized by making a clear distinction between opinions and facts when determining these interests. As a starting point, consideration can be given to 1) the rights of the child 2) examinations of the child by a behavioral scientist 3) the opinion of the child. After the interests of the child have been determined, they can be weighed against the interests of others involved in the decision.

The decision to place the child in care
The decision to remove the child from his or her family constitutes an intervention in his or her family life, while this intervention can be justified when the placement is necessary in the best interests of the child. In order to be able to assess whether the out-of-home placement meets the necessity requirements, it must be clear what the purpose of the out-of-home placement is. After all, only when the goal is clear it can be assessed whether it is necessary to remove the child from home in order to achieve this goal. Already at this point the first bottleneck in national legislation becomes visible. In the application for the placement it is not required that the purpose of the placement is mentioned. Nor is it necessary for this purpose to be included in the judgement. It is

argued in this study that the law should be amended so that both in the application for a custodial placement order as well as in the judgement it should be made explicit what the purpose of the placement is, so that it can be assessed whether it is necessary to remove the child from home. In addition, it will also be possible to better assess the question when the placement is no longer necessary.

Furthermore, it is argued in this study that from a children's rights perspective there are two more necessary amendments to national laws and regulations regarding the placement decision. First of all, it must be clarified in the laws and regulations that the reason for the placement must lie in the role parents play in protecting the interests of their child. That does not mean that parents must have acted culpably. Both in the legislative amendment in 1995 and in 2015, it was decided not to add culpability of the parents to the legal ground for the supervision order. This choice can be justified from a children's rights perspective, now that the question is whether the parents can sufficiently protect the best interests of the child. If they fail, regardless of whether they are to blame or not, the Member State has an obligation to protect the rights of the child. Nonetheless, it is important to make it explicit in the legal basis that the placement revolves around the role of the parents in protecting the interests of their child. If the reason for an out-of-home placement does not lie in the actions (or omissions) of the parents, then the expectation is not justified that a separation of children from their parents can solve the problems. In such a case, the criteria for necessity required under human rights standards are not met.

Secondly, this study argues that the legal basis for placement under national law should be adapted to broaden the subsidiarity requirement contained therein. That subsidiarity requirement was specified in the last legislative amendment. The question is no longer whether other means are available to remove the developmental threat, but whether the offered support and assistance is sufficiently accepted. Because of this law amendment it now only needs to be examined whether the offered assistance is sufficiently accepted by parents and children, and not whether other means can possibly offer a solution. This is all the more pressing because the most suitable form of family-support is not always available in the current practice. Children and their parents then seem to be forced to accept a second-best option. Although the legislator stated in the Explanatory Memorandum to the Youth Care Act that parents may refuse second-best care with reasons, it seems that the legislator has forgotten that the requirement of least intrusive means is a safeguard to protect parents against intervention, and not an obligation that parents must fulfill. In other words, the subsidiarity requirement refers to an obligation of the state to make an effort to prevent a placement in care. It is therefore for the state to demonstrate that everything has been done to prevent the custodial placement.

Can children effectively invoke their rights?
Although the interests of the child form the basis for the placement decision, it has been found that the law offers few guarantees for a careful interpretation of these interests. This is all the more pressing now that the child also has few opportunities to invoke his or her rights. Under Dutch law the interests of the child in the proceedings regarding his or her placement are represented by his or her parents. At the same time, the interests of parents in the proceedings often do not match those of their children. After all, the procedure revolves around professionals' concerns about the way in which the parent protects the interests of the child. In order to ensure that the rights and interests of the foster child are sufficiently emphasized in the procedure, this study argues that it is necessary to amend the law so that children are represented separately in the procedure regarding their placement. In addition, older minors should be considered procedurally competent in proceedings regarding their own placement.

The placement-decision – where will the child live?
Chapter 4 discusses the rights of the child in the placement decision. Compliance with foster children's rights in the decision where they will live after they are taken into care, starts with an obligation to ensure the availably of enough adequate foster families. Only when sufficient foster homes are available the other requirements arising from human rights can be met.

Children and human rights documents impose different requirements on the placement decision. An out-of-home placement can only be justified if the child is actually better off in the new situation. In finding a suitable place to live, the desirability of continuity in upbringing, the ethical cultural and religious background of the foster child and his background in terms of language must be taken into account. In addition, compliance with the right to protection of family life between siblings requires that they be placed together in principle.

The analysis of the national laws and regulations shows that it is unclear who is responsible for the placement decision, how this decision is substantiated and how the legal position of those involved, in particular the foster child, is regulated. This lack of clarity about the roles of the different authorities, in particular that of the children's judge, is a major problem in the legal protection of children. It has been found in this study that it is possible to introduce some changes in the law and regulations to make these better comply with children's rights.

First of all, an explicit preference for placement in the child's own network should be included in the Youth Care Act and it should only be possible to deviate from this principle when the interests of the child so require. Also, it must be included in the Youth Care Act that when it is decided where the

child will live the desirability of continuity in a child's upbringing and the religious background of the child should be taken into account. Furthermore, family life between brothers and sisters should be better protected. In current practice, brothers and sisters are often placed in different foster homes. Since family life exists between them, the decision to place them in separate families leads to an intervention within that family life. A shortage of sufficient foster families cannot be argued as a sufficient justification for the separation of brothers and sisters. For that reason, the right to protection of family life of siblings should be included in the Dutch Civil Code.
Lastly, when it comes to the decision where the child will live, current laws and regulations offer little guidance for taking into account the views of the child. Therefor a provision must also be included in the Youth Act that obliges youth care providers to consult the child when taking decisions about the place of placement.

Can children effectively invoke their rights?
In order to complain about the placement decision, it is important to know who is responsible for the decision. However, it has been found that under the current law, it is unclear who is responsible for the placement decision. The Youth Care Agency is responsible for the implementation of the supervision order, but the foster care provider has a contractual relation with the foster parents. The children's judge then issues the authorization. However, the judge may only decide on whether the child is placed in care, but not on the implementation of the placement order. The law offers appeal options with regard to decisions by the Youth Care Agency and the foster care provider, as well as with regard to decisions by the court. However, it has been found that the legal entrances to complain about the decision are limited and difficult to access.

Decisions about contact
During the foster care placement, the child remains entitled to contact with his or her loved ones. Chapter 6 has established that this applies primarily to contact between the foster child and his or her parents, but it also applies to brothers, sisters, grandparents, former foster parents and others who are important to the child. The child has a right of contact with those with whom he has a close personal relationship, while contact can be limited when this is considered to be in the best interests of the child.

Chapter 10 showed that national law does not provide for a logical or coherent system with regard to the arrangement of contact rights during the placement. It is precisely this fragmentation that makes it difficult for everyone involved to find their way in legislation and regulations. It has been found that the child has the right to contact with different persons, but that it is not self-evident that a contact arrangement is actually made. It is also not easy for the child to complain when there is no contact between him or her and

people who are important to the child such as brothers and sisters. Conversely, the law also does not provide any requirements for the complete cessation of contact between children and their parents, even though under children and human rights standards this is only allowed under very strict conditions. It can be deduced from parliamentary history that this is only allowed if there are particularly strong reasons for this. However, it would benefit the legal protection of foster children if it were explicitly codified in law that contact should only be terminated when necessary in the interests of the child. In addition, it should also be included in the Dutch Civil Code that limitations of contact should be regularly reviewed to see if they are still necessary in the interests of the child.

Since current legislation does not take the child's right to contact as a starting point, but the possibility of restricting contact, it is easy to forget that contact is primarily a right, and that contact between the child and his or her family should be encouraged to stimulate the re-integration of the child. In order to make sure that the right of the child to contact is the starting point when decisions about contact are being taken, an obligation for the Youth Care Agency to make a contact-arrangement plan the moment a child is placed in care, should be included in the Dutch Civil Code. This plan should include at least contact arrangements with parent (s) and brothers and sisters. With regard to grandparents, former foster parents and other persons who have a close personal relationship with the child, it is then necessary to consider to what extent the contact arrangements are in the best interests of the child. The obligation to make a contact-arrangement-plan must also include an obligation to regularly evaluate the scheme.

Can the child stand up for his rights in determining contact arrangements?
It has been found in this study that national laws and regulations in no way offer the child a coherent and logical system of legal protection. It makes a considerable difference for the child on which article he bases his or her application. There are clear differences with regard to whether legal costs must be paid; whether requests made by children under the age of twelve can be admissible; whether the child is even entitled to a decision; whether an appeal is open; whether the request must be submitted in and whether the minor is admissible at all For minors who want to invoke their right of contact, child-friendly information and (free) legal assistance are indispensable. However, it would be even better to introduce the above-mentioned obligation to draw up a contact-plan.

The decision where the child will eventually grow up
The last decision examined in the context of this study concerns the decision on the child's future living situation. The supervision order is primarily intended as a temporary arrangement, within which period a decision must

be taken as to where the child will grow up. It is therefore perhaps the most complex decision to be made. Under children and human rights standards the decision to end parental authority can only be made if sufficient efforts have been taken to make a reunification possible. To this end, it is important, among other things, that during the placement there is regular contact between the foster child and his parents and that the child is not placed too far away from his parents in order to make this interaction practically possible. If it is subsequently decided that the child can return home, the transfer must be carefully supervised.

Although the basic premise of child and human rights law is that the child and his parents must be reunited, it is also recognized that this is not always possible. The child's interest in continuity of care may outweigh the parents' right to protection of their family life. For the cessation of parental authority, exceptionally strong reasons are then required. Factors that are important when it comes to whether there are exceptional circumstances are then whether there is insight into improvements in the home situation, the cooperation of parents in the past and the attachment of the child in the foster home. It has been found that it is precisely the interest of the child in a stable upbringing situation that has received increasing recognition in human rights in recent years.

The Dutch law regarding the termination of parental authority has been amended in 2015. Since then the main benchmark for how long the custodial placement can be continued is the question of how long this specific child can have uncertainty about his parenting situation without this leading to serious damage to his development. This has put the foster child's rights, and in particular his interest in continuity of care, more central in the decision-making. However, concerns remain in the light of children's rights. It has been shown in this study that the child's interest in maintaining his family ties has become central to decision-making. Two pressing amendments in the lights of children's rights are there for proposed. Firstly, the regular evaluation of the placement should be added to the law as a legal obligation. Secondly, the law should be amended so that it is clear which cases the legislator had in mind when introducing the new legal grounds for termination of parental authority.

Can the child stand up for his or her rights when making decisions about his future living situation?

When the judge is requested to end parental authority, the minor aged twelve years or older will be invited to be heard. This also happens when all parties involved agree or when the child has already given his opinion in writing. It is not clear whether the minor is also involved in the decision made by the Youth Care Agency, who will start the process to termination of parental authority. Precisely now that this decision of the Youth Care Agency may be taken long before the judge can test the decision, it can be difficult for children

to object effectively to the termination of parental authority. After all, if the Youth Care Agency decides that the future of the child lies with the foster family, the family-support provided will also be focused on the foster family. This may mean that there is less contact between the child and his parents, or that no more investments are made to make reunification possible. When the judge then has to consider the request for termination of parental authority, he may be faced with a *fait accompli*, as the bounds between the child and his family are diminished. In cases in which the child is not involved in decision of the Youth Care Agency to start the process towards termination of parental authority, it might also be too late for the child to effectively object to the termination of parental authority before the judge. As a consequence the child is virtually not involved in the decision to end parental authority.

Ending

The title of this book is foster-rights for children. Although foster children have rights, like foster parents, they do not have full control over those rights. Just as foster children belong to the foster family but are not their own children, foster rights are children's rights, but not their own. Improving the position of children could help foster children to exercise their rights effectively. With this book and the recommendations it contains, I hope to contribute to law amendments so that we no longer offer foster-rights to children, but children's rights to foster children.

Literatuurlijst

Angius 2015
M. Angius, 'Family Life in Spagaat', *FJR* 2015/3.

Arad-Davidson & Benbenishty 2008
B. Arad-Davidson & R. Benbenishty, 'The role of workers attitudes and parent and child wishes in child protection workers assessments and recommendation regarding removal and reunification, *Children and Youth Services Review* 2008, p. 107-121.

Arce 2015
M.C. Arce, 'Maturing Children's Rights Theory From Children, With Children, Of Children', *International Journal of Children's Rights* 2015, p. 283-331.

Archard & Skivines 2009
D. Archard & M. Skivines, 'Balancing a Child's Best Interests and a Child's views', *International Journal of Children's Rights* 2009, p. 1-21.

Arendt 1976
H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism,* San Diego/New York: Harcourt 1976.

Aristoteles 1999
Aristoteles, *Ethica Nichomachea,* Groningen: Historische Uitgeverij 1999.

De Baat, Van den Berg & De Lange 2015
M. de Baat, P. van den Bergh & M. de Lange, *Onderbouwing Richtlijn Pleegzorg voor Jeugdhulp en Jeugdbescherming,* Utrecht: NJI 2015.

Bakker 2013
R. Bakker, 'Rechterlijke creativiteit in kinderbeschermingszaken', *in:* C.J. Forder, *Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 33-38.

Banda & Eekelaar 2017
F. Banda & J. Eekelaar, 'International Conceptions of the Family', *International and Comparative Law Quarterly,* 2017, p. 833-862.

Baracs & de Jong 2016
M.N. Baracs & A. de Jong, *Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp,* Den Haag: De Kinderombudsman 2016.

Barteling 2013
C. Barteling, *Uithuisplaatsing wat werkt?,* Utrecht: NJI 2013.

Bartholet 2000
E. Bartholet, *Nobody's Children, Abuse and Neglet, Foster Care Drift, and the Adopion Alternative,* Boston: Beacon Press 2000.

Bastiaensen & Kramer 2012
P. Bastiaensen & M. Kramer, *De Kleine Gids Pleegzorg, juridisch en pedagogisch (ver)antwoord,* Deventer: Kluwer 2012.

Berger e.a. 2009
L.M. Berger, S.K. Bruch, E.I. Johnson, S. James & D. Rubin, 'Estimating the "impact" of out-of-home placement on child well-being: Approaching the problem of selection bias', *Child Development* 2009, p. 1856-1876.

Van den Bergh & Weterings 2007
P. van den Berg & T. Weterings, *Pleegzorg, jeudgzorg voor het kind: Pedagogische besluitvorming voor het kind,* Utrecht: Angel 2007.

Van den Bergh & Weterings 2010
P. Van den Bergh & T. Weterings, 'De ontwikkeling van kinderen in een pleeggezin', *in:* P. van den Bergh & T. Weterings, *Pleegzorg in Perspectief. Ontwikkelingen in theorie en praktijk,* Assen: Van Gorkom 2010, p. 57-82.

Van Bijleveld, Dedding & Bunders-Aelen 2015
G.G. van Bijleveld, C.W.M. Dedding & J.F.G. Bunders-Aelen, 'Children and young people's participation within child welfare and child protection services: a state-of-the-art review', *Child and Family Social Work* 2015, p. 129-138.

Blaak e.a. 2012
Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.

Blauwhoff 2009
R.J. Blauwhoff, *Foundational Facts, Relative Truths. A comparative law study on children's right to know their genetic origins,* Antwerpen: Intersentia 2009.

De Boer & Schepens 2008
R. de Boer & I. Schepens, 'De gevolgen van het ontwerp-wetsvoorstel voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling door Bureau Jeugdzorg' *in*: M.R. Bruning & J. Kok (red.) *Herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Commentaren op het voorontwerp van wet*, Deventer: Kluwer 2008, p. 123-133.

Bou-Sfia 2017
S. Bou-Sfia, 'Het verbreken van de afstammingsband: (n)immer een weegschaal nodig', *FJR* 2017/44.

Bracken 2017
L. Bracken, 'Assessing the best interests of the child in cases of cross-border surrogacy: inconsistency in the Strasbourg approach?', *Journal of Social Welfare and Family Law* 2017, p. 368-379.

Brems 2002
E. Brems, 'Children's Rights and Universality', *in*: J.C.M. Willems, *Developmental and Autonomy Rights of Children,* Antwerpen: Intersentia 2002, p. 21-46.

Brems & Lavrysen 2015
E. Brems & L. Lavrysen: ''Don't use a sledgehammer to crack a nut': less restrictive means in the case law of the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2015, p. 139-168.

Browne 2009
K. Browne, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, London: Better Care Network and Save the Children 2009.

De Bruijn-Lückers 1994
M.L.C.C. de Bruijn-Lückers, *EVRM, minderjarigheid en ouderlijk gezag 'A whole code of juvenile law?'* (diss. Universiteit Leiden), W.E.J. Tjeenk Willink: Zwolle 1994.

Bruning 1997
M.R. Bruning, 'Het blokkaderecht en de positie van pleegouders' *Mobiel – tijdschrift voor pleegzorg* 1997-4, p. 18-20.
Bruning 1998
M.R. Bruning, 'OTS en ontheffing bij jonge kinderen: de spanning tussen doelstelling en uitvoering' *Trema* 1998-5, p. 109-114.
Bruning 2000
M.R. Bruning, 'Pleegouders: verzorgers zonder recht?' *AA* 2000/12.
Bruning 2001
M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van Kinderbescherming, naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kinderbescherming* (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), Deventer: Kluwer 2001.
Bruning 2003
M.R. Bruning, 'Bescherming van kinderen tegen huiselijk geweld als positieve verplichting van de staat', *NJCM-Bulletin* 2003-5, p. 625-640.
Bruning 2007
M.R. Bruning, 'Equality of arms bij jeugdbescherming', *FJR* 2007/1.
Bruning 2011a
M.R. Bruning, 'De ondertoezichtstelling herzien – snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen', *AA* 2011/10.
Bruning 2011b
M.R. Bruning, 'De cliënt in de jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2011/37.
Bruning 2013
M.R. Bruning, 'Terugkijken en vooruitzien: de ontwikkelingen in de toepassing van de ondertoezichtstelling', in: M.R. Bruning & T. Liefaard (red.), *De ondertoezichtstelling 90 jaar: versleten of vitaal?,* Den Haag: SDU 2013, p. 37-54.
Bruning 2016
M.R. Bruning, 'Versterking van de procedurele positie van de minderjarige in het jeugdbeschermingsrecht – een brug te ver?', *in:* W.H. van Boom e.a., *Een kwart eeuw privaatrechtelijke opstellen, aangeboden aan prof. mr. H.J. Snijders,* Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 75-90.
Bruning 2017
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.
Bruning 2019
M.R. Bruning, 'Beslisbevoegdheid van pleegouders: België als gidsland?' *FJR* 2019/8.
Bruning e.a. 2020
M.R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. Bolscher, J.S. Peper & R. de Boer, *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks, nr. 335, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.
Bruning & Florescu 2016
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. Breedeveld-de Voogd e.a.,

Core Concepts in the Dutch Civil Code, Continuously in Motion, BW-Krant Jaarboek nr. 30, Deventer: Kluwer 2016, p. 169-186.

Bruning Liefaard & Vlaardingerbroek 2016
M.R. Bruning, T. Liefaard & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en Jeugdzorg*, Amsterdam: Reed Business Information 2016.

Bruning Rap & Verkroost 2016
M.R. Bruning, S.E. Rap & D.S. Verkroost, 'Participatie van minderjarigen in de vrijwillige jeugdhulp', *FJR* 2016/61.

Bruning Rap & Verkroost 2018
M.R. Bruning, S.E. Rap & D.S. Verkroost, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject in de praktijk*, Leiden: Universiteit Leiden 2018.

Bruning & van der Zon 2013
M.R. Bruning & K.A.M. van der Zon, 'Out of Home, out of right? Rechten van minderjarigen bij uithuisplaatsing', *NJCM-Bulletin* 2013/39.

Bruning & Van der Zon 2017
M.R. Bruning & K.A.M. van der Zon, '*Can you hear me? Children's right to be heard in child protection proceedings in the Netherlands'*, paper gepresenteerd op conferentie, 'World Congress on Family Law and Children's Rights', Dublin juni 2017.

Bruning, in: GS Personen en Familierecht (art. 1:265b BW)
M.R. Bruning, commentaar op art. 1:265b BW, in: Wortmann e.a., Groene Serie Personen en Familierecht, Deventer: Wolters Kluwer (losbladig en online).

Bruning, in: GS Personen en Familierecht (art. 1:265d BW)
M.R. Bruning, commentaar op art. 1:265d BW, in: Wortmann e.a., Groene Serie Personen en Familierecht, Deventer: Wolters Kluwer (losbladig en online).

Bruning, in: GS Personen en Familierecht (art. 1:265g BW)
M.R. Bruning, commentaar op art. 1:265g BW, in: Wortmann e.a., Groene Serie Personen en Familierecht, Deventer: Wolters Kluwer (losbladig en online).

Bruning, in: GS Personen en Familierecht (art. 1:266 BW)
M.R. Bruning, commentaar op art. 1:266 BW, in: Wortmann e.a., Groene Serie Personen en Familierecht, Deventer: Wolters Kluwer (losbladig en online).

Bruning, in: T&C Personen en Familierecht (art. 1:265b BW)
M.R. Bruning, commentaar op art. 1:265b BW, in: H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk (red.) *Tekst en Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Van Bueren 1995
G. van Bueren, 'The International Protection of Family Members – Rights as the 21st century approaches', *Human Rights Quarterly* 1995, p. 732-765.

Van Bueren 1998
G. van Bueren, *The international law on the rights of the child,* Dordrecht: Nijhoff 1998.

Van Bueren 2007
G. van Bueren, *Child Rights in Europe: Convergence and Divergence in Judicial Protection*, Straatsburg: Raad van Europa 2007.

Buysse, Hilhorst & Broeders 2010
W. Buysse, N. Hilhorst, A.M. Broeders, *Gezinsbegeleiding in vrijwillig en gedwongen kader,* Amsterdam: WODC/DSP-groep, april 2010.

Cançado Trindade 2011
A.A. Cançado Trindade, *The Access of Individuals to International Justice,* Oxford: Oxford Scholarship Online 2011.
Cantwell 2015
N. Cantwell, 'The human rights of children in the context of formal alternative care' *in:* W. Vanderhole, E. Desmet, D. Reynaert & S. Lembrechts, *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies,* Londen en New York: Routledge 2015, p. 257-275.
Cantwell e.a. 2012
N. Cantwell, J. Davidson, S. Elsley, I. Milligan & N. Quinn, *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*, Glasgow: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland 2012.
Cantwell & Holzscheiter 2007
N. Cantwell & A. Holzscheiter, 'Article 20, Children Deprived of Their Family Environment', *in:* A. Allen, J. Vande Lanotte, E Verhellen, F. Ang, E. Berghmans & M. Verheyde (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child,* Martinus Nijhoff Publishers: Leiden 2007.
Capodiferro Cubero 2013
D. Capodiferro Cubero, 'The Position of Children´s Freedom of Thought and Religion in the Rulings of the European Court of Human Rights on the Case Lautsi v. Italy', *The Age of Human Rights Journal* 2013, p. 67-93.
Chébti 2015
M. Chébti, 'Ambtshalve rechterlijke beoordeling van de rechten van het kind voortvloeiend uit artikel 8 EVRM', *FJR* 2015/29.
Christoffersen 2009
J. Christoffersen, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Leiden: Brill 2009.
Clemens Schröner 1952
B.L.F. Clemens Schröner, *Gezinsvoogdij en levensloop. Onderzoek naar de resultaten van gezinsvoogdij-gevallen in de grote stad en op het platteland*, Leiden: Instituut voor Preventieve Geneeskunde 1952.
Commissie De Winter 2019
Commissie De Winter, *Onvoldoende beschermd. Geweld in de Nederlandse Jeugdzorg van 1945 tot heden,* Den Haag juni 2019. Beschikbaar op: www.commissiegeweld jeugdzorg.nl/binaries/121512_Eindrapport-Geweld-Deel1_TG2_tcm18-393482.pdf.
Commissie Samson 2012
Commissie Samson, *Omringd door zorg, toch niet Veilig*, Amsterdam: Boom 2012.
Commissie Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg 2016
Commissie Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg, *Rapport Commissie Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg,* Den Haag 17 mei 2016. Beschikbaar op: www.commissiegeweldjeugdzorg.nl/binaries/92766_Geweld_Jeugdzorg_rapport_web_tcm18-23780.pdf.
Commissie Wiarda 1971
Commissie Wiarda, *Jeugdbeschermingsrecht,* 's Gravenhage: Staatsuitgeverij 1971, p. 58.

Conte & Burchill 2016
A. Conte & R. Burchill, *Defining civil and political rights: the jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee,* Farnham/Burlington: Ashgate publishing 2016.

Costa 2008
J.P. Costa, *International Justice for Children,* Straatsburg: Council of Europe publishing 2008.

Curry-Sumner e.a. 2010
I. Curry-Sumner, F. Kristen, T. van der Linden-Smith & J. Tigchelaar, *Onderzoeksvaardigheden. Instructie voor juristen,* Nijmegen: Ars Aequi Liberi 2010.

Daly 2011
A. Daly, 'The rights of children to be heard in civil proceedings and the emerging law of the European Court of Human Rights', *The International Journal of Human Rights* 2011, p. 441-461.

Van Dam & Ten Haaf 1999
C. van Dam & N. ten Haaf, *Besluitvorming bij uithuisplaatsing. Een evaluatieonderzoek naar het functioneren van een instrument om de kwaliteit van besluitvorming bij uithuisplaatsing te verbeteren,* Utrecht: SWP 1999.

David 2002
P. David 'Implementing the rights of the child: Six reasons why the human rights of children remain a constant challenge', *International Review of Education* 2002, p. 259-263.

Davidson e.a. 2017
J.C. Davidson, I. Milligan, N. Quinn, N. Cantwell and S. Elsley, 'Developing family-based care: Complexities in implementing the UN Guidelines for the Alternative Care of Children', *European Journal of Social Work* 2017, p. 754-769.

Day & Bellaart 2015
M. Day & H. Bellaart, *'De rol van etniciteit, cultuur en religie in de pleegzorg. Een verkenning'*, Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving, oktober 2015.

Day e.a. 2018
M. Day, M. Distelbrink, H. Bellaart & A. Sahraoui, *Pleegzorg op maat. Onderzoek naar werving en binding van pleegouders met een Islamitische achtergrond in Nederland,* Utrecht: Verweij Jonker Instituut, augustus 2018.

Day Sclater & Piper 2000
S. Day Sclater & C. Piper 'Re-moralising the Family? Family Policy, Family Law and Youth Justice', *Child and Family Law Quarterly* 2000-2, p. 135–152.

Dekker 2016
M. Dekker, *Effectiviteit aan de horizon. Een studie rond onderzoek naar resultaat op het gebied van justitiële kinderbescherming in Nederland tussen 1945 en 2005* (diss. Universiteit Groningen) 2016.

Detrick 1992
S. Detrick, *The United Nations Convention on the Rights of the Child, A guide to the "Travaux Préparatoires",* Den Haag: Martinus Nijhoff 1992.

Detrick 1999
S. Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child,* Den Haag: Kluwer 1999.

Dijkstra 2017
S. Dijksta, 'De begrenzing van judicial speech onder artikel 6 EVRM volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *TvPP* 2017-3, p. 92-97.
Doek 2006
J.E. Doek, 'Article 8: The Right to Preservation of Identity; Article 9; The Right Not to Be Separated from His or Her Parents', *in:* A. Allen, J. Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans & M. Verheyde (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child,* Martinus Nijhoff Publishers: Leiden 2006.
Doek 2008
J.E. Doek, 'De herziening jeugdbescherming: IVRK-proof?', *FJR* 2008/97.
Doek e.a. 2009
J.E. Doek, P. Vlaardingerbroek, M.R. Bruning & T. Liefaard, *Jeugdrecht en Jeugdzorg*, Amsterdam: Reed Business Information, 6e herziene druk 2009.
Doelling en Johnson 1990
J. Doelling, en J. Johnson, 'Predicting success in foster placement: the contribution of parent-child temperament characteristics', *American Journal of Orthopsychiatry* 1990, p. 585-593.

Eekelaar 1994
J. Eekelaar, 'The interests of the child and the child's wishes: the role of dynamic self-determinism', *International Journal of Law and the Family* 1994, p. 42-61.
Eekelaar 2002
J. Eekelaar, 'Beyond the welfare principle', *Child and Family Law Quarterly* 2002, p. 237-250.
Eichsteller 2009
G. Eichsteller, 'Janusz Korczak – His Legacy and its Relevance for Children's Rights Today', *The International Journal of Children's Rights* 2009, p. 377-391.
Enkelaar & Van Zutphen 2010
A.C. Enkelaar & M.E. van Zutphen, 'De autonomie van het kind in de rechtszaal', *in:* J.H. de Graaf e.a. (red.), *Rechten van het kind en autonomie*, Nijmegen: *Ars Aequi* Libri 2010, p. 171-186.
Ervo & Tolonen 2012
L. Ervo & H. Tolonen, 'The Dimensions of a Fair Trial with Reference to Children', *in:* F. Malekian & K. Nordlöf, *The sovereignty of children in law,* Cambridge Scholarship Publishing 2012, p. 332-345.
Euser e.a. 2014
S. Euser, L.R.A. Alink, A. Tharner, M. van IJzendoorn & M.J. Bakermans-Kranenburg, 'Out of home placement to promote safety? The prevalence of physical abuse in residential and foster care', *Children and Youth Services Review* 2014, p. 64-70.

Farson 1974
R.E. Farson, *Birthrights*, New York: Macmillan 1974.
Federle 1994
K. Federle, 'Rights flow downhill', *The International Journal of Children's Rights,* 1994, p. 343-368.

Feiner 2015
R. Feiner, 'Wie toetst de rechten van broers en zussen op samenplaatsing bij uithuisplaatsing', *NJB* 2015/2172.

Ferrer Riba 2010
J. Ferrer Riba, 'Principles and Prospects for a European System of Child Protection', *InDret* 2010/2.

Fiege 1997
M. Fiege, *De autonomie van de minderjarige in het recht: een onderzoek naar de materiële en processuele handelingsonbekwaamheid van minderjarigen*, Arnhem: Gouda Quint 1997.

Fleuren, in: T&C Grondwet en Statuut (art. 93 Gw)
J.W.A. Fleuren, 'Commentaar op artikel 93 Grondwet', in P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en H.G. Hoogers (red), *Tekst en Commentaar Grondwet en Statuut,* Deventer: Wolters Kluwer 2018 (boek en online).

Fleuren, in: T&C Grondwet en Statuut (art. 94 Gw)
J.W.A. Fleuren, 'Commentaar op artikel 94 Grondwet', in P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en H.G. Hoogers (red), *Tekst en Commentaar Grondwet en Statuut,* Deventer: Wolters Kluwer 2018 (boek en online).

Forder 2007
C.J. Forder, 'Child Protection in Accordance with Human Rights and Children's Rights', *in:* S. Meuwese, S. Detrick & S. Jansen, *100 years of child protection,* Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 79-96.

Forder 2008
C. Forder, 'Gaat het wetsontwerp van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen te ver of juist niet ver genoeg? – Het voorontwerp getoetst aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden', *in:* M.R. Bruning & J. Kok, *Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen – Commentaren op het Voorontwerp van Wet,* Deventer: Kluwer 2008, p. 41-86.

Forder 2009a
C.J Forder, *Erkenning door de vrouwelijke partner van de moeder – In welke mate heeft de biologische vader het recht het kind te erkennen, hoe werkt prenatale erkenning in deze context en welk recht heeft het kind van duo-moeders op afstammingsinformatie in het licht van het EVRM en IVRK?,* www.eerstekamer.nl, 2 februari 2009.

Forder 2009b
C.J. Forder, 'Kroniek van het personen en familierecht', *NJB* 2009/1707.

Forder 2011
C.J. Forder, 'Is de oudste broer belanghebbende in de kinderbeschermingsprocedure met betrekking tot zijn broers en zusjes?', *NJB* 2011/1088.

Forder 2012
C. Forder, 'Uitsluiting oudste broer schendt artikelen 6 en 8 EVRM', *NJB* 2012/343.

Forder 2013
C.J. Forder, *Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 11-33.

Forder 2016
C.J. Forder, 'Kroniek van het personen en familierecht', *NJB* 2016/1816.

Fortin 2006
J. Fortin, 'Accommodating Children's Rights in a Post Human Rights Act Era', *The Modern Law Review* 2006, p. 299-326.
Fortin 2009
J. Fortin, *Children's Rights and the Developing Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.
FRA 2015
EU Fundamental Rights Agency, *Handbook on European law relating to the rights of the child,* Luxemburg: Publications Office of the European Union 2015.
FRA 2016
EU Fundamental Rights Agency, *Handbook on Access to Justice,* Luxemburg: Publications Office of the European Union 2016.
Francioni 2012
F. Francioni, *Access to Justice as a Human Right,* Oxford: Oxford University Press – Oxford Scolarship online 2012.
Freeman 1996
M.D.A. Freeman 'The new birth right? Identity and the child of the reproductive revolution', *International Journal of Children's Rights* 1996, p. 273-297.
Freeman 2004
M.D.A. Freeman, *Children's Rights – Volume I,* Aldershot: Dartmouth Publishing Company 2004.
Freeman 2007a
M.D.A. Freeman, 'Why It Remains Important to Take Children's Rights Seriously', *International Journal of Children's Rights* 2007, p. 5-23.
Freeman 2007b
M.D.A. Freeman, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 3, the best interests of the child,* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2007.
Freeman 2010
M.D.A. Freeman, 'The Human Rights of Children', *Current Legal Problems* 2010, p. 1-44.
Freud e.a. 1979
A. Freud, J. Goldstein & A.J. Solnit, *De toverformule; in het belang van het kind,* Deventer: Kluwer 1979.
Friele e.a. 2018
R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.E.J.H. Bucx, J.F. de Groot, T.Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen, R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018.
Friäriksdóttir 2012
H. Friäriksdóttir, 'Relational representation: The Empowerment of Children in Justice Systems' *in: S.* Mahmoudi, P. Leviner, A. Kaldal & K. Lainpelto, *Child-friendly Justice – A Quarter of a Century of the UN-Convention on the Rights of the Child*, Brill: Leiden 2012, p. 55-72.

Gelles 1996
R.J. Gelles, *The Book of David, How Preserving Families Can Cost Children's Lives,* New York: Basic Books 1996.

Gerards 2005
J.H. Gerards, Judicial Review in Equal Treatment Cases, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2005.
Gerards 2013
J.H. Gerards, 'How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights', *International Journal of Constitutional Law* 2013, p. 466-490.
Gezinspiratieplein 2019
Gezinspiratieplein, *Factsheet Gezinshuizen 2019,* Gezinspiratieplein 2018, beschikbaar op www.gezinspiratieplein.nl/.
Gherge 2009
A. Gherghe, 'Theoretical and Practical Considerations Regarding the Child's Right to a Family Environment and to Alternative Care', *EIRP Proceedings* 2009-4, p. 414-419.
Glas 2017
L.R. Glas, 'The European Court of Human Rights' Use of Non-Binding and Standard-Setting Council of Europe Documents', *Human Rights Law Review* 2017, p. 97-125.
Goemans, van Geel & Vedder 2015
A. Goemans, M. van Geel & P. Vedder, 'Over three decades of longitudinal research on the development of foster children: A meta-analysis', *Child Abuse & Neglect*, 2015, p. 121-134.
Goemans e.a. 2016
A. Goemans, M. van Geel, M. van Beem & P. Vedder, 'Developmental Outcomes of Foster Children: A Meta-Analytic Comparison With Children from the General Population and Children at Risk who Stayed at Home, *Child Maltreatment* 2016, p. 198-271.
Gording Stang 2012
E. Gording Stang, 'The Child's Right to Protection of Private Life and Family Life', *in:* S. Mahmoudi, P. Leviner, A. Kaldal & K. Lainpelto, *Child-friendly Justice – A Quarter of a Centrury of the UN-Convention on the Rights of the Child,* Leiden: Brill 2012, p. 256-270.
De Graaf 2010a
J.H. de Graaf, ''Laat de kinderen tot mij komen'- de vertegenwoordiging van het kind in rechte', *in:* J.H. de Graaf e.a. (red.), *Rechten van het kind en autonomie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010, p. 17-32.
De Graaf 2010b
J.H. de Graaf, 'Katern 116: Personen-, familie- en jeugdrecht' *AA* 2010, AAK20106500.
Grabenwarter 2014
Grabenwarter, *The European Convention on Human Rights – Commentary*, Munchen: C.H. Beck 2014.
Greer 2008
S. Greer, 'What's Wrong with the European Convention on Human Rights?', Human Rights Quarterly 2008, p. 680-702.

Grietens e.a. 2019
H. Grietens, D. Zevulun, E. Piersma & M. ten Brummelaar, 'Sectorstudie Geweld in de pleegzorg', *in:* Commissie Geweld Jeugdzorg, *Sector- en themastudies,* Den Haag juni 2019, p. 49-84.

Geurts 2019
T. Geurts, 'Uitbreiding omgangsrecht voor Nederlandse grootouders?', *NJB* 2019/416.

Guggenheim 2005
Guggenheim, *What's Wrong with Children's Rights,* Cambridge: Harvard University Press 2005.

Hafen & Hafen 1996
B.C. Hafen & J.O. Hafen, 'Abondoning Children to Their Autonomy: The United Nations Convention on the Rights of the Child', *Harvard International Law Journal* 1996, p. 449-491.

Hanson 2012
K. Hanson, 'Schools of Thought in Children's Rights', *in:* M. Liebel & I. Saadi (eds), *Children's rights from below. Cross-Cultural Perspectives,* Hampshire/New York: Palgrave Macmillan 2012, p. 63-79.

Hanson & Lundy 2017
K. Hanson & L. Lundy, 'Does Exactly What it Says on the Thin? A Critical Analysis and Alternative Conceptualisation of the So-called "General Principles" of the Convention on the Rights of the Child', *International Journal of Children's Rights* 2017, p. 285-306.

Harris, O'Boyle & Warbrick 2009
D. Harris, M. O'Boyle & C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights,* New York: Oxford University Press 2009.

Hegar 2005
R.L. Hegar, 'Sibling placement in foster care and adoption: An overview of international research', *Children and Youth Services Review* 2005, p. 717-739.

Heida 2016
A. Heida, 'Omgangsrecht voor grootouders in de wet?' *EB* 2016/63.

Heiner & Bartels 1989
J. Heiner & A.A. Bartels, 'Jeugdstrafrecht en het belang van het kind: het belang van het kind nader omschreven', *FJR* 1989-3, p. 59-67.

Hermanns 2010
J. Hermanns, 'Pleegouders en het Voogdijschap', *in:* P. van den Bergh & T. Weterings, *Pleegzorg in Perspectief. Ontwikkelingen in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum 2010, p. 159-173.

Hodgkin & Newell 2007
R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child,* United Nations Children's Fund 2007.

Holt 1974
J.C. Holt, *Escape from Childhood*, New York: E.P. Dutton 1974.

Huijer 2014
J. Huijer, 'Waarheidsvinding in de jeugdbescherming: een juridisch perspectief', *NJB* 2014/673.

Huijer & Weijers 2012
J. Huijer & I. Weijers, 'Tekortkomingen bij de uithuisplaatsing', *NJB* 2012/2238.
Huijer & Weijers 2016
J. Huijer & I. Weijers, 'De aanvaardbare termijn in jeugdbeschermingszaken', *FJR* 2016/40.

Van IJzendoorn 2010
R. van IJzendoorn, 'Gehecht aan pleegouders', *in:* P. van den Bergh & T. Weterings (eds.), *Pleegzorg in Perspectief. Ontwikkelingen in theorie en praktijk,* Van Gorcum: Assen 2010, p. 14-23.
Inspectie Jeugdzorg 2008
Inspectie Jeugdzorg, *De Toetsende Taak van de Raad voor de Kinderbescherming,* Utrecht, september 2008.
Inspectie Jeugdzorg 2010
Inspectie Jeugdzorg, *De Toetsende Taak van de Raad voor de Kinderbescherming bij beslissingen tot terugplaatsing naar huis,* Utrecht 2010.
Inspectie Jeugdzorg 2016
Inspectie Jeugdzorg, *Verantwoorde hulp voor jeugd in gezinshuizen,* Utrecht, september 2016.
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2019, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd,* Utrecht 2019.

Jansen 2016
E. Jansen, 'De (eigen)aardige procesbevoegdheid van de minderjarige' *NJB* 2016/1563.
Jeugdzorg Nederland e.a. 2017
Jeugdzorg Nederland, Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Nederlands Jeugdinstituut, Ministeries VWS en VenJ, *Actieplan Pleegzorg,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, nr. 580.
Jeugdzorg Nederland e.a. 2019
Jeugdzorg Nederland en anderen, *Kwaliteitscriteria Gezinshuizen. Kwaliteit van jeugdhulp in professionele gezinsvormen,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 31839, nr. 653.
Johnson, Browne & Hamilton-Giachritsis 2006
R. Johnson, K. Browne & C. Hamilton-Giachritsis, 'Young children in institutional care at risk of harm', *Trauma, Violence and Abuse* 2006-1, p. 34-60.
De Jong 2017
T. de Jong, *Procedurele waarborgen in materiële EVRM-rechten* (dissertatie Universiteit Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2017.
De Jong-de Kruijf & Van der Zon 2015
M.P. de Jong-de Kruijf & K.A.M. van der Zon, 'Hoger beroep tegen een uithuisplaatsingsbeslissing en de rol van de minderjarige. 'Directe' participatie van minderjarigen bij de gerechtshoven in Nederland', *TREMA* 2015-11, p. 298-307.

Jonker, Van Spaendonck & Tichelaar 2015
M. Jonker, R. van Spaendonck & J. Tigchelaar, 'Religie en cultuur in familierechtelijke beslissingen over kinderen', *Family & Law,* september 2015, DOI: 10.5553/FenR/.000020.
Joseph, Schultz & Castan 2004
S. Joseph, J. Schultz & M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights, cases materials and commentary,* Oxford: Oxford University Press 2004.
Juffer 2010
F. Juffer, *Beslissingen over kinderen in problematische opvoedingssituaties. Inzichten uit gehechtheidsonderzoek*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2010.
Juffer 2012
F. Juffer, 'Gehechtheid kan niet mee in de koffer', *FJR* 2012/6.
Juffer 2019
F. Juffer, *Dit huis is een thuis,* Eindhoven: Lecturis 2019.

Kalverboer & Zijlstra 2006
M.E. Kalverboer & A.E. Zijlstra, *Het belang van het kind in het Nederlands recht; voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief*, Amsterdam: SWP Uitgeverij 2006.
Kamchedzera 2012
G. Kamchedzera 'Article 5: The Child's Right to Appropriate Direction and Guidance', *in:* A. Allen, J. Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans & M. Verheyde (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child,* Martinus Nijhoff Publishers: Leiden 2012.
Kilkelly 1999
U. Kilkelly, *The Child and the European Convention on Human Rights,* Aldershot: Ashgate 1999.
Kilkelly 2001
U. Kilkelly, *Human rights handbooks, no. 1: The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of article 8 of the European Convention on Human Rights,* Straatsburg: Council of Europe 2001.
Kilkelly 2002
U. Kilkelly, *Effective Protection of Children's Rights in Family Cases: An International Approach, Transnational Laws and Contemporary Problems* 2002, p. 335-354.
Kilkelly 2004
U. Kilkelly, 'Annual Review of International Family Law', *International Survey of Family Law* 2004, p. 1-20.
Kimberlin, Anthony & Austin 2009
S.E. Kimberlin, E.K. Anthony, & M.J. Austin, 'Re-entering foster care: Trends, evidence, and implications', *Children and Youth Services Review* 2009, p. 471-481.
De Kinderombudsman 2013
De Kinderombudsman, *Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen*, Den Haag: De Kinderombudsman 2013.
Knorth 1995
E.J. Knorth, 'Besluitvorming over uithuisplaatsing in de jeugdzorg', *Kind en adolescent* 1995-2, p. 45-59.

Knorth e.a. 2008
E.J. Knort, A. T. Harder, T. Zandberg & A.J. Kendrick, 'Under one roof: A review and selective meta-analysis on the outcomes of residential child and youth care', *Children and Youth Services Review* 2008, p. 123-140.
Koens 2013
M.J.C. Koens, Grootouders en kleinkinderen in het familierecht, *FJR* 2013/78.
Koens, in T&C Burgerlijk Wetboek
M.J.C. Koens, commentaar op art. 1:377a BW, *in:* H.B. Krans, C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk (red.) *Tekst en Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
Kok 2011
J. Kok, 'Eerder ingrijpen in het gezin', *FJR* 2011/86.
Kok 2017
J. Kok, Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, een analyse van de eerste rechtspraak, *FJR* 2017/36.
Kramer 2010
M. Kramer, 'Juridische mogelijkheden voor pleeg- ouders en het pleegkind' in P. van den Bergh & T. Weterings (red.), *Pleegzorg in perspectief: ontwikkelingen in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum 2010, p. 143-158.
Kramer 2015
M. Kramer, Vacuüm in verhouding toetsing pleeggezinplaatsing en pleegcontract, *FJR* 2015/34.
Kramer 2016
M. Kramer, *Paraplu voor pleegouders,* Amsterdam: SWP 2016.
Kramer 2017
M. Kramer 'De voogdijmaatregel na de herziening kinderbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR* 2017/50.
Kramer & Ten Voorde 2014
M. Kramer & M.J.M. ten Voorde, 'Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures', *FJR* 2014/61.
Kruis 2012
M. Kruis, 'Eenduidige matchingsmethodiek', *Mobiel* 2012-6.
Kruithof 2008
B. Kruithof, 'Overheid Kinderbescherming en 'het belang van het kind', *Justitiële Verkenningen* 2008-8, p. 11-23.
Kubota 1990
Y. Kubota, 'The Protection of Children's Rights' *International Review of Criminal Policy* 1990, p. 15-23.

Lagoutte 2003
S. Lagoutte, 'Surrounding and extending family life: The notion of family life in the case-law of the European Court of Human Rights', *Nordic Journal of Human Rights* 2003, p. 292-306.
De Langen 1973
M. de Langen, *Recht voor Jeugdigen. Onderzoek naar rechten en rechtsbeginselen in het jeugdrecht*, Alphen aan de Rijn: Samsom 1973.

De Langen 1989
M. de Langen 'Het recht van kinderen op eerbiediging van hun privé- en gezinsleven door de overheid', *in:* M. de Langen, J.H. de Graaf & F.B.M. Kunneman (red), *Kinderen en Recht. Opstellen over de positie van minderjarigen in het recht,* Deventer: Kluwer 1989, p. 287-299.

Langlaude 2007
S. Langlaude, *The Right of the Child to Religious Freedom in International Law,* Boston: Brill 2007.

Lansdown 2005
G. Lansdown, *Innocenti Insight – The Evolving Capacities of the Child,* Florence: UNICEF – Innocenti Research Centre 2005.

Lansford e.a. 2016
Lansfort ea, 'Mothers', fathers' and children's perceptions of parents' expectations about children's family obligations in nine countries', *International Journal of Psychology* 2016, p. 366-374.

Laterveer 2017
B. Laterveer, 'Kinderbeschermingsmaatregelen in combinatie met omgang', *FJR* 2017/45.

Lavrysen 2015
L. Lavrysen, 'Strengthening the Protection of Human Rights of Persons Living in Poverty under the ECHR, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2015, p. 293-325.

Leathers 2003
S.J. Leathers, 'Parental Visiting, Conflicting Allegiances and Emotional and Behavioral Problems Among Foster Children', *Family Relations* 2003-1, p. 53-63.

Leviner 2012
P. Leviner: 'The Right to a Fair Trial from a Child's Perspective. Reflections from a Comparative Analysis of two Child-protection Systems' *in:* S. Mahmoudi, P. Leviner, A. Kaldal en K. Lainpelto, *Child-friendly Justice – A Quarter of a Century of the UN-Convention on the Rights of the Child,* Brill: Leiden 2012, p. 271-290.

Liefaard 2008
T. Liefaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards,* Antwerp: Intersentia 2008.

Liefaard 2014
T. Liefaard, '25 jaar IVRK', *FJR* 2014/27.

Liefaard 2016
T. Liefaard, 'Het belang van het kind en de hooggespannen verwachtingen van het IVRK: pleidooi voor een kinderrechtenbenadering', *in:* K. Hepping, S. Rap en J. Huijer (red.), *De pedagogische benadering van de jeugdrechtspleging. Liber Amicorum Prof. Dr. Ido Weijers*, Den Haag: Boom Criminologie 2016.

Liefaard 2017
T. Liefaard, Kindvriendelijke rechtspraak ☺, *FJR* 2017/19.

Liefaard 2019
T. Liefaard, 'Access to Justice for Children: Towards a Specific Research and Implementation Agenda', *The International Journal of Children's Rights* 2019, p. 195-227.

Liefaard, Doek & Bolscher 2016
T. Liefaard, J.E. Doek en K.G.A. Bolscher, *Vooronderzoek juridisch kader in situaties van geweld tegen kinderen,* Leiden: Universiteit Leiden 2016.
Liefaard & Rap 2018
T. Liefaard & S.E. Rap, 'Hoezo kindvriendelijk?', *FJR* 2018/41.
Lifton 2005
B.J. Lifton, *The King of Children, The life and death of Janusz Korczak,* Chicago: American Academy of Pediatrics 2005.
Lindsay 1995
M.J. Lindsay, 'Involving young people in decision-making', *Children Australia* 1995, p. 39-42.
López & Zeijlmans
López & Zeijlmans, 'Wat werkt bij het werven van pleeggezinnen? De ontwikkeling van een succesvolle wervingscampagne voor pleegzorg', *Orthopedagogiek, Onderzoek en Praktijk* 2015, p. 161-171.
Lünnemann e.a. 2018
K. Lünnemann, J. Huijer, K. Bel en M. Lünnemann, *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen,* Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2018.
Lycklama 1954
A.H. Lycklama, 'Verblijf van minderjarigen buitenshuis tegen de wil van ouders of voogd', *NJB* 1954, p. 868-872.

Matthys & Rietveld 1995
W. Matthys & R. Rietveld, 'Kinderen uit therapeutische pleeggezinnen. Follow-up in de late adolescentie en vroege volwassenheid', *Kind en adolescent* 1995-4, p. 254-260.
McBeath e.a. 2014
B. McBeath, B.H. Kothari, J. Blakeslee, E. Lamson-Siu, L. Bank, L. Oriana Linares, J. Waid, P. Sorenson, J. Jimenez, E. Pearson en A. Shlonsky, 'Intervening to improve outcomes for siblings in foster care: Conceptual substantive, and methodological dimensions of a prevention science framework', *Children and Youth Services Review* 2014, p. 1-10.
McCombs & Shull Gonzalez 2007
T. McCombs & J. Shull Gonzalez, *Right to Identity* – paper in het kader van de International Human Rights Law Clinic, Berckeley Law School, November 2007, beschikbaar op https://scm.oas.org/pdfs/2007/CP19277.pdf.
Meijer 2018
Y. Meijer, 'De ouder-kind relatie onder toezicht, ook na uithuisplaatsing, *JIP* 2018/1, p. 30-34.
Mink 2012
E.A. Mink 'De procespositie van de minderjarige in de civiele procedure', *EB* 2012/41.
Minow 1986
M. Minow, 'Rights for the Next Generation: A Feminist Approach to Children's Rights' *Havard Women's Law Journal* 1986, p. 1-24.

Mirgaux, in: SDU Commentaar Jeugdrecht (art. 13 EVRM)
S. Mirgaux, commentaar op art. 13 EVRM; in: M. Bruning, T. Liefaard en P. Vlaardingerbroek (red.), *SDU Commentaar jeugdrecht,* Den Haag: SDU Uitgevers 2017.

Mnookin 1975
R.H. Mnookin 'Child custody adjudication: Judicial functions in the face of indeterminacy', *Law and Contemporary Problems* 1975, p. 226-293.

Moyers, Farmer & Lipscombe 2006
S. Moyers, E. Farmer & J. Lipscombe, 'Contact with family members and its impact on adolescents and their foster placements', *British Journal of Social Work* 2006, p. 541-559.

Munro 2001
E. Munro, 'Empowering looked-after children', *Child & Family Social Work* 2001-2, p. 129-137.

Munro 2011
E. Munro, *The Munro review of child protection: Final Report. A child centered system,* mei 2011 beschikbaar op assets.publishing.service.gov.uk.

Nederlandse Gezinsraad 1993
Nederlandse Gezinsraad, *Pleegzorg vervangend ouderschap?* Den Haag: Nederlandse Gezinsraad 1993.

Nederlandse Gezinsraad 2001
Nederlandse Gezinsraad, *Thuisplaatsing van pleegkinderen, Een onderzoek naar de thuisplaatsing van pleegkinderen na langdurige uithuisplaatsing in het kader van ondertoezichtstelling*, Den Haag: Nederlandse Gezinsraad 2001.

Noggle 2002
R. Noggle, 'Special Agents: Children's Autonomy and Parental Authority', *in*: D. Archard and C.M. Macleod (eds.), *The Moral and Political Status of Children*, Oxford: Oxford University Press 2002, p. 97-117.

Nowak
M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Comment*, Kehl: N.P. Engel Verlag 2005.

O'Donnell 2009
D. O'Donnell, *Innocenti Working Paper – The Right of the Child to be Heard: Children's Rights to have their Views taken into Account and to Participate in Legal and Administrative Proceedings,* UNICEF – Innocenti Research Centre 2009.

Oosterman e.a. 2007
M. Oosterman, C. Schuengel, N.W. Slot, R.A.R. Bullens, en T.A.H. Doreleijers, Disruptions in foster care: A review and meta-analysis. *Children and Youth Services Review* 2007, p. 53-76.

Van Ooyen-Houben 1991
M. van Ooyen-Houben, *De ontwikkeling van jonge kinderen na een uithuisplaatsing,* (diss. Rijksuniversiteit Leiden) 1991.

Overwater 1954
J. Overwater, 'Een wetsontwerp tot nadere regeling van plaatsing buiten het gezin van onder toezicht gestelde minderjarigen', *TvMW* 1954, p. 338-340.

O'Neil 1992
O. O'Neill, 'Children's Rights and Children's Lives', *International Journal of Law and the Family* 1992 p. 24-42.

Parkinson 2003
P. Parkinson, 'Child Protection, Permanency Planning and Children's Right to Family Life', *International Journal of Law, Policy and the Family* 2003, p. 147-172.
Perin 2014
A. Perin, 'Veiligheid voorop, maar 100 procent lukt niet', *Bij Ons Pleegzorg* 24 april 2014.
Philips 2011
C. Phillips, *Child-headed households: a feasible way forward, or an infringement of children's right to alternative care?* (diss. Universiteit Leiden) 2011.
Philips 2012
C. Philips, 'Klachtrecht bij het Comité inzake de Rechten van het Kind', *FJR* 2012/35.
Pieters 2013
I.J. Pieters, Kroniek Jeugdrecht, *FJR* 2013/68.
Pieters & Van Teeffelen 2016
I.J. Pieters en PA.J.Th. van Teeffelen, 'Kroniek (civiel) jeugdrecht', *FJR* 2016/36.
Pinheiro 2006
P.S. Pinheiro, *World Report on Violence Against Children,* New York: United Nations Secretary- General's Study on Violence against Children 2006.
Pleegzorg Nederland 2019
Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2018,* Pleegzorg Nederland 2019, beschikbaar op: www.pleegzorg.nl/over-pleegzorg/factsheet/.
Pleegzorg Nederland 2018
Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2017,* Pleegzorg Nederland 2018, beschikbaar op: www.pleegzorg.nl/over-pleegzorg/factsheet/.
Pleegzorg Nederland 2017
Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2016,* Pleegzorg Nederland 2017, beschikbaar op: www.pleegzorg.nl/over-pleegzorg/factsheet/.
Pleegzorg Nederland 2016
Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2015,* Pleegzorg Nederland 2016, beschikbaar op: www.pleegzorg.nl/over-pleegzorg/factsheet/.
Pleegzorg Nederland 2015
Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2014,* Pleegzorg Nederland 2015, beschikbaar op: www.pleegzorg.nl/over-pleegzorg/factsheet/.
Pleegzorg Nederland 2013
Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2012,* Pleegzorg Nederland 2013, beschikbaar op: www.pleegzorg.nl/over-pleegzorg/factsheet/.
Prinsen 2017
P. Prinsen, 'Over de prevalentiestudie van kindermishandeling', *NJB 2017/1330.*
Punselie 2000a
L. Punselie, 'Pleegzorg met visie – juridische haken en ogen', Utrecht: VOG 2000.
Punselie 2000b
L. Punselie, 'Pleegzorg met visie – juridische haken en ogen', *FJR* 2000(11).

Punselie 2006
L. Punselie, *Voor een pleegkind met recht een toekomst* (diss. Universiteit Leiden), Deventer: Kluwer 2006.
Punselie, in: GS Personen en Familierecht
E.E.C. Punselie, Titel 12 van boek 1 BW, in: Wortmann e.a., Groene Serie Personen en Familierecht, Deventer: Wolters Kluwer (losbladig en online).
Purdy 1992
L.M. Purdy, *In Their Best Interest? The Case Against Equal Rights for Children,* Ithaca: Cornell University Press 1992.

Quick-Schuijt 1999
N. Quik-Schuijt, 'Het Arnhemse Hof en de rechtspositie van pleegouders', *FJR* 1999-4, p. 75-77.
Quick-Schuijt 2010
N. Quik-Schuijt, 'Het juridisch kader van een pleeggezinplaatsing' *in:* P. van den Bergh & T. Weterings (red.), *Pleegzorg in perspectief: ontwikkelingen in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum 2010, p. 113-142.

Raad voor Rechtsbijstand 2017
Raad voor Rechtsbijstand, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016*, Utrecht 2017.
Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2009
Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Verbetering rechtspositie pleegouders,* Den Haag 14 mei 2009.
Van Raak-Kuiper 2010
J.A.E. van Raak-Kuiper, 'Omgang in het kader van de ondertoezichtstelling', *FJR* 2010/28.
Radina 2016
A. Radina, 'Foster Care as the Form of Alternative Care for Children', *16th International Scientific Conference on Economic and Social Development "The Legal Challenges of Modern World"*, 2016 p. 380-391.
Ramon 2012
V. Ramon, 'The French model for the professionalization of foster carers', *in:* ChildONEurope, *Alternative forms of Care for children without adequate family support: sharing good practices and positive experiences,* Florence 4 oktober 2012.
Regioplan 2015
Regioplan, *Pleegouders over gezag en adoptie,* Amsterdam, juli 2015.
Rešetar 2018
B. Rešetar, 'The New Divorce Legislation in the Republic Of Croatia under the Influence of Psychology, Sociology, and International Law', *International Journal of Law, Policy and the Family* 2018, p. 63-79.
Robinson e.a. 2005
A.D. Robinson, J.M. Kruzich, B.J. Friesen, P. Jivanjee & M. Pullmann, 'Preserving family bonds: Examining parent perspectives in the light of practice standards for out-of-home treatment', *Journal of Orthopsychiatry* 2005, p. 632-643.
Rodham 1973
H. Rodham, 'Children under the Law', *Harvard Educational Review* 1973, p. 487-514.

Roonen 2004
Y. Roonen, 'Redefining the Child's Right to Identity'. *International Journal of Law, Policy and the Family* 2004, p. 147-177.
Ross 2014
H. Ross, 'Children's Rights – a Defence of Hartian Will Theory, *International Journal of Children's Rights* 2014, p. 43-67.
Ruitenberg 2003
O.J.W. Ruitenberg, 'Het doel van de ondertoezichtstelling en de lege handen van de gezinsvoogdij', *FJR* 2003-1.
Russ 1993
G.H. Russ, 'Through the Eyes of a Child, "Gregory K.": A Child's Right to be Heard', *Family Law Quarterly* 1993, p. 365-394.
Rutten-Roos 1992
A. Rutten-Roos, *Waar haalt de jeugd het recht vandaan?* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1992.
De Ruyter 1993
D.J. de Ruyter, *Met recht ingrijpend; een pedagogisch criterium voor het opleggen van hulp* (diss. Vrije Universiteit) 1993.

Sandberg 2019
K. Sandberg, 'Alternative Care and Children's Rights', *in:* U. Kilkelly en T. Liefaard, *International Human Rights of Children,* Singapore: Springer 2019.
Sassenburg 1989
J.M. Sassenburg, 'Proces(recht) voor jeugdigen', *in:* M. de Langen, J.H. de Graaf en F.B.M. Kunneman (red.), *Kinderen en Recht. Opstellen over de positie van minderjarigen in het recht,* Deventer: Kluwer 1989, p. 313-321.
De Savornin Lohman 1997
J. de Savornin Lohman, 'De nieuwe OTS-wetgeving bezien vanuit de overheidstaak bescherming te bieden aan kinderen, wier ouders onvoldoende veiligheid bieden' *FJR* 1997, p. 86-93.
De Savornin Lohman e.a. 2000
J. de Savornin Lohman, M.R. Bruning, M.J.H. Goderie. S.M.A. Nieborg en M.J. Steketee, *Met recht onder toezicht gesteld – Evaluatie van de herziene OTS-wetgeving,* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2000.
Schebas 2015
Schebas, *The European Convention of Human Rights,* Oxford University Press: New York 2015.
Scheele 2013
M. Scheele, 'Reactie op tekortkomingen bij de uithuisplaatsing', *NJB* 2013/611.
Schultz en Castan 2013
S. Joseph, J. Schultz & M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights, cases materials and commentary,* Oxford: Oxford University Press 2013.
Scolnicov 2010
A. Scolnicov, 'The Child's Right to Religious Freedom and Formation of Identity', *International Journal of Children's Rights* 2007, p. 251-267.

Sen & Broadhurst 2011
R. Sen & K. Broadhurst, 'Contact between children in out-of-home placements and their family and friends networks: a research review', *Child and Family Social Work* 2011, p. 298-309.
Shelton 2015
D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law,* Oxford: Oxford University Press 2015.
Sinclair & Wilson 2003
I. Sinclair & K. Wilson, 'Matches en Mismatches: The contribution of carers and children to the success of foster placements' *British Journal of Social Work* 2003, p. 871-884.
Singer e.a. 2002
E. Singer, J. Doornenbal & K. Okma, 'Listen to the client. (Foster) Children about 'difficult' parents: How to handle conflicts with them', *in:* E.J. Knorth, P.M. van den Bergh, & F. Verheij (red.), P*rofessionalization and participation in child and youth care: Challenging understandings in theory and practice*, Aldershot: Ashgate 2002, p. 213-227.
Slot e.a. 2001
N.W. Slot, A. Theunissen, F.J. Esmeijer & Y. Duivenvoorden, *909 Zorgen. Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*, Amsterdam: WODC/VU 2001.
Smith e.a. 2009
C.E. Smith e.a., 'Criteria voor goed rechtswetenschappelijk onderzoek. De omgekeerde route', *NJB* 2008/604.
Singer, Uzozie & Zeijlmans 2012
E. Singer, A. Uzozie & K. Zeijlmans, *Nooit meer zo alleen. Wennen in een pleeggezin,* Amsterdam: Stichting Alexander en Universiteit van Amsterdam 2012.
Slot e.a. 2001
W. Slot, A. Theunissen, F.J. Esmeijer & Y. Duivenvoorden*, 909 Zorgen. Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*, Den Haag en Amsterdam: WODC/VU 2001.
Smits 2015
V. Smits, *Participatie van het kind bij het ouderschapsplan,* Apeldoorn: Maklu uitgevers 2015.
Smyth 2013
C.M. Smyth, *The common European asylum system and the rights of the child: an exploration of meaning and compliance,* 's Hertogenbosch: Boxpress 2013.
Staatscommissie Herijking ouderschap 2016
Staatscommissie Herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21e eeuw,* Den Haag: Xerox/OBT 2016.
Stevens 2010
D. Stevens, 'Asylum-Seeking Families in current legal discourse: a UK-perspective', *Journal of Social Welfare and Family Law* 2010-32, p. 5-22.
Strijbosch e.a. 2015
E.L.L. Strijbosch, J.A.M. Huijs, G.J.J.M. Stams, I.B. Wissink, G.H.P. van der Helm, J.J.W. de Swart en Z. van der Veen, 'The outcome of institutional youth care compared to non-institutional youth care for children in primary school age and

early adolescence: A multi-level meta-analysis', *Children and Youth Services Review* 2015, p. 208-218.

Stronks 2017
M.C. Stronks, *Grasping Legal Time. A Legal and Philosophical Analysis of the Role of Time in Migration Law*, VU Amsterdam 2017.

Sweeting 2001
H. Sweeting, 'Our family, whose perspective? An investigation of children's family life and health', *Journal of Adolescence* 2001, p. 229-250.

Swennen 2019
F. Swennen, 'Privé- en familieleven alleen met levende menselijke wezens?', *FJR* 2019/6.

Thomas & O'Kane 1998
N. Thomas & C. O'Kane, 'When Children's Wishes and Feelings Clash with their Best Interests', *International Journal of Children's Rights* 1998-6, p. 137-154.

Tisdall 2006
E.K.M. Tisdall, 'Antisocial Behaviour Legislation Meets Children's Services: Challenging Perspectives on Children, Parents and the State', *Critical Social Policy* 2006, p. 101-120.

Tisdall 2018
E.K.M. Tisdall, 'Challenging Competency and Capacity? Due Weight to Children's Views in Family Law Proceedings', *International Journal of Children's Rights* 2018, p. 159-182.

Tobin 2009
J. Tobin, 'Judging the judges: are they adopting the rights approach in matters involving children', *Melbourne University Law Review* 2009-2, p. 579-625.

Tobin 2012
J. Tobin, 'Courts and the Construction of Childhood: A New Way of Thinking', *in:* M. Freeman, *Law and Childhood Studies: Current Legal Issues Volume 14,* Oxford University Press 2012, p. 55-74.

Tobin 2013
J. Tobin, 'Justifying Children's rights', *The international Journal of Children's rights* 2013, p. 395-441.

UNICEF 2003
UNICEF, *Children in Institutions: the beginning of the end? – Innocenti Insight No. 8*, Florence: UNICEF 2003.

VanderFaeille e.a. 2016
J. VanderFaeillie, H. Damen, H. Pijnenburg, P. van den Bergh & F. Van Holen, 'Foster Care assessment: an exploratory study of the placement process in Flanders and the Netherlands', *Child & Family Social Work* 2016, p. 358-368.

VanderFaeille & van Holen 2010
J. Vanderfaeillie, en F. van Holen, 'Het verloop van pleeggezinplaatsingen', *in*: P. van den Bergh & T. Weterings (red.), *Pleegzorg in Perspectief. Ontwikkelingen in theorie en praktijk,* Assen: Van Gorcum, 2010, p. 177-193.

Varadan 2019
S.R. Varadan, ' The Principle of Evolving Capacities under the UN Convention on the Rights of the Child', *International Journal of Children's Rights* 2019, p. 306-338.
Verschuren 2018
M.M. Verschuren, 'De rechtspositie van minderjarigen anno 2017', *EB* 2018/15.
Verberk en Fuhler 2006
S. Verberk en K. Fuhler, *De positionering van de jeugdrechter,* Raad voor de Rechtspraak 2006.
Verkroost 2019
D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang', duidelijkheid vereist', *Tvjr* 2019/1.21.
Villodas e.a. 2016
M.T. Villodas, A.J. Litrownik, R.R. Newton en I.P Davis, 'Long-Term Placement Trajectories of Children Who Were Maltreated and Entered the Child Welfare System at an Early Age: Consequences for Physical and Behavioral Well-Being', *Journal of Pediatric Psychology* 2016, p. 46-54.
Vermeulen 2002
B. Vermeulen, 'Maar de overheid mag toch geen zedenmeester zijn? Repliek op Jan Willems, Empowerment en responsabilisering als positieve opvoedingsvrijheid', *In:* M. Reuling, D.W. Postma e.a. (red.), *Opvoeding, onderwijs & overheid. Thema's uit de wijsgerige en historische pedagogiek. Bijdragen aan de 10de Landelijke Pedagogendag,* Amsterdam: SWP 2002.
Vlaardingerbroek 2013
P. Vlaardingerbroek, 'Grootouders, kleinkinderen en omgang: een typisch Nederlands probleem', *EB* 2013/23.
Vis e.a. 2011
S.A. Vis, A. Strandbu, A. Holtan & N. Thomas, 'Participation and health. A research review of child participation in planning and decision-making', *Child and Family Social Work* 2011-3, p. 325-335.
VN-Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2011
VN Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, *The Rights of Vulnerable Children Under the Age of Three – Ending their placement in Institutional Care*, Verenigde Naties 2011, beschikbaar op www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Children_under_3__webversion.pdf.
VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2005
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Background conference document on Legal Capacity*, 2005, te raadplegen via www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6documents.htm.
VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten 2013
VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, *Access to Justice for Children,* (UN-doc A/HRC/25/25), 16 december 2013.
Vonk 2013
M.J.Vonk, 'Weten, kennen en erkennen, kinderen van ouders die niet samen zijn', *NTM-NJCMBull* 2013/40.
De Vroom-Cramer 2014
B.M. de Vroom-Cramer, 'Het belang van het indicatiebesluit bij de uithuisplaatsing van minderjarigen', *FJR* 2014/6.

Vučković Šahović, Doek en Zermatten 2012
N. Vučković Šahović, J.E. Doek & J. Zermatten, *The Rights of the Child in International Law,* Berne: Stämpfli Publishers 2012.

Webster e.a. 2005
D. Webster, A. Shlonsky, T. Shaw & M.A. Brookhart, 'The ties that bind II: Reunification of siblings in out-of-home care using a statistical technique for examining non-independent observations' *Children and Youth Services Review* 2005, p. 765-782.

Weijers 2014
I. Weijers, 'Grondslagen van jeugdstrafrecht', *in:* I. Weijers (red.), *Jeugdstrafrecht: in internationaal perspectief,* Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2014, p. 31-53.

Weijers 2016
I. Weijers, 'Jeugdbescherming in de 21e eeuw – Prudentie, professionaliteit en proportionaliteit', *in:* I. Weijers, *Rotjeugd,* Amsterdam: SWP 2016, p. 9-25.

Werkgroep wetgeving 2006
Werkgroep wetgeving, *Kinderen Eerst, advies van de werkgroep wetgeving voor aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving,* Utrecht, augustus 2006.

Weterings & van den Bergh 2010
T. Weterings & P. Van den Berg, 'De betekenis van de ouder voor het pleegkind', *in*: P. van den Bergh & T. Weterings (eds.), *Pleegzorg in Perspectief. Ontwikkelingen in theorie en praktijk,* Assen: Van Gorcum 2010, p. 84-102.

Weterings, Quick-Schuijt en Versteeg 2001
A.M. Weterings, A.C. Quick-Schuijt en A.P. Versteeg, 'De (on)bruikbaarheid van het huidige maatregelenpakket bij langdurige pleegzorgplaatsing', *FJR* 2001-3, p. 66-73.

Wilken 2011
A. Wilken, 'De doolhof van het blokkeringsrecht', *EeR* 2011/4.

Willems 1999
J.C.M. Willems, *Wie zal de opvoeders opvoeden? Kindermishandeling en het recht van het kind op persoonswording,* Den Haag: T.C.M. Asser Press 1999.

Willow 2009
C. Willow, 'Putting Children and Their Rights at the Heart of the Safeguarding Process', *in:* H. Cleaver e.a., *Safeguarding Children. A Shared Responsibility,* Chichester: Wiley –Blackwell 2009, p. 13-37.

Woolf 2003
M. Woolf, 'Coming of Age? – The principle of 'The Best Interests of the Child'', *European Human Rights Law Review* 2003-207.

Woolfsen e.a. 2010
R.C. Woolfsen e.a., 'Young people's views of the child protection system in Scotland', *British Journal of Social Work* 2010- 7, p. 2069–2085.

Wortman 2016
S. Wortmann, 'Flexibiliteit en zekerheid in het familierecht', *in:* W. Schrama en M. Jonker (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht,* Nijmegen: *Ars Aequi* 2016, p. 13-26.

Wulczyn & Zimmerman 2005
F. Wulczyn en E. Zimmerman, 'Sibling placements in longitudinal perspective', *Children and Youth Services Review* 2005, p. 741-763.

Van Zanten & Brenninkmeijer 2011
M. van Zanten & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Waarheidsvinding van groot belang in de jeugdbescherming', *FJR* 2011/76.
Van Zon 2018
A. van Zon, *Gedeeld opvoederschap, een groots gebaar!,* Mulock Houwer-lezing 2018.
Van der Zon 2013a
K.A.M. van der Zon, 'Kinderrechten in de pleegzorg, over continuïteit en veiligheid', *FJR* 2013/38.
Van der Zon 2013b
K.A.M. van der Zon, 'Chronische problemen in de pleegzorg', *in:* M.R. Bruning & T. Liefaard (red.), *Ondertoezichtstelling 90 jaar – versleten of vitaal,* Den Haag: Sdu uitgevers, p. 125-134.
Van der Zon 2014
K.A.M. van der Zon, 'Harry Potter zonder toverstaf verliest zijn magie, over de rechten van uit huis geplaatste kinderen', *Pedagogiek* 2014-3, p. 209-221.
Van der Zon 2019
K.A.M. van der Zon, 'The protection of foster parents right to family life and the best interests of the child', online-blog, 1 oktober 2019 te raadplegen via https://strasbourgobservers.com.

Officiële Publicaties

Internationale en Europese Verdragen en Verklaringen

- Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption Nationally and Internationally (Declaration on Foster Care and Adoption).
- Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM).
- Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (IVRPH).
- Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).
- Verklaring van de Rechten van het Kind 1924.
- Verklaring van de Rechten van het Kind 1959.
- Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM).

Richtlijnen en aanbevelingen

- Verenigde Naties, *Guidelines for the Alternative Care of Children,* (UN-doc A/RES/64/1420), 24 februari 2010 (*Guidelines on Alternative Care).*
- Raad van Europa, *Guidelines on Child-friendly Justice,* (CM/Del/Dec(2010)1098/10.2c), 17 november 2010 *(Guidelines on Child-friendly Justice).*

- Verenigde Naties, *Manual on human rights reporting under six major human rights instruments,* HR/PUB/91/1 (Rev.1), 1997.
- VN-Mensenrechtenraad, *Annual Full-day Meeting on the Rights of the Child, Access to Justice for Children,* 13 maart 2014.
- VN-Mensenrechtenraad, *Resolution on the Rights of the Child, Access to Justice for Children,* (UN doc A/HRC/25/L.10), 25 maart 2014.

Algemene Commentaren

Mensenrechtencomité 1989
VN-Mensenrechtencomité, *General Comment 17, Article 24: Rights of the Child*, 1989.

Mensenrechtencomité 1992
Mensenrechtencomité, *General Comment 20: Article 7, Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment,* 10 maart 1992.

Mensenrechtencomité 2004
VN-Mensenrechtencomité, *General Comment 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant,* (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), 26 mei 2004.

Mensenrechtencomité 2007
VN-Mensenrechtencomité, *General Comment 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial,* (CCPR/C/GC/32), 23 augustus 2007.

Kinderrechtencomité 2003
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment 3, HIV/AIDS and the Rights of the Child,* (CRC/GC.2003/3), 17 maart 2003.

Kinderrechtencomite 2003a
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment 4, Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights,* (CRC/GC/2003/4), 1 juli 2003.

Kinderrechtencomité 2003b
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment 5, General Measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child,* (CRC/GC/2003/3), 27 november 2003.

Kinderrechtencomité 2005
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment 7, Implementing Child rights in early childhood,* (CRC/C/GC/7/Rev.1), 20 september 2006.

Kinderrechtencomité 2006
VN-Kinderrechtencomité, *Day of General Discussion on Children without Parental Care,* (CRC/C/153), 17 maart 2006.

Kinderrechtencomité 2006a
VN-Kinderrechtencomité, *Day of General Discussion on the right of the child to be heard,* drieënveertigste bijeenkomst, 29 september 2006.

Kinderrechtencomité 2009
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment no 12, The Right of the child to be heard,* (CRC/C/GC/12), 20 juli 2009.

Kinderrechtencomité 2011
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment no 13, The Right of the child to freedom from all forms of violence,* (CRC/C.GC/13), 18 april 2011.

Kinderrechtencomité 2013
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment 14, on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (CRC/C/GC/14), 29 mei 2013.
Kinderrechtencomité 2015
VN-Kinderrechtencomité, *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands,* (CRC/C/NLD/CO/4), 8 juni 2015.
Kinderrechtencomité 2016
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment 20, on the implementation of the rights of the child during adolescence,* CRC/C/GC/20, 6 december 2016.
Vrouwenrechtencomité 2013
VN-Comité inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, *Day of General Discussion on access to justice,* 18 februari 2013.

Nederlandse wetgeving

Burgerlijk Wetboek

Jeugdwet
- Wet op de Jeugdzorg *(vervallen per 1 januari 2015)*.
- Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
- Wet op de rechterlijke organisatie.

Lagere regelgeving
- Kwaliteitskader Raad voor de Kinderbescherming, 2016.
- Protocol Beschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming, 2016.
- Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders, 2019.
- Richtlijn Uithuisplaatsing voor jeugdhulp en jeugdbescherming, 2017.
- Richtlijn Pleegzorg voor jeugdhulp en jeugdbescherming, 2019.
- Procesreglement Civiel Jeugdrecht, 18e druk (april 2019).
- Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. artikel 1:250 BW, versie 1 april 2014.

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken I* 1980/81, 16127, nr. 26.
- *Kamerstukken II* 1991/92, 22487, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 1992/93, 22855, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 5.
- *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 6.
- *Kamerstukken II* 1993/94, 23003 nr. 26.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT).

- *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 4.
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, nr. 7.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 22.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 28 (*Amendement Kooiman).*
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 38.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 40.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, nr. 219.
- *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3. (MvT).
- *Kamerstukken I* 2012/13, 32529, nr. I.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 32529, nr. 14.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 32 *(Amendement van der Burg en Bergkamp).*
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 56.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 80.
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 83 *(Amendement Ypma en Voordewind).*
- *Kamerstukken I* 2013/14, 33016, nr. C.
- *Kamerstukken II* 2016/17, aanhangsel van de handelingen 625.
- *Kamerstukken II* 2016/17, aanhangsel van de handelingen 2357.
- *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, nr. 568.
- *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, nr. 580.
- *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, nr. 599.
- *Kamerstukken II* 2016/17, 34550-VI, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2018/19, 35069, nr. 7.
- *Kamerstukken II* 2018/19, 31839, nr. 653.
- *Kamerstukken II* 2019/20, 33836 nr. 37.

Rechtspraak

Mensenrechtencomité

- Mensenrechtencomité 27 juli 1988, comm. no. 201/1985 *(Hendriks tegen Nederland).*
- Mensenrechtencomité 28 oktober 1988, comm. no. 202/1986 (*Ato del Avellanal tegen Peru).*
- Mensenrechtencomité 8 november 1989, comm. no. 369/1989 (*G.S. tegen Jamaica*).
- Mensenrechtencomité 25 november 1998, comm. no. 646/1995 (*Lindon tegen Australië*).
- Mensenrechtencomité 26 maart 1990, comm. no. 275/1988 *(S.E. tegen Argentinië).*
- Mensenrechtencomité 20 oktober 1993, comm. no. 468/1991 (*Bahamonde tegen Equatoriaal Guinea*).
- Mensenrechtencomité 15 juli 1994, comm. no. 417/1990 (*Santacana tegen Spanje*).
- Mensenrechtencomité 15 juli 1994, comm. no. 417/1990 (*Santacana tegen Spanje*).
- Mensenrechtencomité 4 april 1995, comm. no. 514/1992 (*Fei tegen Colombia*).
- Mensenrechtencomité 27 april 1995, comm. no. 400/1990 *(Mónaco tegen Argentinië).*
- Mensenrechtencomité 25 maart 1996, comm. no. 540/1993 *(Celis Laureano tegen Peru).*
- Mensenrechtencomité 16 november 2000, comm. no. 858/1999 *(Buckle tegen Nieuw-Zeeland).*
- Mensenrechtencomité 19 september 2003, comm. no. 972/2001 *(Kazantzis tegen Cyprus).*
- Mensenrechtencomité 6 november 2003, comm. no 1069/2002 *(Ali Aqsar Bakhtiyari en Roqaiha Bakhtiyari tegen Australië).*
- Mensenrechtencomité 24 oktober 2005, comm.no. 1153/2003 (*Karen Noelia Llantoy Huamán tegen Peru*).
- Mensenrechtencomité 16 maart 2007 comm. no. 1368/2005 (*E.B. tegen Nieuw-Zeeland*).
- Mensenrechtencomité 26 september 2007, comm. no. 1052/2002 (*N.T. tegen Canada).*
- Mensenrechtencomité 24 april 2009, comm no. 1407/2005 (*Juan Asensi Martinez tegen Paraguay).*
- Mensenrechtencomité 21 mei 2010, comm. no 1465/2006 *(Diene Kaba en Fatoumata Kaba tegen Canada).*
- Mensenrechtencomité 16 augustus 2011, comm. no. 1610/2007 *(L.N.P. tegen Argentinië).*
- Mensenrechtencomité 18 juni 2013, comm. nos. 1917/2009, 1918/2009, 1925/2009 en 1953/2010 *(Fatima Prutina e.a. tegen Bosnië en Herzegovina).*

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 17 januari 1970, appl. no. 2689/65 (*Delcourt tegen België).*
- ECRM 19 december 1974, appl. no. 6753/74 *(X. en Y. tegen Nederland).*

- EHRM 21 februari 1975, appl. no. 4451/70 *(Golder tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- ECRM 29 september 1976, appl. no. 6854/74 *(X. tegen Denemarken).*
- ECRM 10 juli 1977, appl. no. 8257/78 *(X. tegen Zwitserland).*
- ECRM 11 juli 1977, appl no. 7626/76 *(X. tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 25 april 1978, appl. no. 5856/72 *(Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 26 april 1979, apll. nr. 6538/74 (*Sunday Times tegen het Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 13 juni 1979, appl no. 6833/74 *(Marckx tegen Belgie).*
- EHRM 13 mei 1980, appl. no. 6694/74 *(Artico tegen Italië).*
- EHRM 25 februari 1982, appl. nos. 7511/76 en 7743/76 (*Campbell en Cosans tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- ECRM 5 juli 1983, appl. no. 8978/80 *(X. en Y. tegen Nederland).*
- EHRM 8 december 1983, appl. no. 7984/77*(Pretto en anderen tegen Italië).*
- EHRM 26 maart 1985, appl. no. 8978/80 *(X en Y tegen Nederland).*
- ECRM 14 mei 1986, appl no. 11418/85 *(Jolie en Lebrun tegen België).*
- EHRM 18 december 1986, appl. no. 9697/82 *(Johnston en anderen tegen Ierland).*
- EHRM 8 juli 1987, appl. no. 9749/82 (*W. tegen het Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 29 februari 1988, Series A no 129 *(Bouamar tegen Belgie).*
- EHRM 24 maart 1988, appl. no. 10465/83 (*Olsson tegen Zweden – Olsson I*).
- EHRM 27 april 1988, appl. nos 9659/82 en 9658/82 *(Boyle en Rice tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 21 juni 1988, appl no. 10730/84 *(Berrehab tegen Nederland).*
- EHRM 28 november 1988, appl. no. 10929/84 *(Nielsen tegen Noorwegen).*
- EHRM 22 juni 1989, Serie A, no. 156. *(Erikssson tegen Zweden).*
- EHRM 7 juli 1989, appl. no. 10454/83 (*Gaskin tegen het Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 25 februari 1992, appl. no. 12963/87 *(Margareta en Roger Andersson tegen Zweden).*
- EHRM 27 november 1992, appl. no. 13441/87 *(Olsson tegen Zweden – Olsson II).*
- EHRM 25 maart 1993, appl. no. 13134/39 (*Costello-Roberts tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 27 oktober 1993, appl. no. 14448/88 *(Dombo beheer B.V. tegen Nederland).*
- EHRM 26 mei 1994, appl. no. 16969/90 *(Keegan tegen Ierland).*
- EHRM 23 september 1994, appl. no. 19823/92 *(Hokkanen tegen Finland).*
- EHRM 24 februari 1995 appl. no. 16424/90 (*McMichael tegen het Verenigd Koninkrijk*).
- HRM 23 juni 1996, appl. no. 12952/87*(Ruiz-Mateos tegen Spanje).*
- EHRM 24 april 1996 appl. no. 22070/93 *(Boughanemi tegen Frankrijk).*
- EHRM 7 augustus 1996, appl. no. 17383/90 (*Johansen tegen Noorwegen).*
- EHRM, 22 oktober 1996, appl. nos 22083/93 en 22095/93 (*Stubbings tegen het Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 22 april 1997, appl. no. 21830/93 *(X., Y. en Z. tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 9 juni 1998, appl. no. 22430/93 *(Branda tegen Italië).*
- EHRM 23 september 1998, appl. no. 25599/94 *(A. tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 28 oktober 1998, appl. no. 24484/94 *(Söderback tegen Zweden).*
- EHRM 18 februari 1999, appl. no. 33158/96 *(Laino tegen Italië).*
- EHRM 9 juni 1998, appl. no. 22431/93 *(Bronda tegen Italië).*
- EHRM 16 september 1999, appl. no. 29569/95 (*Buscemi tegen Italië*).
- EHRM 16 november 1999, appl. no. 31127/96 *(E.P. tegen Italië).*
- EHRM 13 juli 2000, appl. no. 25735/94 *(Elzholz tegen Duitsland).*

- EHRM 13 juli 2000, appl. nos. 39221/98 en 41963/98 *(Scozzari & Guinta tegen Italië).*
- EHRM 19 september 2000, appl. no. 40031/98 *(Gnahoré tegen Frankrijk).*
- EHRM 26 oktober 2000, appl.no 30210/96 *(Kudla tegen Polen).*
- EHRM 24 april 2001, appl. nos 36337/97 en 35974/97 *(B. en P. tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 10 mei 2001, appl. no. 28945/95 *(T.P. en K.M. tegen het Verenigd Koninkrijk – Grote Kamer).*
- EHRM 10 mei 2001, appl. no. 29392/95 *(Z. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 19 juni 2001, appl. no. 28249/95 *(Kreuz tegen Polen).*
- EHRM 12 juli 2001, appl. no. 25702/94 *(K. en T. tegen Finland).*
- EHRM 11 oktober 2001, appl. no. 30943/96 *(Sahin tegen Duitsland).*
- EHRM 20 december 2001, appl. no. 32899/96 (*Buchberger tegen Zwitserland).*
- EHRM 26 februari 2002, appl. no. 46544/99 *(Kutzner tegen Duitsland).*
- EHRM 16 juni 2002, appl. no. 56547/00 *(P.C. en S. tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 11 juli 2002, appl. No. 28957/95 *(Christine Goodwin tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 26 november 2002, appl.no. 33218/96 (*E. en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 17 december 2002, appl. no. 35731/97 *(Venema tegen Nederland).*
- EHRM 14 januari 2003, appl. no. 27751/95 *(K.A. tegen Finland).*
- EHRM 8 juli 2003, appl. no. 30943/96 *(Sahin tegen Duitsland – Grote Kamer).*
- EHRM 4 december 2003, appl. no. 39272/98 *(M.C. tegen Bulgarije).*
- EHRM 1 juni 2004, appl. no. 45582/99 *(Lebbink tegen Nederland).*
- EHRM 1 juli 2004, appl. no. 64796/01 *(Couillard Maugery tegen Frankrijk).*
- EHRM 8 april 2004, appl. no. 11057/02 *(Haase tegen Duitsland).*
- EHRM 9 mei 2006, appl. no 18249/02 *(C. tegen Finland).*
- EHRM 26 juli 2005, appl. no. 73316/01 *(Siliadin tegen Frankrijk).*
- EHRM 27 juli 2006, appl. no. 10523/02 *(Coorplan Jenni GmbH en Hascis tegen Oostenrijk).*
- EHRM 27 juli 2006, appl. no. 62539/00 *(Jurisic en Collegium Mehrerau tegen Oostenrijk).*
- EHRM 21 september 2006, appl. no. 12643/02 (*Moser tegen Oostenrijk*).
- EHRM 26 oktober 2006, appl. no. 23848/04 *(Wallova en Walla tegen Tsjechië).*
- EHRM 21 juni 2007, appl. no. 23499/06 (*Havelka en anderen tegen Tsjechië).*
- EHRM 12 juli 2007, appl. no. 39741/02 *(Nanning tegen Duitsland).*
- EHRM 25 september 2008, appl. no. 26664/03 (*K.T. tegen Noorwegen).*
- EHRM 2 December 2008, appl. no. 2872/02 *(K.U. tegen Finland).*
- EHRM 18 december 2008, appl. no. 39948/06 (*Saviny tegen Oekraïne*).
- EHRM 15 januari 2009, appl. no. 1234/05 (*Reklos en Davourlis tegen Griekenland*).
- EHRM 7 juli 2009, appl. no. 1062/07 *(Stagno tegen België), EHRC* 2009/108, m.nt. Fernhout.
- EHRM 26 mei 2009, appl. no. 4023/04 *(Amanalachioai tegen Roemenië).*
- EHRM 15 oktober 2009, appl. no. 50796/07 (*Tsourlakis tegen Griekenland).*
- EHRM 23 maart 2010, appl. nos. 45901/05 en 40146/06 *(M.A.K. and R.K. v. United* Kingdom) annotatie: M.R. Bruning, 'Vermoedens van kindermishandeling: actie maar uiterste zorgvuldigheid geboden!', *NTM-NJCM-Bulletin* 2010, p. 1017-1031.
- EHRM 27 april 2010, appl. no. 16318/07 *(Moretti en Benedetti tegen Italië).*

- EHRM 16 juni 2010, appl. no. 28680/06 *(A.D. en O.D. tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 10 september 2010, appl. no. 31333/06 *(McFarlane tegen Ierland).*
- EHRM 3 oktober 2010, appl. no. 23022/13 (*D.M.D. tegen Roemenië*), EHRC 2018/5 m.nt. Bruning en van Ölçer.
- EHRM 28 oktober 2010, appl. no. 52502/07 *(Aune tegen Noorwegen).*
- EHRM 16 november 2010, appl. no. 926/05 *(Taxquet tegen België).*
- EHRM 21 december 2010, appl. no. 3465/03 (*Chavdarov tegen Bulgarije*).
- EHRM 21 december 2010, appl. no. 20578/07 *(Anayo tegen Duitsland).*
- EHRM 19 juli 2011, appl. no. 52442/09 *(Durdević tegen Kroatië).*
- EHRM 15 september 2011, appl. no. 17080/07 *(Schneider tegen Duitsland).*
- EHRM 3 november 2011, appl. no. 5193/09 *(X en Y tegen Kroatië).*
- EHRM, 31 januari 2012 appl. no. 61226/08 *(Assunção Chaves tegen Portugal), EHRC* 2-12/68 met noot Heringa.
- EHRM 13 maart 2012, appl. no. 4547/10 *(Y.C. tegen het Verenigd Koninkrijk).*
- EHRM 20 maart 2012, appl. no. 26692/05 *(C.A.S. en C.S. tegen Roemenië).*
- EHRM 12 juni 2012, appl. no. 29518/10 *(N.B. tegen Slowakije*).
- EHRM 10 juli 2012, appl. no. 60444/08 *(Kavak tegen Turijke).*
- EHRM 17 juli 2012, appl. no. 64791/10 *(M.D. tegen Malta).*
- EHRM 31 juli 2012, appl. no. 40020/03 *(M. en anderen tegen Italië en Bulgarije).*
- EHRM 30 oktober 2012, appl. no. 57375/08 *(P. en S. tegen Polen).*
- EHRM 19 februari 2013, appl. no. 1285/03 *(B. tegen Roemenië).*
- EHRM 8 januari 2013, appl. no. 37956/11 (*A.K. en L. Tegen Kroatië).*
- EHRM 14 maart 2013, appl. nos 18734/09 en 9424/11 *(B.B. en F.B. tegen Duitsland).*
- EHRM 18 april 2013, appl. no. 7075/10 (*Ageyevy tegen Rusland*).
- EHRM 28 mei 2013, appl. no. 3564/11 *(Eremia tegen Moldavie).*
- EHRM 18 juni 2013, appl. no. 28775/12 *(R.M.S. tegen Spanje).*
- EHRM 7 oktober 2013, appl no. 48609/06 *(Nencheva en anderen tegen Bulgarije), EHRC 2013/210,* m.nt. Leijten.
- EHRM 12 november 2013, appl. no. 5786/08 *(Söderman tegen Zweden).*
- EHRM 21 januari 2014, appl no. 33773/11 *(Zhou tegen Italië).*
- EHRM 28 januari 2014, appl. no. 35810/09 *(O'Keeffe tegen Ierland), EHRC* 2018/82, m.nt. Kool.
- EHRM 26 juni 2014, appl. no. 65092/11 *(Mennesson tegen Frankrijk).*
- EHRM 11 december 2014, appl. no. 43643/10 *(Hanzelkovi tegen Tsjechië).*
- EHRM 27 januari 2015, appl. no. 28358/12 *(Paradiso en Campanelli tegen Italië – uitspraak van de Kleine Kamer).*
- EHRM 16 juli 2015, appl. no. 39438/13 *(Nazarenko tegen Rusland).*
- EHRM 8 september 2015, appl. 10161/13 *(M. en M. tegen Kroatië).*
- EHRM 6 oktober 2015 appl. no. 58455/13 (*N.P. tegen Moldavië*).
- EHRM 13 oktober 2015, appl. no. 52557/14 (*S.H. tegen Italië).*
- EHRM 2 februari 2016, appl. no. 71776/12 *(N.TS. en anderen tegen Georgië).*
- EHRM 16 februari 2016, appl. no. 72850/14 (*Soares de Melo tegen Portugal*).
- EHRM 29 maart 2016, appl.no 16899/13 (*Kocherov en Sergeyeva tegen Rusland*).
- EHRM 28 april 2016, appl. no. 20106/13 *(Buchleither tegen Duitsland).*
- EHRM 28 april 2016, appl. no. 6884/13 (*Cincimino tegen Italië*).
- EHRM 24 januari 2017, appl. no. 25358/12 (*Paradiso en Campanelli tegen Italië – uitspraak van de Grote Kamer*).

- EHRM 23 maart 2017, appl. no. 53251/13 *(A.–M.V. tegen Finland*).
- EHRM 22 juni 2017, appl no. 37931/15 *(Barnea en Caldararu tegen Italië).*
- EHRM 30 november 2017, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Kleine Kamer).*
- EHRM 1 februari 2018, appl. no. 54227/14 *(V.C. tegen Italië).*
- EHRM 22 maart 2018, appl. nos. 68125/14 en 72204/14 *(Wetjen en anderen tegen Duitsland).*
- EHRM 10 januari 2019, appl. no. 18925/15 *(Wunderlich tegen Duitsland).*
- EHRM 9 april 2019, appl. no. 72931/10 *(V.D. en anderen tegen Rusland).*
- EHRM 10 september 2019, appl. no. 37283/13 *(Strand Lobben en anderen tegen Noorwegen – uitspraak van de Grote Kamer).*

Grondwettelijk Hof van België

- Grondwettelijk Hof van België 28 februari 2019, nr. 36/2019.

Hoge Raad

- HR 17 maart 1953, *NJ* 1953/370.
- HR 9 april 1953, *NJ* 1953/641.
- HR 4 juni 1971, *NJ* 1971/391.
- HR 17 juni 1977, *NJ* 1977/564.
- HR 13 november 1987, *NJ* 1988/466.
- HR 13 mei 1988, *NJ* 1989/396.
- HR 10 maart 1989, *NJ* 1990/24.
- HR 1 juli 1992, *NJ* 1992/ 709.
- HR 13 april 2001, *NJ* 2002/4.
- HR 13 april 2001, *NJ* 2002/5.
- HR 26 september 2003, *NJ* 2004/97.
- HR 21 maart 2008, *NJ* 2008/817.
- HR 4 april 2008, ECLI:NL:NR:2008:BC5726.
- HR 29 januari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK8101.
- HR 21 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL7043, *NJ* 2010/397.
- Hoge Raad 12 september 2014, ECLI:NL:2014:2665, *NJ* 2014/481.
- HR 5 december 2014, *NJ* 2015/57.
- HR 29 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1409.
- HR 19 februari 2016, *NJB* 2016/452.
- HR 3 maart 2017, *RvdW* 2017/317.
- HR 21 april 2017, *NJ* 2017/196.
- HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.
- Hoge Raad 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:463, *NJ* 2018/268.
- Hoge Raad 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:488, *NJ* 2018/267.
- HR 19 oktober 2018, *NJ* 2019/46.
- HR 14 december 2018, *NJ* 2019/88.

Centrale raad van Beroep

- CRvB 28 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM6168.
- CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.
- CRvB 19 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2031.

Raad van State

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

Gerechtshof

- Hof Amsterdam 11 december 1997, ECLI:NL:GHAMS:1997:BL8394.
- Hof Amsterdam 4 november 2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AR6614.
- Hof Den Haag 18 oktober 2006, *JPF* 2007/36, m.nt. Smits.
- Hof Den Bosch 10 januari 2010, ECLI:NL:GHSHE:2013:BY8143.
- Hof Arnhem 16 februari 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BL6961.
- Hof Den Haag 9 juni 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2277.
- Hof Amsterdam 16 november 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO6676.
- Hof Amsterdam (nevenzittingsplaats Arnhem) 12 april 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ5537.
- Hof Amsterdam 14 juni 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6395.
- Hof Amsterdam 19 juni 2011, *FJR* 2011/125, m.nt. Dorhout.
- Hof Arnhem 24 mei 2012 ECLI:NL:GHARN:2012:BW6742.
- Hof Den Haag 5 juni 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:2595.
- Hof Arnhem 7 juni 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BW8290.
- Hof Amsterdam 31 juli 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BY1469.
- Hof Den Haag 11 december 2012, *JPF* 2012/171.
- Hof Arnhem 20 december 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BZ0381.
- Hof Den Haag 5 juni 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:2595.
- Hof Den Haag 12 februari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:429, *JPF* 2014/62.
- Hof Arnhem Leeuwarden 17 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3255.
- Hof Den Haag 4 februari 2015, *REP* 2017/7.
- Hof Den Haag 25 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:795.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16 april 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:2727.
- Hof Den Bosch 30 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1607.
- Hof Den Haag 20 april 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1237.
- Hof Den Bosch 16 juni 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2425.
- Hof Arnhem Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5119.
- Hof Den Haag 17 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2418.
- Hof Arnhem Leeuwarden 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7180.
- Hof Arnhem Leeuwarden 21 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:257.
- Hof Amsterdam 25 juli 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3081.
- Hof Amsterdam 13 februari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:468.
- Hof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3213.

Rechtbank

- Rechtbank Utrecht 3 september 2007, ECLI:NL:RBUTR:2007:BB3261.
- Rechtbank Groningen 10 oktober 2008, ECLI:NL:RBGRO:2008:BG4372.
- Rechtbank Utrecht 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ6275.
- Rechtbank Groningen 28 oktober 2009, ECLI:NL:RBGRO:2009:BK2838.
- Rechtbank Utrecht 23 december 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK7583.
- Rechtbank Rotterdam 26 april 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BN1639.
- Rechtbank Zwolle-Lelystad 17 mei 2010, *RFR* 2010/107.
- Rechtbank Amsterdam 8 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ8082.
- Rechtbank Amsterdam 15 april 2011, zaaknr. 11-666/485059.
- Rechtbank Alkmaar 22 maart 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BV9808.
- Rechtbank Maastricht 24 mei 2012, ECLI:NL:RBMAA:2012:BW7342.
- Rechtbank Amsterdam 18 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9530.
- Rechtbank Overijssel van 5 maart 2014, (ECLI:NL:RBOVE:2014:1470, *FJR* 2014/41.1.
- Rechtbank Midden-Nederland 29 augustus 2014, *JPF* 2014/7.
- Rechtbank Limburg 19 januari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:2187.
- Rechtbank Gelderland 3 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690.
- Rechtbank Noord-Nederland, 27 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:6292.
- Rechtbank Amsterdam 24 februari 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1022.
- Rechtbank Limburg 13 april 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:3445.
- Rechtbank Oost-Brabant 21 juli 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5345.
- Rechtbank Amsterdam 18 oktober 2016, zaaknummer C/13/611329 / JE RK 16-781.
- Rechtbank Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988, *FJR* 2017/33.7.
- Rechtbank Oost-Brabant 2 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1876.
- Rechtbank Rotterdam 9 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:6788.
- Rechtbank Limburg 29 januari 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:3651.
- Rechtbank Noord-Holland 4 juli 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:5825.

Dankwoord

Het is dankzij de Stichting Maan, die dit proefschrift financierde, dat ik een boek heb geschreven over de rechten van pleegkinderen.

Mijn promotoren Marielle Bruning en Ton Liefaard wil ik dankzeggen voor de begeleiding. Het is door Marielle dat ik het aandurfde om mijn zekere baan bij *Defence for Children* op te zeggen en over te stappen naar de wetenschap. Marielle, je scherpe blik en niet-aflatende enthousiasme maakten dat ik steeds opnieuw werd uitgedaagd om mijn teksten te verbeteren en alles wat relevant zou kunnen zijn daarbij te betrekken. Je oog gaat altijd uit naar de betekenis van het jeugdrecht voor de mensen die daar daadwerkelijk mee te maken krijgen. Ton, je bereidheid om mee te gaan in mijn gedachtegang en daar dan telkens subtiel richting aan te geven, heeft me geholpen in het vinden van mijn eigen weg. Bij jou vond ik een luisterend oor als ik de conceptuele kant van het kinderrecht wilde doordenken. Machteld Vonk, mijn dagelijks begeleider, wil ik bedanken voor het vertrouwen dat zij mij wist te geven in de gesprekken die we voerden.

Ook ben ik dank verschuldigd aan mijn collega's van de afdeling Jeugdrecht. Het is een luxe om als promovenda te werken in een omgeving waarin zoveel expertise over het jeugdrecht aanwezig is. De geïnteresseerde vragen, zorgvuldige kritiek en het uitwisselen van kennis stelden mij in staat mijn onderwerp steeds weer verder uit te diepen. In het bijzonder dank aan Lies Punselie, Yannick van den Brink en Simona Florescu. Lies, je duidelijke en oprechte benadering, incluis ongezouten meningen, waardeer ik zeer. Yannick, we deelden jarenlang een kamer op het KOG, jij weet zorgvuldigheid tot een kunst te verheffen. Simona, ik ken niemand die zoveel kennis combineert met zoveel nuchterheid.

Ik heb dit boek geschreven als PhD-fellow en de helft van mijn tijd aan onderwijs besteed. Door het geven van onderwijs werd ik gedwongen om telkens beter uit te leggen wat ik nu eigenlijk wilde zeggen. Sommige delen van dit onderzoek heb ik in het onderwijs kunnen uitproberen. Dank aan de studenten in de Master Jeugdrecht voor alle discussies die we voerden.

De leden van de leescommissie, Lies Punselie, Femmie Juffer, Mirjam de Bruijn-Lückers en Frederik Swennen ben ik dank verschuldigd voor hun zorgvuldige lezing van en het commentaar op het manuscript.

Tijdens het schrijven van dit boek heb ik een jaar bij het Gerechtshof Amsterdam gewerkt. Dat is een waardevolle les geweest in de manier waarop het recht in de praktijk functioneert. Ik dank mijn collega's van het Hof voor

de fijne samenwerking en de prikkelende discussies. In het bijzonder dank aan Tanja Mekkelholt voor de vele gesprekken over het recht, en over het leven.

Dan mijn paranimfen Fieke Otto-Ossenkoppele en Maria de Jong-de Kruijf. Jullie lijken beiden over een onuitputtelijke energie te beschikken. Fieke, we kennen elkaar inmiddels meer dan de helft van onze levens. De wetenschap dat ik altijd op je kan terugvallen is voor mij onmisbaar. Maria, jarenlang was je mijn meest naaste collega. Jouw vermogen om iedereen om je heen werkelijk te zien is benijdenswaardig.

Martijn, je staat erop dat ik je hier slechts dank voor het lezen en redigeren van dit boek. Bij deze. Novel, Ilias en Zola, wat een geluk om zulke kinderen te hebben.

Anders dan de kinderen over wie dit boek gaat, heb ik zelf het geluk gehad bij mijn eigen ouders te kunnen opgroeien. Ik heb me altijd veilig gevoeld door hun onvoorwaardelijke steun, die nu ook Martijn, Novel, Ilias en Zola toevalt. Door hun rotsvaste vertrouwen in mijn kunnen, ben ik geworden wie ik ben.

Ik draag dit boek op aan mijn ouders.

Curriculum vitae

Kartica van der Zon (Mijdrecht, 1983) behaalde de bachelor Rechtsgeleerdheid (2006) en de master Internationaal Recht (2008) aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Voorafgaand aan haar aanstelling als *PhD-fellow* bij de afdeling jeugdrecht van de Universiteit Leiden, werkte Kartica als docent Jeugdrecht bij de Universiteit Amsterdam en als jurist jeugdbescherming bij *Defence for Children*. Vanaf 2018 werkte zij een jaar als senior juridisch medewerker bij de familiekamer van het Gerechtshof Amsterdam. Sinds 2019 is Kartica werkzaam als universitair docent familierecht bij de afdeling jeugdrecht van de Universiteit Leiden.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden zijn in 2019 en 2020 verschenen:

MI-315 T.B.D. van der Wal, *Nemo condicit rem suam. Over de samenloop tussen de rei vindicatio en de condictio*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019

MI-316 R. Zandvliet, *Trade, Investment and Labour: Interactions in International Law,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019

MI-317 M. de Jong-de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen. De externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp bezien vanuit kinder- en mensenrechten*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6290 600 6

MI-318 R.J.W. van Eijk, *Web Privacy Measurement in Real-Time Bidding Systems. A Graph-Based Approach to RTB system classification*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019, ISBN 978 94 028 1323 4

MI-319 M.P. Sombroek-van Doorm, *Medisch beroepsgeheim en de zorgplicht van de arts bij kindermishandeling in de rechtsverhouding tussen arts, kind en ouders,* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6236 906 1

MI-320 Y. Tan, *The Rome Statute as Evidence of Customary International Law,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019

MI-321 T. van der Linden, *Aanvullend Verrijkingsrecht,* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6290 678 5, e-ISBN 978 94 6274 544 5

MI-322 L.B. Louwerse, *The EU's Conceptualisation of the Rule of Law in its External Relations. Case studies on development cooperation and enlargement,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019

MI-323 I. Antonaki, *Privatisations and golden shares. Bridging the gap between the State and the market in the area of free movement of capital in the EU*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019

MI-324 E. Cammeraat, *Economic Effects of Social Protection*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019

MI-325 L.B. Esser, *De strafbaarstelling van mensenhandel ontrafeld. Een analyse en heroriëntatie in het licht van rechtsbelangen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6290 697 6

MI-326 L.G.A. Janssen, *EU bank resolution framework. A comparative study on the relation with national private law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019

MI-327 L.Y. d'Hondt, *Addressing Industrial Pollution in Indonesia. The Nexus between Regulation and Redress Seeking* (diss. Leiden) Amsterdam: Ipskamp Printing 2019, ISBN 978 94 028 1697 6

MI-328 L.F. Fiallos Pazmiño, *Legal Perspectives on the Cross Border Operations of Unmanned Aircraft Systems,* (diss. Leiden)

MI-329 M. Lochs, *Contempt of court. Een meerwaarde voor de goede strafrechtspleging in Nederland?* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, ISBN 978 94 6290 714 0

MI-330 M.V. Antonov, *Formalism, Realism and Conservatism in Russian Law*, (diss. Leiden) Amsterdam: Ipskamp Printing 2019

MI-331 P. van Berlo, *Human Rights Elephants in an Era of Globalisation. Commodification, Crimmigration, and Human Rights in Confinement* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, ISBN 978 94 6240 565 3

MI-332 M. Wensveen, *Eigen haard is goud waard? Een studie naar de woonsituatie, het verhuisgedrag en recidive van (ex-)gedetineerden* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019, ISBN 978 94 0281 780 5

MI-333 J. Brouwer, *Detection, Detention, Deportation. Criminal justice and migration control through the lens of crimmigration* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6236 988 7

MI-334 H. Bosdriesz, *Furthering the fight against impunity in Latin America. The contributions of the Inter-American Court of Human Rights to domestic accountability processes*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2019

MI-335 M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie. Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020

MI-336 J. van Kralingen, *De ondeelbaarheid van het pand- en hypotheekrecht; deconstructie van een leerstuk. Een historisch-comparatieve studie* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 782 9

MI-337 J.C.A. van Dam, *Guidance documents of the European Commission in the Dutch legal order*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-338 F. Jiang, *Greening' the WTO Ban on China's Export Duties. Should WTO law allow China to use export duties to protect the environment and, if so, in what manner?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-339 M.J.R. Broekema, *Cognitive Bias in the Judgment of Business Valuations and Valuators. How Systematic Patterns of Irrationality Affect Entrepreneurs, Legal Professionals and Business Valuators*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-340 H. Horii, *Child Marriage as a Choice. Rethinking agency in international human rights*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-341 R. de Graaff, *Concurrence in European Private Law*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 134 8

MI-342 J.M.M. van der Vliet, *The International Legal Protection of Environmental Refugees. A human rights-based, security and State responsibility approach*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 139 3

MI-343 M. Samadi, *Normering en Toezicht in de Opsporing. Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 816 1

MI-344 D.J. Verheij, *Credit rating agency liability in Europe. Rating the combination of EU and national law in rights of redress*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 144 7

MI-345 P. Rustenburg, *Een algemene normtheorie toegepast op open normen in het belastingrecht*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-346 J.V.O.R. Doekhie e.a., *Invoering jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland: een verkenning naar een jeugdstrafrechtmonitor*, Den Haag: Boom criminologie 2020, ISBN 978-94-6236-151-5

MI-347 A. Varga, *Establishing State Responsibility in the Absence of Effective Government*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-348 M. Darouei, *Managing a Sustainable Career in the Contemporary World of Work: Personal Choices and Contextual Challenges*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-349 N. Strohmaier, *Making Sense of Business Failure. A social psychological perspective on financial and legal judgments in the context of insolvency*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-350 S. Kouwagam, *How Lawyers Win Land Conflicts for Corporations. Legal Strategy and its Influence on the Rule of Law in Indonesia*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-351 A.D. Sarmiento Lamus, *The proliferation of dissenting opinions in international law. A comparative analysis of the exercise of the right to dissent at the ICJ and the IACtHR*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-352 B. Ribeiro de Almeida, *Building land tenure systems. The political, legal, and institutional struggles of Timor-Leste*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020

MI-353 K.A.M. van der Zon, *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* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 842 0

E.M. MEIJERS INSTITUUT

INSTITUUT VOOR RECHTSWETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de rechten van pleegkinderen. De Verenigde Naties hebben de *Guidelines for the Alternative Care of Children* verwelkomd, die verdere invulling geven aan de rechten van uithuisgeplaatste kinderen uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft veel uitspraken gewezen over uithuisplaatsingen. Uit kinder- en mensenrechten kunnen zo duidelijke rechten van pleegkinderen worden afgeleid. Maar wat betekenen deze rechten voor pleegkinderen in de dagelijkse praktijk?

In dit onderzoek wordt ingegaan op de betekenis van kinderrechten voor kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin wonen. Het onderzoek richt zich daarbij op vier belangrijke beslissingen in hun leven: de beslissing om het kind uit huis te plaatsen; de beslissing waar het kind komt te wonen; de beslissing met wie het kind omgang mag hebben en de beslissing waar het kind uiteindelijk op zal groeien. Onderzocht is of de nationale wet- en regelgeving over deze beslissingen in overeenstemming zijn met de rechten van het kind én of kinderen die rechten ook daadwerkelijk kunnen afdwingen. Op basis daarvan worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van de rechtspositie van pleegkinderen in Nederland.

Dit is een boek in de Meijers reeks. De reeks valt onder verantwoordelijkheid van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Het onderzoek werd verricht in het kader van het facultaire onderzoeksprogramma 'Coherent Privaatrecht'.

Boomjuridisch