

Mariëlle Bruning
Anne Klotwijk
Daisy Smeets
Marika Lenglet

Wetsvoorstel Versterking rechtsbescherming in de jeugdbescherming

Juridisch en pedagogisch advies van de Universiteit Leiden



**Universiteit
Leiden**

Dit adviesrapport is verschenen in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Auteurs:

Prof. mr. drs. M.R. Bruning, mr. A.J. Klotwijk, dr. D.J.H. Smeets en mr. M.J.E. Lenglet

Met dank aan:

Mr. dr. M.P. de Jong en prof. dr. A. Goemans

Leiden, maart 2025

© 2025, Universiteit Leiden. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding voor het advies	5
1.2	Aanpak en methode	5
1.3	Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2	De belangrijkste wijzigingen van het oude conceptwetsvoorstel	9
2.1	Duurzame uithuisplaatsing (oud conceptartikel 1:265ca BW)	9
2.1.1	Kanttekeningen bij oud conceptartikel 1:265ca BW	9
2.1.2	Wijzigingen in artikel 1:265ca BW ten opzichte van het oude conceptartikel	12
2.2	Omgang bij uithuisplaatsing (oud conceptartikel 1:265f BW)	12
2.2.1	Kanttekeningen bij oud conceptartikel 1:265f BW	12
2.2.2	Wijzigingen in artikel 1:265f en 265fa BW ten opzichte van het oude conceptartikel	14
2.3	Jaarlijkse evaluatie van voogdij (oud conceptartikel 1:300 BW)	15
2.3.1	Kanttekeningen bij oud conceptartikel 1:300 BW	15
2.3.2	Wijzigingen in artikel 1:300 BW ten opzichte van het oude conceptartikel	16
Hoofdstuk 3	Aanpassing van de rechtsgronden voor kinderschermingsmaatregelen	17
3.1	Inleidend	17
3.1.1	Invulling van de ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ in de rechtspraktijk	18
3.1.2	De toevoeging van ‘in voldoende mate’	20
Hoofdstuk 4	Het opvoedperspectief en de duurzame uithuisplaatsing	21
4.1	Inleidend	21
4.2	Positieve punten	21
4.2.1	Permanentie	23
4.3	Kanttekeningen bij de voorgestelde bepaling	24
4.3.1	Afsluitend	25
Hoofdstuk 5	Omgang	27
5.1	Inleidend	27
5.2	Positieve punten	27
5.3	Kanttekeningen bij de voorgestelde bepaling	29
5.3.1	Algemene kanttekeningen (termijn, schorsing, belanghebbenden en complexiteit)	29
5.3.2	Kanttekeningen betreffende de rolverdeling tussen de GI en de kinderrechter	30
5.3.3	Kanttekeningen betreffende omgang met broertjes en zusjes	31
5.3.4	Automatisch doorlopen omgangsregeling: soms wel, soms niet	34
Hoofdstuk 6	Voogdij	35

6.1	Inleidend	35
6.2	Positieve punten	35
6.3	Kanttekeningen bij de jaarlijkse evaluatie in het licht van <i>Loste t. Frankrijk</i>	37
6.4	Blokkaderecht voor voogdijkinderen bij overplaatsing	39
Hoofdstuk 7	Beantwoording van de overkoepelende vragen.....	43
7.1	Algemene reflecties en overige kanttekeningen	43
7.1.1	Verlaging van de leeftijdsgrens in artikel 809 Rv en versterking procespositie.....	43
7.1.2	Verkorten van termijn in artikel 809 lid 3 Rv	45
7.1.3	De toepasbaarheid van artikel 1:265i BW en artikel 1:336a BW op gezinshuizen	46
7.1.4	Hoofdverblijfplaatsbepaling door de kinderrechter op verzoek van de Gl.....	48
7.1.5	Samenplaatsen van broers en zussen bij uithuisplaatsing	49
7.1.6	Rechtsbijstand voor ouders in kinderbeschermingsprocedures	51
7.2	Merkbare verbetering van de rechtsbescherming van ouders en kinderen?	52
7.3	Overeenstemming met kinder- en mensenrechten?.....	54
7.4	Verwachte knelpunten in de uitvoering	54
Literatuurlijst		57
	Officiële publicaties	63
	Rechtspraak	63
Bijlage 1 – Ambtelijke conceptversie wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (omgang) d.d. 8 juli 2024		65
Bijlage 2 – Ambtelijke conceptversie wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (rechtsgronden en perspectiefbesluit) d.d. 8 juli 2024		69
Bijlage 3 – Ambtelijke conceptversie van de toelichting bij wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (omgang) d.d. 8 juli 2024		74
Bijlage 4 – Ambtelijke conceptversie van de toelichting bij wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (rechtsgronden en perspectiefbesluit) d.d. 8 juli 2024		86
Bijlage 5 – Notulen tweede bijeenkomst adviesopdracht.....		97
Bijlage 6 – Notulen derde bijeenkomst adviesopdracht		104
Bijlage 7 – Beknopt jurisprudentieonderzoek ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’		109

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het advies

In de afgelopen jaren is in verschillende onderzoeken en rapporten duidelijk geworden dat de rechtsbescherming¹ van kinderen en ouders in de jeugdbescherming op verschillende punten tekortschiet. Zo bracht de eindevaluatie van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen onder andere de zwakke rechtspositie van ouders en kinderen bij voogdij, het ontbreken van de rechterlijke toetsing van het perspectiefbesluit en de verschillende posities van pleeggezinnen en gezinshuizen onder de aandacht.² De Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid herhaalt in haar rapport uit 2024 deze kritiekpunten en constateert dat ook op het gebied van informatie, participatie en ondersteuning en de toegankelijkheid van effectieve rechtsmiddelen verbetering nodig is.³

Inmiddels worden er verschillende stappen ondernomen om de rechtsbescherming van ouders en kinderen te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is de Pilot Kosteloze rechtsbijstand die in 2023 is gestart, waarin ouders die te maken krijgen met een procedure over uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging kosteloos worden bijgestaan door een advocaat. De evaluatie van deze pilot toont aan dat de rechtsbijstand van grote meerwaarde is voor de rechtsbescherming van ouders in deze procedures.⁴ Tevens is het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: de opdrachtgever) bezig met de vormgeving van een wetsvoorstel waarin de kindbeschermingswetgeving en aanverwante wetgeving op een aantal punten wordt gewijzigd, met als doel het vergroten van de rechtsbescherming van ouders en kinderen. In dat verband heeft de opdrachtgever de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht en de afdeling Forensische gezinspedagogiek en jeugdhulpverlening van de Universiteit Leiden (hierna: de universiteit Leiden) gevraagd gezamenlijk advies te geven over het wetsvoorstel. Dit rapport is daarvan het resultaat.

1.2 Aanpak en methode

In juli 2024 ontvingen wij een ambtelijke conceptversie van het wetsvoorstel ter versterking van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming (hierna: het oude conceptwetsvoorstel, zie **bijlagen 1-4**). De opdrachtgever vroeg ons in eerste instantie aan de hand van een aantal overkoepelende en verdiepende vragen te adviseren over en reflecteren op het oude conceptwetsvoorstel. In de zomer en het najaar van 2024 hebben wij in verschillende overleggen met de opdrachtgever gedeeld welke wijzigingen wij als positief beschouwen en bij welke wijzigingen wij kanttekeningen plaatsen. Een eerste versie van ons definitieve, schriftelijke advies hebben wij voor aanvang van de internetconsultatie in december 2024 overhandigd aan de opdrachtgever. Tussen juli 2024 en de internetconsultatie is het conceptwetsvoorstel op verschillende punten aangepast, reden waarom de opdrachtgever ons heeft gevraagd ons oorspronkelijke advies bij te werken en aan te vullen op basis van het uiteindelijke, in consultatie gebrachte

¹ Met rechtsbescherming wordt in dit advies niet alleen bedoeld de mogelijkheid om achteraf tegen een beslissing van of namens de overheid op te komen, maar ook de (procedurele) rechtswaarborgen voor ouders en kinderen gedurende de procedure waarin tot een besluit gekomen wordt.

² Bruning e.a. 2022a.

³ Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid 2024.

⁴ Winter 2024.

conceptwetsvoorstel. Daarbij zijn sommige vragen van de opdrachtgever, die de rode draad vormen in dit adviesrapport, ook aangepast.

Het ministerie heeft vier overkoepelende vragen over het voorgenomen conceptwetsvoorstel geformuleerd en heeft de universiteit Leiden gevraagd daarover advies uit te brengen (figuur 1). Daarnaast heeft de opdrachtgever de universiteit Leiden gevraagd om dieper in te gaan op specifieke onderdelen van de wetswijziging en daar een gericht advies over te geven aan de hand van zeven verdiepende vragen (figuur 2).



Figuur 1: Overkoepelende vragen van de opdrachtgever

In dit rapport worden zowel de overkoepelende vragen als de vragen per onderdeel van de wetswijziging beantwoord. Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

We zijn begonnen met een juridische analyse van (de toelichting bij) het oude conceptwetsvoorstel, waarbij er ook gekeken is naar de pedagogische aspecten en implicaties van de voorgestelde wetswijzigingen. Hierbij hebben we bovendien het toepasselijke kinder- en mensenrechtenkader betrokken en hebben we gekeken of de conceptwetswijzigingen daarmee in overeenstemming zijn. Vervolgens hebben we het oude conceptwetsvoorstel uitvoerig besproken met collega's van de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht en het instituut Pedagogische Wetenschappen. Daarbij lag de nadruk op mogelijke juridische (on)gewenste implicaties van (delen van) het oude conceptwetsvoorstel en de pedagogische onderbouwing van het voorstel. Ook zijn er gedurende het adviestraject drie overleggen met de opdrachtgever geweest. Deze overleggen hadden niet alleen als doel om vragen en onduidelijkheden over het oude conceptwetsvoorstel op te helderen, maar waren bovenal inhoudelijke discussies over de voorgestelde wijzigingen. Van de laatste twee, meer inhoudelijke, overleggen zijn verslagen gemaakt (**bijlagen 5 en 6**). Tot slot hebben wij ons advies op verzoek van de opdrachtgever in februari en maart 2025 herzien en (waar relevant) aangevuld op basis van de uiteindelijke versie van het conceptwetsvoorstel, dat in december 2024 in consultatie is gebracht.

1.3 Leeswijzer

Voordat wij aan de hand van de vragen van de opdrachtgever ingaan op het conceptwetsvoorstel, zal in hoofdstuk 2 worden stilgestaan bij enkele bepalingen die ten opzichte van het oude conceptwetsvoorstel zijn gewijzigd. Daarbij maken wij inzichtelijk welke kanttekeningen wij daarbij plaatsten en op welke manier deze bepalingen in het thans voorliggende conceptwetsvoorstel zijn gewijzigd. In de daaropvolgende vier hoofdstukken zal steeds een van de vier categorieën van de verdiepende vragen centraal staan (zie figuur 2). Dit betekent dat het derde hoofdstuk ziet op de voorgestelde aanpassingen van de rechtsgronden van de kinderbeschermingsmaatregelen. Daarna komt in hoofdstuk 4 de beoogde wettelijke regeling over het opvoedperspectief aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de voorgestelde bepalingen waarin omgang bij uithuisplaatsingen wordt geregeld. Hoofdstuk 6 behandelt de nieuwe bepalingen over minderjarigen die onder voogdij staan. In deze vier hoofdstukken zal steeds een antwoord worden geformuleerd op de vragen die door de opdrachtgever over dat onderwerp zijn gesteld. Dit doen wij door eerst beknopt te schetsen om welke wetwijziging(en) het gaat en vervolgens in te gaan op zowel de positieve punten als de kanttekeningen die wij plaatsen bij de voorgestelde wijzigingen. Enkel hoofdstuk 3 wijkt af van deze structuur vanwege de specifieke vraagstelling.

In het concluderende hoofdstuk 7 zal antwoord worden gegeven op de overkoepelende vragen van de opdrachtgever (figuur 1). In dat hoofdstuk gaan wij ook in op enkele kanttekeningen die wij plaatsen bij het conceptwetsvoorstel, maar waarover de opdrachtgever geen concrete vragen heeft gesteld en die dus niet in de hoofdstukken 3-6 aan de orde komen.

VERDIEPENDE VRAGEN

Rechtsgronden kinderbeschermingsmaatregelen

Vraag 1: Kan de open norm 'ernstige ontwikkelingsbedreiging' nader worden ingevuld op basis van bestaande jurisprudentie? Kan hieruit een heldere lijn worden gedestilleerd? En op welke wijze kan de norm 'in voldoende mate', dat is toegevoegd aan het criterium van de aanvaardbare termijn, nader worden ingevuld?

→ Hoofdstuk 2

Voortdurende uithuisplaatsing en opvoedperspectief

Vraag 2: Met een beslissing door de kinderrechter over het opvoedperspectief wordt beoogd voor het kind (en ouders) duidelijkheid te bieden over de plek waar hij of zij zal opgroeien. Indien op zich voldaan wordt aan de gronden voor gezagsbeëindiging, maar ouders wel de rol van gezagsouder op afstand kunnen dragen wordt het mogelijk om het opvoedperspectief elders te bepalen zonder het beëindigen van het gezag. Er is geen einde gesteld aan de periode waarover de beslissing zal gelden dat het opvoedperspectief niet meer bij de ouders ligt. Dit betekent dat de kinderechter niet automatisch opnieuw een beslissing neemt over het opvoedperspectief. Is de voortdurende uithuisplaatsing hiermee een passend alternatief voor de gezagsbeëindigende maatregel? Past de voortdurende uithuisplaatsing zonder jaarlijkse toetsing door de kinderrechter binnen het toepasselijke kinder- en mensenrechtenkader?

→ Hoofdstuk 3

Omgang

Vraag 3: In het wetsontwerp omgang is beoogd een balans te vinden tussen enerzijds een strakke inkadering ten behoeve van het verbeteren van de rechtsbescherming van ouders en kinderen, en anderzijds het behouden van flexibiliteit voor de feitelijke situatie en het voorkomen van te veel juridisering (door bijvoorbeeld de mogelijkheid te behouden om de regie waar dat kan neer te leggen bij de GI). In hoeverre zijn deze uitgangspunten in het wetsontwerp voldoende in evenwicht?

Vraag 4: Hoe kijkt de Universiteit Leiden aan tegen de afbakening om de verplichting voor de GI om een omgangsplan vast te stellen te beperken tot de ouders en minderjarige broers en zussen, waarbij voor minderjarige broers en zussen bovendien geldt dat niet de hele regeling van artikel 265f op hen van toepassing is?

Vraag 5: Hoe kijkt de Universiteit Leiden aan tegen het onderscheid dat bij beëindiging van de uithuisplaatsing een door de kinderrechter vastgestelde omgangsregeling doorloopt (265f lid 6), terwijl dit voor een overgekomen regeling niet automatisch het geval is?

→ Hoofdstuk 4

Voogdij

Vraag 6: In het wetsontwerp is voorzien in een periodieke (jaarlijkse) evaluatie van de voogdij. In hoeverre wordt met de huidige vormgeving voldoende tegemoetgekomen aan Leste t. Frankrijk?

Vraag 7: Hoe kijkt de Universiteit Leiden aan tegen een blokkaderecht voor kinderen onder voogdij bij overplaatsing?

→ Hoofdstuk 5

Figuur 2: Verdiepende vragen van de opdrachtgever

Hoofdstuk 2 De belangrijkste wijzigingen van het oude conceptwetsvoorstel

In dit hoofdstuk gaan wij in op drie belangrijke onderwerpen ten aanzien waarvan het huidige conceptwetsvoorstel aanzienlijk is gewijzigd ten opzichte van het oude conceptwetsvoorstel. Deze wijzigingen zijn (soms gedeeltelijk) in lijn met ons oorspronkelijke advies. Om transparant te zijn over deze onderdelen van ons eerste advies en inzicht te geven in onze kanttekeningen en overwegingen, die wij niet alleen schriftelijk, maar ook in de overleggen met de opdrachtgever hebben laten blijken, beschrijven wij hieronder beknopt hoe het oude conceptwetsvoorstel eruitzag, welk advies wij hebben geformuleerd en op welke manier het huidige conceptwetsvoorstel daarmee overeenstemt.⁵

2.1 Duurzame uithuisplaatsing (oud conceptartikel 1:265ca BW)

In [hoofdstuk 4](#) reflecteren wij op artikel 1:265ca BW uit het conceptwetsvoorstel. Dat artikel verplicht de rechter ertoe bij iedere (verlenging van een) uithuisplaatsing te bepalen of er wel of niet wordt toegewerkt naar thuisplaatsing. Is dat laatste niet het geval en is er aan aanvullende voorwaarden voldaan, dan kan er een uithuisplaatsing voor onbepaalde duur worden uitgesproken. Het oude conceptwetsvoorstel bevatte ook een oud conceptartikel 1:265ca BW, maar daarin werden andere voorwaarden geformuleerd en stond dat de duurzame uithuisplaatsing steeds voor maximaal drie jaar kon worden uitgesproken, waarna deze maatregel kon worden verlengd (zie **bijlage 2**).

2.1.1 Kanttekeningen bij oud conceptartikel 1:265ca BW

In beide inhoudelijke overleggen met de opdrachtgever over het oude conceptwetsvoorstel is oud conceptartikel 1:265ca BW uitvoerig besproken, waarbij naast positieve punten ook onze kanttekeningen ter tafel zijn gekomen. Deze kanttekeningen hadden met name betrekking op drie aspecten, die hierna achtereenvolgend zullen worden weergegeven.

De driejaarstermijn

In de overleggen met de opdrachtgever werd duidelijk dat het doel van dit onderdeel van het oude conceptwetsvoorstel was om te voorkomen dat situaties van langdurige gedwongen uithuisplaatsing na verloop van tijd worden omgezet in een gezagsbeëindiging waar dat eigenlijk niet noodzakelijk is. Ook in de jurisprudentie is een tendens zichtbaar waarin rechters terughoudender zijn geworden ten aanzien van verzoeken tot gezagsbeëindiging in situaties waar ouders constructief meewerken of geen sprake is van een permanente en stabiele nieuwe opvoedplek voor de minderjarige, terwijl ouders nog een belangrijke rol spelen in zijn of haar leven.⁶ Vanuit het perspectief van (het noodzakelijkheids criterium uit) art. 8 van

⁵ Wanneer wij in het vervolg spreken van *'het oude conceptwetsvoorstel'*, wordt daarmee bedoeld de ambtelijke conceptversie van het wetsvoorstel d.d. 8 juli 2024, zoals opgenomen in de bijlagen 1-4. Wanneer wij spreken over *'het oude conceptartikel'*, wordt daarmee bedoeld het betreffende artikel zoals opgenomen in het oude conceptwetsvoorstel. Wanneer wij spreken over *'het conceptwetsvoorstel'*, wordt daarmee bedoeld het wetsvoorstel zoals deze op 19 december 2024 ter consultatie is gesteld en online vindbaar is via www.internetconsultatie.nl/jeugdbescherming/b1.

⁶ Huijjer & Weijers 2016, p. 168; Bruning 2017; Bruning e.a. 2022a, p. 150, 275.

het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) past een minder zware maatregel voor deze situaties. De optie voor een duurzame ondertoezichtstelling (hierna: OTS) met uithuisplaatsing waarbij het gezag bij de ouders blijft, maar vastgelegd wordt dat het perspectief elders ligt, speelt in op behoeften in de praktijk. Ook biedt dit betrokkenen (ouders, minderjarigen en pleegouders) de duidelijkheid die zij nodig hebben. In onze opinie wordt de onzekerheid die betrokkenen in deze situaties kunnen ervaren echter niet opgelost wanneer hier een maximale termijn van drie jaar aan is gekoppeld.

Door betrokkenen duidelijkheid te bieden over het opvoedperspectief wordt de juridische permanentie die betrokkenen ervaren, verhoogd. Hierdoor ontstaat een gevoel van zekerheid over het juridisch kader dat van toepassing is, zoals verder wordt toegelicht in [paragraaf 4.2.1](#). Dit effect wordt echter tenietgedaan wanneer het perspectief voor een bepaalde termijn, in dit geval maximaal drie jaar, zou worden vastgesteld. Belangrijker is misschien nog wel dat deze termijn het creëren van relationele permanentie mogelijk zou belemmeren. Dit concept heeft betrekking op langdurige relaties die een kind heeft opgebouwd met opvoeders zoals de eigen ouders of de pleegouders. Ook emotionele connecties met andere belangrijke personen zoals vrienden of familie vallen hieronder. Centraal staat het gevoel dat je op altijd op iemand kunt rekenen en dat iemand je onvoorwaardelijk steunt, wat volgens onderzoek heel belangrijk is voor (de ontwikkeling van) jongeren (uitgebreidere toelichting in [paragraaf 4.2.1](#)).⁷ Een van de factoren die eraan bijdraagt dat kinderen relationele permanentie ervaren, is dat de opvoeder (bijvoorbeeld een pleegouder) *op de lange termijn* toegewijd is aan een kind.⁸ Kinderen moeten dus kunnen ervaren dat iemand er voor altijd voor je zal zijn, wat lastig is wanneer ‘altijd’ een periode van maximaal drie jaar inhoudt. Het probleem met de in het oud conceptartikel geformuleerde tijdelijke termijn was ook dat een kind op de vraag “waar hoor ik thuis” geen definitief antwoord krijgt. Het gevoel om ergens bij te horen (*‘belongingness’*) is een fundamentele basisbehoefte van mensen.⁹ Na een uithuisplaatsing wordt die vraag nog belangrijker en een duidelijk antwoord hierop (zoals: “jij hoort (ook) bij dit gezin”) is tevens een factor die bijdraagt aan het ervaren van relationele permanentie.¹⁰

Een ander probleem dat ontstaat wanneer het opvoedperspectief voor een tijdelijke termijn zou worden vastgesteld, is dat er geen voorspelbaarheid ontstaat, en ook dit is een belangrijke basisbehoefte van mensen.¹¹ In onderzoeken naar stress is regelmatig gebleken dat onvoorspelbare situaties als stressvol worden ervaren en nog meer stress oproepen dan consistente (dus voorspelbare) negatieve omstandigheden.¹² In de huidige context houdt onvoorspelbaarheid in dat kinderen na een uithuisplaatsing niet zouden kunnen anticiperen op hun eigen toekomst: waar zullen ze over vier jaar wonen, wie zijn hun opvoeders, kunnen zij zich in vervolgscholen in de buurt verdiepen of niet? Gebrek aan voorspelbaarheid kan tevens zorgen voor gevoelens dat kinderen geen controle hebben over hun eigen *leven*.¹³ Ook voor ouders geldt dat zij behoefte hebben aan duidelijkheid; juist als er onduidelijkheid

⁷ Pérez 2017; Samuels 2008; Sanchez 2004.

⁸ Pérez 2017.

⁹ Baumeister & Leary 2017; Maslow 1943.

¹⁰ Pérez 2017.

¹¹ Maslow 1943.

¹² Brosschot, Verkuil & Thayer 2016.

¹³ Font & Palmer 2022.

is blijven zij zich soms verzetten en een beroep doen op de loyaliteit van het kind, zodat er niet gewerkt kan worden aan gedeeld opvoederschap.

Wanneer de uithuisplaatsing betrekking heeft op een duurzame plaatsing in een pleeggezin, is ook vanuit de pleegouders een voorkeur voor een *onbepaalde* termijn van het opvoedperspectief te beargumenteren. Zowel er onvoorwaardelijk voor een kind zijn als ook het kind laten voelen dat hij/zij deel van het gezin is, is makkelijker als dit geen tijdelijk karakter heeft. In haar memorandum ‘Beslissingen over kinderen in problematische opvoedingssituaties’ benadrukt ook Femmie Juffer dat het belangrijk is dat pleegouders “onvoorwaardelijk moeten (kunnen) houden van het pleegkind alsof het nooit meer weggaat”.¹⁴

Met name vanuit het perspectief van het kind vonden wij de termijn van maximaal drie jaar een **lange periode van onzekerheid**. Het was ons niet duidelijk waarop de duur van maximaal drie jaar was gebaseerd. Naast bovenstaande pedagogische opmerkingen, plaatsten wij ook een juridische kanttekening bij deze termijn. In feite was deze voorgestelde maatregel een OTS-variant met een principieel ander karakter dan de reguliere OTS, namelijk een tussenvariant tussen de OTS en de gezagsbeëindiging waarin “de minderjarige duidelijkheid ervaart over dat zijn opvoedperspectief (voorlopig) niet meer in het eigen gezin ligt en de ouders voldoende in staat zijn om gezagsbeslissingen over de minderjarige te nemen”.¹⁵

De onduidelijke rechtsgrond van het oude conceptartikel

De rechtsgrond voor een duurzame uithuisplaatsing bij OTS in het oude conceptwetsvoorstel verschilde slechts in detail van de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging, namelijk: *“indien de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag voor langere tijd niet in voldoende mate in staat zullen zijn om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen en dit noodzakelijk is in het belang van het kind.”* De rechtsgrond voor gezagsbeëindiging luidt als volgt: *“als dit noodzakelijk is omdat de minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, andere middelen hebben gefaald of zullen falen, en de ouder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding in voldoende mate in staat is te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn”*. Wij zagen nauwelijks verschil tussen deze beide rechtsgronden. Het was dan ook de vraag of op deze manier voldoende duidelijk uit de wettekst zou blijken dat deze rechtsgronden voor verschillende situaties bedoeld zijn.

De RvdK als controlerend orgaan

In lid 4 van oud conceptartikel 1:265ca BW werd oud conceptartikel 1:300 BW van overeenkomstige toepassing verklaard voor duurzame uithuisplaatsingen. Dat zou betekenen dat de RvdK toezicht zou houden op het welzijn en de veiligheid van de langdurig uithuisgeplaatste minderjarige door jaarlijks met de minderjarige, diens ouder(s) en eventuele andere betrokkenen te spreken. Vervolgens zou de RvdK een evaluatieverslag opstellen en versturen naar de gecertificeerde instelling (hierna: GI). Wij hebben in ons eerste advies beargumenteerd het niet wenselijk te vinden dat naast de jeugdbeschermer ook een raadsmedewerker (of andere daarvoor door de RvdK ingehuurde persoon) met ouder(s) en

¹⁴ Juffer 2023.

¹⁵ Toelichting bij het tweede lid van conceptartikel 1:265ca BW in bijlage 3.

minderjarige(n) zou spreken in het kader van een jaarlijkse evaluatie; dat zou naar onze mening tot rolonduidelijkheid tussen de RvdK en de GI kunnen leiden. Wij spraken in dit verband de voorkeur uit voor een jaarlijkse toetsing door de kinderrechter, waarbij de verantwoordelijkheid om de kinderrechter actief voor te lichten over de uitvoering van de duurzame uithuisplaatsing niet bij de RvdK, maar bij de al bij het gezin betrokken jeugdbeschermer zou worden neergelegd (zie in dit verband ook [paragraaf 6.3](#)).

2.1.2 Wijzigingen in artikel 1:265ca BW ten opzichte van het oude conceptartikel

In het uiteindelijke conceptwetsvoorstel bevat artikel 1:265ca BW niet langer een maximale termijn van drie jaar. In plaats daarvan kan worden bepaald dat, indien de rechter vaststelt dat er niet (langer) wordt toegewerkt naar thuisplaatsing, de uithuisplaatsing voor onbepaalde tijd voortduurt. Daarnaast is de rechtsgrond voor de duurzame uithuisplaatsing in artikel 1:265ca BW aangepast, waarmee het onderscheid met de maatregel van gezagsbeëindiging explicieter wordt gemaakt. Voorts bepaalt artikel 1:300 BW niet langer dat de RvdK verantwoordelijk is voor het evalueren van het welzijn en de veiligheid van de langdurig uithuisgeplaatste minderjarige door te spreken met de minderjarige, diens ouder(s) en andere betrokkenen, maar de GI.

2.2 Omgang bij uithuisplaatsing (oud conceptartikel 1:265f BW)

In [hoofdstuk 5](#) gaan wij in op de artikelen 1:265f en 265fa BW uit het conceptwetsvoorstel. Deze bepalingen regelen dat er ofwel in samenspraak met de minderjarige en diens ouder(s), ofwel door middel van een verzoek aan de rechter afspraken worden gemaakt over omgang na uithuisplaatsing van de minderjarige. In het oude conceptwetsvoorstel werd dit geregeld in oud conceptartikel 1:265f BW (zie [bijlage 1](#)).

2.2.1 Kanttekeningen bij oud conceptartikel 1:265f BW

Ook de omgangsregeling in oud conceptartikel 1:265f BW is onderwerp van gesprek geweest tijdens de overleggen met de opdrachtgever. Hoewel wij het beoogde doel van het oude conceptartikel onderschreven, plaatsten wij daarbij verschillende kanttekeningen. Een aantal kanttekeningen is nog steeds van toepassing nu het oude conceptartikel 1:265f BW in het conceptwetsvoorstel is hervormd tot de artikelen 1:265f en 265fa BW. Deze kanttekeningen worden uitgebreid toegelicht in [paragraaf 5.3](#). Hier volgen de kanttekeningen die specifiek toezien op elementen van het oude conceptartikel die niet langer als zodanig in de artikelen 1:265f en 265fa BW terug te vinden zijn.

Schorsing van bestaande omgangsregelingen en het belanghebbende-begrip

Het eerste lid van oud conceptartikel 1:265f BW bepaalde dat de tenuitvoerlegging van bestaande omgangsregelingen bij wijze van ordemaatregel zou worden geschorst voor de duur van zes weken (indien onderling een omgangsplan wordt overeengekomen) of acht weken (indien de kinderrechter ingeschakeld moet worden om tot een omgangsregeling te komen). Niet duidelijk was waar de noodzaak vandaan kwam om bij wet vast te stellen dat bestaande omgangsregelingen tijdelijk moeten worden geschorst. Uit de

toelichting bij het oude conceptartikel bleek ook niet waarom de huidige wetgeving, waarin een dergelijke bepaling ontbreekt, op dit punt niet volstaat. De nadruk in lid 1 op een schorsing van bestaande omgangsregelingen gaf daarbij als eerste indruk dat omgang bij de start van een uithuisplaatsing zou worden beperkt of stilgelegd in plaats van dat omgang vanaf de start van de tenuitvoerlegging van een machtiging uithuisplaatsing het uitgangspunt moet zijn. Wij adviseerden om, als dit onderdeel van het voorstel behouden zou blijven, dit eerste lid te verschuiven en onderaan deze bepaling te plaatsen.

Verder bepaalde lid 1 van het oude conceptartikel 1:265f BW dat de schorsing van bestaande omgangsregelingen in de eerste weken van een uithuisplaatsing niet tot gevolg zou hebben dat de niet met het gezag belaste ouder voor wie eerder een omgangsregeling is vastgesteld, op grond daarvan belanghebbende zou zijn of worden bij het verzoek om een machtiging tot uithuisplaatsing. Wij begrepen de wenselijkheid om deze ouders zonder gezag niet standaard belanghebbende te maken in de procedure van de uithuisplaatsing, maar vroegen ons af hoe dit zich verhoudt tot het feit dat zij door de schorsing van een eerder vastgestelde omgangsregeling wel rechtstreeks in hun belangen zouden worden geraakt.

Definitie van broers en zussen

In verschillende leden van oud conceptartikel 1:265f BW werd verwezen naar de broers en zussen van de uithuisgeplaatste minderjarige, maar een heldere definitie van broers en zussen ontbrak. Daarom raadden wij aan om te verduidelijken welke personen onder broers en zussen worden verstaan. Uit de toelichting bij het oude conceptwetsvoorstel leek te kunnen worden afgeleid dat onder broers en zussen in ieder geval ook broers en zussen die voorafgaand aan de uithuisplaatsing in een ander gezin dan de minderjarige woonden en halfbroers- en zussen worden verstaan.¹⁶ Wij pleitten voor een brede definitie van broers en zussen, waarbij niet alleen biologische broers en zussen binnen het toepassingsbereik van deze bepaling zouden vallen, maar ook stiefbroers en -zussen. Ook personen die de minderjarige als broer of zus ziet, terwijl er tussen hen geen biologische band bestaat, kunnen immers een belangrijke rol spelen in het leven van de minderjarige. De feitelijke relatie tussen hen zou dan ook leidend moeten zijn bij de beoordeling of deze personen al dan niet als broer of zus worden gezien in de context van deze bepaling.

Mogelijkheden voor omgang met broers en zussen verplicht onderdeel van omgangsplan

Het derde lid van oud conceptartikel 1:265f BW verplichtte de GI ertoe om in het met de minderjarige en diens ouder(s) overeengekomen omgangsplan ook op te nemen wat de mogelijkheden voor contact met broers en zussen waren. Dat leek ons een legitieme wettelijke keuze die bovendien in lijn is met (de visie van het Kinderrechtencomité en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) met betrekking tot respectievelijk artikel 9 lid 3 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en artikel 8 van het EVRM.¹⁷ Daarnaast is omgang met broers en zussen een belangrijke factor om een stukje relationele permanentie te bieden tijdens een uithuisplaatsing (zie hierover paragrafen [4.2.1](#) en [5.3.3](#)).

¹⁶ Zie toelichting bij het tweede lid van conceptartikelen 1:265f BW en 1:265k BW in bijlage 3.

¹⁷ Kinderrechtencomité 2013, par. 60.

Kinderrechter kan concrete invulling van de omgangsregeling overlaten aan de GI

Een andere kanttekening betrof de ruimte die het oude conceptwetsvoorstel aan verschillende partijen bood met betrekking tot het feitelijk invullen van de omgangsregeling. Zo werd in de toelichting bij oud conceptartikel 1:265f BW gesteld dat “ouders en eventuele andere omgangsgerechtigden altijd in onderling overleg met de GI een omgangsregeling overeen [kunnen] komen, in afwijking van hetgeen de kinderrechter eerder over de omgangsregeling heeft bepaald”. Ook werd in de toelichting genoemd dat “de kinderrechter een regeling kan opleggen waarbij de vorm, frequentie en duur van de omgang aan de GI wordt overgelaten” (zie **bijlage 3**). Wij waren van mening dat deze mogelijkheden verwarrend kunnen zijn voor wat betreft de verhouding tussen de rol (en de beschikking) van de kinderrechter en de beleidsruimte van de GI, nu niet geheel duidelijk uit het oude conceptartikel en de toelichting bleek hoe deze zich tot elkaar zouden verhouden. Wij stelden in ons advies dat meer duidelijkheid moest worden verschaft over welke minimale onderdelen van een omgangsregeling door de kinderrechter moeten worden bepaald en voor welke onderdelen de GI beleidsruimte zou moeten hebben. Als de kinderrechter immers de volledige invulling van een omgangsregeling aan de GI zou kunnen overlaten, zou deze voorgestelde bepaling met de nieuwe rol van de kinderrechter een lege huls worden.

2.2.2 Wijzigingen in artikel 1:265f en 265fa BW ten opzichte van het oude conceptartikel

Allereerst is het eerste lid van oud conceptartikel 1:265f BW geschrapt. Dat betekent dat de artikelen 1:265f en 1:265fa BW niet langer bepalen dat lopende omgangsregelingen voor een bepaalde periode worden geschorst door de tenuitvoerlegging van de uithuisplaatsing. Ten tweede staat in de toelichting bij het derde lid van artikel 1:265f BW dat onder broers en zussen niet enkel juridische broers en zussen worden verstaan, maar dat de bepalingen die verwijzen naar broers en zussen ook gelden ten aanzien van ‘socio-affectieve’ broers en zussen (zoals stief- en pleegbroers en -zussen) van de uithuisgeplaatste minderjarige. Ten derde is de toelichting bij artikel 1:265f lid 2 BW aangevuld, in die zin dat de kinderrechter nog steeds een omgangsregeling kan vaststellen “waarbij de vorm, frequentie en duur van de omgang aan de GI wordt overgelaten, en eventueel wijziging van die regeling aan de gezinsvoogd wordt overgelaten”, maar waarbij de kinderrechter wordt geïnstrueerd om “zo veel als mogelijk aanwijzingen te geven over frequentie en duur van de omgang, om daarmee de buitengrenzen van de regie van de GI af te bakenen en zo ook daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden aan het recht op omgang van de minderjarige en diens ouders.”

Naast deze drie wijzigingen is er nog een vierde wijziging doorgevoerd. De artikelen 1:265f en 265fa BW bevatten niet langer de verplichting voor GI's om ook de mogelijkheden voor omgang met broers en zussen te vermelden in het overeengekomen omgangsplan. In de toelichting bij artikel 1:265f BW wordt nu benoemd dat het, gelet op de wijziging van artikel 1:262 BW, “in de rede” zou liggen om ook aandacht te besteden aan omgang met broers en zussen in het omgangsplan. Onze kanttekeningen hierbij worden in [paragraaf 5.3](#) verder toegelicht.

2.3 Jaarlijkse evaluatie van voogdij (oud conceptartikel 1:300 BW)

In [hoofdstuk 6](#) komen de bepalingen gericht op de rechtsbescherming van kinderen die onder voogdij staan van een GI aan de orde. Een van deze bepalingen betreft artikel 1:300 BW, waarin er een vorm van toezicht op de uitvoering van de voogdijmaatregel door GI's wordt ingevoerd door middel van jaarlijkse evaluaties. Op een aantal punten wijkt de vormgeving van de evaluatie in artikel 1:300 BW van het conceptwetsvoorstel af van de manier waarop in het oude conceptartikel 1:300 BW werd voorgesteld om invulling te geven aan de jaarlijkse evaluatie van voogdijmaatregelen (zie [bijlage 1](#)).

2.3.1 Kanttekeningen bij oud conceptartikel 1:300 BW

Allereerst hebben wij tijdens de inhoudelijke overleggen onze zorgen geuit over de praktische uitvoerbaarheid van de toezichthoudende taak die in oud conceptartikel 1:300 BW bij de RvdK werd neergelegd. De RvdK kon de evaluatie volgens de toelichting bij het oude conceptartikel zelf uitvoeren of aan derden uitbesteden. Dat zou betekenen dat de RvdK per dossier zou moeten uitzoeken en afwegen wie die evaluatie het beste zou kunnen uitvoeren. Bij ons rees de vraag of de RvdK hiervoor voldoende capaciteit heeft. Zo werd in de tussenevaluatie en in de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen immers al geconstateerd dat de RvdK in de praktijk vanwege tijdgebrek slechts marginaal invulling weet te geven aan de adviesplicht die in artikel 1:265j lid 3 BW aan hem is opgedragen en dat het advies daardoor beperkt blijft tot een papieren toets op basis van de stukken van de GI.¹⁸ Een ander praktisch bezwaar betrof de opvolging van de evaluatie. Volgens de toelichting bij artikel 1:300 BW kon de GI opvolging geven aan het evaluatieverslag en was de GI daartoe verplicht wanneer zou worden geconcludeerd dat het welzijn of de veiligheid van de minderjarige in gevaar was. Deed de GI dit niet, dan zou de RvdK kunnen verzoeken om de beëindiging van de voogdij. Het was echter onduidelijk op welke manier de RvdK erachter zou kunnen komen of en op welke manier de GI opvolging geeft aan de evaluatieverslagen. Zou de GI de RvdK hierover op de hoogte moeten stellen, of zou de RvdK dit zelf moeten uitvragen? In dat laatste geval zou wederom de vraag zijn of de RvdK hiervoor de capaciteit heeft. Wij stelden dat het in ieder geval niet wenselijk zou zijn als pas bij het volgende evaluatiemoment (een jaar later) zou worden getoetst of de GI voldoende heeft gedaan om de eerder gesignaleerde gevaren voor het welzijn van de minderjarige aan te pakken.

Ten tweede zagen wij in de in oud conceptartikel 1:300 BW voorgestelde wijze van jaarlijkse evaluatie een risico op passiviteit van de betrokken partijen. In principe is de GI als instantie die de voogdijmaatregel uitvoert aan zet om zich regelmatig op de hoogte te stellen van hoe het de voogdijpupil vergaat. Immers, de GI is als voogd verantwoordelijk voor het waarborgen van het welzijn van de minderjarige en zou daarover volgens de *Guidelines for the Alternative Care of Children* ook verantwoording moeten afleggen aan een daarvoor aangewezen publieke autoriteit.¹⁹ Daarom zou er wat ons betreft moeten worden nagedacht over een manier om de GI te activeren en (jaarlijks) te laten reflecteren op de uitvoering van de voogdij in individuele gevallen. Het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor de jaarlijkse evaluatie bij de RvdK zou ertoe kunnen leiden dat de GI zich, als het gaat om toezicht op de uitvoering van de voogdij,

¹⁸ Lünemann e.a. 2018, p. 43; Bruning e.a. 2022a, p. 141-142, 146-14; zie ook Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 293.

¹⁹ *Guidelines for the Alternative Care of Children*, 24 februari 2010, par. 5, 102 en 128.

passief opstelt en niet of minder actief bezig is met een periodieke evaluatie van de opvoedsituatie van voogdijkinderen. Als de RvdK de jaarlijkse evaluatie zou gaan uitvoeren, zouden er bovendien drie instanties betrokken zijn bij voogdijmaatregelen: de GI als uitvoerder, de RvdK als jaarlijks toetsende instantie en de kinderrechter als geschillenbeslechter. Dit leek ons een (te) zware invulling van het controleren van de uitvoering van de voogdij die ook juist tot verkramping van het stelsel zou kunnen leiden. Gelet hierop adviseerden wij de verplichting tot een jaarlijkse rapportage bij de GI te beleggen, omdat deze wettelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de voogdijmaatregel en de minderjarige en de andere betrokkenen het beste kent. Daarnaast verdient het onze voorkeur om de toetsende taak niet bij een instantie als de GI of de RvdK neer te leggen, maar bij de kinderrechter.

2.3.2 Wijzigingen in artikel 1:300 BW ten opzichte van het oude conceptartikel

In de uiteindelijke versie van artikel 1:300 BW is de GI de partij die het evaluatieverslag opstelt. Door de verantwoordelijkheid voor (het spreken met de minderjarige, diens ouder(s) en andere betrokkenen in het kader van) het opstellen van het evaluatieverslag bij de GI neer te leggen, wordt de al bij een minderjarige betrokken GI in de actieve rol gezet bij de evaluatie van de voogdij. De RvdK dient vervolgens aan de hand van het evaluatieverslag te beoordelen of de GI de veiligheid en het welzijn van de minderjarige voldoende waarborgt.

Hoofdstuk 3 Aanpassing van de rechtsgronden voor kinderschermingsmaatregelen

In het voorgaande hoofdstuk zijn we ingegaan op de wijzigingen die zijn doorgevoerd in het huidige conceptwetsvoorstel ten opzichte van het oude conceptwetsvoorstel. In de volgende hoofdstukken gaan we in op de tekst van het huidige conceptwetsvoorstel zoals dat in consultatie is gebracht.

In dit hoofdstuk staat de verdiepende vraag over de aanpassing van de rechtsgronden voor de OTS, de machtiging uithuisplaatsing en de gezagsbeëindigende maatregel centraal (vraag 1).

3.1 Inleidend

In het conceptwetsvoorstel worden de rechtsgronden voor de kinderschermingsmaatregelen op verschillende punten aangepast. Zo wordt het aanvaardbare termijn-criterium in de rechtsgrond voor de OTS vervangen door het criterium dat “andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen”. Daarmee wordt het subsidiariteitsbeginsel gecodificeerd op de wijze waarop dit ook vóór 2015 in de wet was opgenomen. Daarnaast wordt er een noodzakelijkheids criterium toegevoegd aan de rechtsgrond voor de OTS en de gezagsbeëindiging. Hierdoor blijkt uitdrukkelijker uit de wettekst dat deze inbreuken op het familieleven enkel indien noodzakelijk en als ultimum remedium mogen worden ingezet, zoals artikel 8 lid 2 EVRM vereist.²⁰ Wat onveranderd blijft in het conceptwetsvoorstel ten opzichte van de huidige rechtsgronden, is dat voor de toepassing van beide maatregelen is vereist dat de “minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd”. De open norm blijft dus in stand.

Deze open formulering betekent dat er steeds met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval moet worden beoordeeld of er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging die een OTS of gezagsbeëindiging rechtvaardigt. Op deze wijze wordt de rechter in staat gesteld om maatwerk te leveren en om in elk individueel geval te bepalen of een minderjarige dusdanig in zijn of haar ontwikkeling wordt bedreigd dat een OTS of gezagsbeëindiging noodzakelijk is. De keerzijde van deze open norm is dat niet goed op voorhand kan worden ingeschat of een bepaalde combinatie van feiten en omstandigheden voldoende is om overheidsingrijpen te rechtvaardigen en dat subjectieve factoren, zoals opvattingen van rechters over de schadelijkheid van een maatregel en de capaciteiten van ouders om te veranderen, (onbewust) een rol kunnen spelen bij de kwalificatie van een bepaald complex aan feiten en omstandigheden als een ernstige ontwikkelingsbedreiging in de zin van artikel 1:255 of 266 BW.²¹ In verband met het behoud van deze open norm legde de opdrachtgever de volgende vragen aan ons voor:

Vraag 1: “Kan de open norm ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ nader worden ingevuld op basis van bestaande jurisprudentie? Kan hieruit een heldere lijn worden gedestilleerd? En op welke wijze kan de norm ‘in voldoende mate’, dat is toegevoegd aan het criterium van de aanvaardbare termijn, nader worden ingevuld?”

²⁰ Bruning e.a. 2023, p. 227.

²¹ Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, p. 78-79; zie ook Asser/De Boer 1-I 2010/845; De Haan e.a. 2019, p. 322-323.

3.1.1 Invulling van de ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ in de rechtspraak

Om antwoord te kunnen geven op het eerste deel van deze vraag is er een beperkt jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Nu het hanteren van open normen juist een casuïstische weging en beoordeling van relevante feiten en omstandigheden tot doel heeft, is het geen gemakkelijke opgave om uit deze casuïstische rechtspraak een rode draad te destilleren. De bevindingen van het jurisprudentieonderzoek worden hieronder op hoofdlijnen weergegeven. Een uitgebreide beschrijving van het jurisprudentieonderzoek, inclusief methode, is opgenomen in **bijlage 7**. Binnen dit jurisprudentieonderzoek zijn er in totaal 101 uitspraken bestudeerd. Het betreft 45 rechtbankuitspraken, 50 arresten van gerechtshoven en 6 arresten van de Hoge Raad.

Uit het jurisprudentieonderzoek zijn geen concrete kaders of richtlijnen naar voren gekomen ten aanzien van de manier waarop de ernstige ontwikkelingsbedreiging door rechters wordt ingevuld, omdat deze invulling – zoals de wetgever ook heeft bedoeld – naar zijn aard zeer casuïstisch is. Wel vallen er drie meer algemene lijnen af te leiden uit de bestudeerde rechtspraak.

1. In de rechtspraak wordt een breed scala van (combinaties van) problemen en risico’s al dan niet aangemerkt als (aanwijzing voor het bestaan van een) ernstige ontwikkelingsbedreiging, waarbij geldt dat niet alleen een stagnerende ontwikkeling van de minderjarige, maar ook gebrekkige opvoedcapaciteiten van ouders een rol kunnen spelen.²² Met andere woorden: zowel risicofactoren die betrekking hebben op de minderjarige als op de ouders kunnen een indicatie zijn voor een ernstig bedreigde ontwikkeling van de minderjarige. Het gaat om de balans tussen de opvoedcapaciteiten van ouders en de ontwikkelingsbehoeften van kinderen. In veruit de meeste onderzochte zaken is er sprake van verschillende combinaties van kind- en ouderfactoren die tezamen maken dat de minderjarige volgens de rechter in diens ontwikkeling wordt bedreigd. Dit is dan ook de eerste algemene lijn die de jurisprudentie laat zien.
2. Bovenstaande betekent niet dat het uitgesloten is dat rechters een ontwikkelingsbedreiging volledig afleiden uit ouderfactoren. De tweede lijn die te herkennen is in de geanalyseerde jurisprudentie is dat dit met name het geval is wanneer er een OTS of gezagsbeëindiging wordt uitgesproken ten aanzien van een ongebornen of pasgeboren kind. In die gevallen wordt overwogen dat specifieke factoren zoals een weigerachtige houding van ouders ten opzichte van hulpverlening, middelengebruik door en persoonlijke (psychologische/psychiatrische) problematiek van ouders ertoe leiden dat ouders de minderjarige geen veilige en stabiele omgeving kunnen bieden om in op te groeien. De ernstige ontwikkelingsbedreiging wordt in die gevallen gebaseerd op het ontbreken van een veilige en stabiele opvoedsituatie.
3. De derde, meest duidelijke lijn die uit de geanalyseerde jurisprudentie kan worden afgeleid, is de voortzetting van de vaste lijn die al meer dan twintig jaar wordt gehanteerd ten aanzien van de zogenoemde omgangsontoezichtstellingen (hierna: omgangsOTS). Dit zijn zaken waarin de OTS dient als middel om omgang tot stand te brengen tussen de minderjarige en diens niet verzorgende ouder. In vrijwel alle bestudeerde uitspraken waarin een omgangsOTS aan de orde is, wordt impliciet

²² HR 29 juni 2018, Conclusie AG Lückers, ECLI:NL:PHR:2018:418.

of expliciet verwezen naar de standaardoverweging dat het ontbreken van omgang tussen de minderjarige en (een van de) ouders onvoldoende is om te kunnen stellen dat de minderjarige ernstig in diens ontwikkeling wordt bedreigd.²³ Dat is pas aan de orde als het ontbreken of bestaan van een omgangsregeling, dan wel het tot stand brengen of uitvoeren daarvan, dusdanig belastend is voor de minderjarige dat diens ontwikkeling daardoor wordt bedreigd.²⁴

Zoals hierboven is genoemd, kunnen er op basis van dit jurisprudentieonderzoek geen algemene conclusies worden getrokken over de concrete invulling die door rechters wordt gegeven aan het begrip ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’. Het is voorstelbaar dat de onvoorspelbaarheid die deze open norm meebrengt als onprettig en onwenselijk wordt ervaren door ouders en minderjarigen die met procedures over kinderbeschermingsmaatregelen te maken krijgen. Daar staat tegenover dat het – mede gezien vanuit het perspectief van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) – wel wenselijk is om dergelijke begrippen niet te strak af te kaderen en om de rechtsgrond voor kinderbeschermingsmaatregelen enigszins flexibel te formuleren. In artikel 8 lid 2 EVRM staat dat er slechts een inbreuk mag worden gemaakt op het privé- en familielevens van burgers als dit bij wet voorzien is. Dat impliceert dat voorzienbaar moet zijn in welke situaties de staat, bijvoorbeeld door het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel, mag ingrijpen in het privé- en gezinsleven van ouders en hun kinderen. In *Olsson t. Zweden* overweegt het EHRM in dit verband dat het gebruik van open normen en discretionaire ruimte in wet- en regelgeving soms noodzakelijk is om overmatige rigiditeit te voorkomen. Meer specifiek overweegt het EHRM dat het vanwege de grote diversiteit van omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor een kinderbeschermingsmaatregel, niet mogelijk en ook niet noodzakelijk is om al die omstandigheden uitdrukkelijk te benoemen in kinderbeschermingswetgeving. Tegen deze achtergrond oordeelt het EHRM dan ook dat de Zweedse rechtsgronden²⁵ voor het opleggen van kinderbeschermingsmaatregel weliswaar ruim zijn geformuleerd, maar dat dit niet in strijd is met de voorzienbaarheid die artikel 8 lid 2 EVRM vergt.²⁶ Ook in recentere uitspraken van het EHRM, zoals *Ageyevy t. Rusland*²⁷ en de ontvankelijkheidsbeslissing in *Kuimov t. Rusland*,²⁸ wordt de voornoemde overweging

²³ Deze standaardoverweging komt voort uit HR 13 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1009.

²⁴ Zie ook HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:766, waarin wordt overwogen dat de standaardoverweging uit HR 13 april 2001 nog onverminderd van toepassing is na de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.

²⁵ Volgens de Zweedse wetgeving waren de lokale autoriteiten verplicht om te interveniëren “[i]f a person, not yet eighteen years of age, is maltreated in his home or otherwise treated there in a manner endangering his bodily or mental health, or if his development is jeopardised by the unfitness of his parents or other guardians responsible for his upbringing, or by their inability to raise the child.” Daarnaast bepaalde de wet dat “Care is to be provided pursuant to this Act for persons under eighteen years of age if it may be presumed that the necessary care cannot be given to the young person with the consent of the person or persons having custody of him and, in the case of a young person aged fifteen or more, with the consent of the young person. Care is to be provided for a young person if: 1. lack of care for him or any other condition in the home entails a danger to his health or development; or 2. the young person is seriously endangering his health or development by abuse of habit-forming agents, criminal behaviour or any other comparable behaviour.” Zie EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson/Zweden*), par. 35, 37.

²⁶ EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson/Zweden*), par. 61-62.

²⁷ EHRM 18 april 2013, appl. nr. 7075/10 (*Ageyevy/Rusland*), par. 123; Bruning & Van der Zon 2022, p. 11.

²⁸ EHRM 15 mei 2007, appl. nr. 32147/04 (*Kuimov/Rusland – ontvankelijkheid*), p. 17.

met betrekking tot de ruime formulering van kinderschermingswetgeving herhaald.²⁹ De Straatsburgse jurisprudentie maakt duidelijk dat het EVRM betrekkelijk veel ruimte laat aan verdragsstaten om in kinderschermingswetgeving open normen te gebruiken. Het is voldoende om daarin in algemene termen te beschrijven bij welke bedreigingen voor minderjarigen een kinderschermingsmaatregel kan worden ingezet.³⁰ Wij menen dat de open norm in de Nederlandse wetgeving hiermee in lijn is.

3.1.2 De toevoeging van ‘in voldoende mate’

Ten aanzien van de nieuwe mogelijkheid om een duurzame uithuisplaatsing uit te spreken in plaats van een gezagsbeëindiging, waarbij de inspanning van de GI in uitzondering op de regel niet gericht is op terugplaatsing, is in artikel 1:265ca lid 2 BW het volgende bepaald: ‘als de ouder(s) met gezag *in voldoende mate* in staat zal zijn om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding binnen het kader van de uithuisplaatsing te dragen’. Voor wat betreft de toevoeging ‘in voldoende mate’ aan de rechtsgrond in art. 1:265ca BW merken wij het volgende op: naar onze mening levert deze toevoeging geen extra duidelijkheid, maar roept dit juist veel vragen op. Want hoe moet ‘in voldoende mate’ objectief invulling worden gegeven? Het lijkt ons beter deze toevoeging te schrappen. In de toelichting op het conceptwetsvoorstel lijkt op dit punt ook een tegenstrijdigheid te zitten voor wat betreft het punt in voldoende of niet in voldoende mate (zie p. 2 toelichting).

²⁹ In beide zaken wordt geoordeeld dat de volgende rechtsgrond voor uithuisplaatsing ook niet in strijd is met de voorzienbaarheid die artikel 8 lid 2 EVRM voorschrijft: *“The child shall have the right to protection from abuse on the part of the parents (or substitute parents). If the child’s rights and legal interests are violated, including where the parents (or one of them) fail to discharge or improperly discharge their duties related to the child’s upbringing and education, or where they abuse their parental rights, the child shall have the right to apply on his own initiative for the protection of the Custody and Guardianship Agency, and - upon reaching the age of 14 years - to the court”*.

³⁰ Fenton-Glynn 2022, p. 312.

Hoofdstuk 4 Het opvoedperspectief en de duurzame uithuisplaatsing

In dit hoofdstuk staat de verdiepende vraag over het opvoedperspectief en de termijn van onduidelijkheid vanuit pedagogisch oogpunt centraal. Ook gaan we in op de nieuwe maatregel van duurzame uithuisplaatsing.

4.1 Inleidend

Het voorgenomen artikel 1:265ca BW regelt de wettelijke verankering van de beslissing over het opvoedperspectief van de minderjarige. Met deze nieuwe bepaling wordt vastgelegd dat het de kinderrechter is die besluit waar het opvoedperspectief van de minderjarige ligt. Bij elke beslissing tot (verlenging van) de machtiging uithuisplaatsing “bepaalt de kinderrechter tevens dat de inspanning van de GI gericht is op thuisplaatsing van de minderjarige”. Daarmee komt er een uitdrukkelijk accent op terugplaatsing in de regeling van uithuisplaatsingen. Met deze bepaling wordt het mogelijk om het perspectiefbesluit, dat in de praktijk wordt genomen door de GI, door de kinderrechter te laten toetsen.

De kinderrechter kan “bepalen dat de inspanning van de gecertificeerde instelling niet is gericht op thuisplaatsing, indien aan de voorwaarden voor de beëindiging van het ouderlijk gezag, bedoeld in artikel 266, eerste lid, onder a, is voldaan, maar de ouders of ouder met gezag in voldoende mate in staat zullen zijn om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding binnen het kader van de uithuisplaatsing te dragen.” Tegen een dergelijke beslissing kan hoger beroep worden ingesteld. Bij een duurzame uithuisplaatsing brengt de GI jaarlijks aan de RvdK verslag uit over de veiligheid en het welzijn van de minderjarige tijdens de uitvoering van de maatregel van OTS met machtiging uithuisplaatsing, in welk verband de minderjarige, diens ouder(s) en eventuele pleegouder(s) worden gehoord door de GI (zie het voorgestelde artikel 1:300 BW). De RvdK beoordeelt aan de hand van het evaluatieverslag vervolgens of de GI het welzijn en de veiligheid van de minderjarige voldoende waarborgt.

4.2 Positieve punten

Met deze bepaling wordt geen zogenaamde ‘OTS-plus’ als nieuwe maatregel geïntroduceerd,³¹ als maatregel tussen een OTS en machtiging uithuisplaatsing gericht op terugplaatsing en de gezagsbeëindigende maatregel in, maar wordt de mogelijkheid gecreëerd tot een duurzame OTS en uithuisplaatsing waarbij het ouderlijk gezag in stand blijft. Daarnaast wordt de bevoegdheid voor beslissen over het perspectief van de uithuisgeplaatste minderjarige in artikel 1:265ca BW bij de kinderrechter neergelegd. In de huidige uitvoeringspraktijk is het niet de kinderrechter, maar de GI die het perspectiefbesluit neemt, zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag of een mogelijkheid tot rechterlijke toetsing bestaat. Deze handelswijze wordt al geruime tijd bekritiseerd. Met artikel 1:265ca BW

³¹ Zie in dit verband Van der Leij & Goei 2023, p. 27-28.

geeft de wetgever opvolging aan de roep om en adviezen vanuit de wetenschap en de praktijk om het perspectiefbesluit wettelijk te regelen.³²

Deze nieuwe bepaling zorgt er bovendien voor dat bij iedere beslissing over de uithuisplaatsing uitdrukkelijk wordt stilgestaan bij het opvoedperspectief van de minderjarige. Vanuit kinder- en mensenrechtelijk perspectief is dit een wenselijke toevoeging, nu hiermee duidelijkheid wordt geboden aan de minderjarige, ouders en pleegouders over de plek waar de minderjarige (voorlopig) zal opgroeien.³³ Dit sluit aan bij artikel 20 lid 3 IVRK, waarin wordt bepaald dat continuïteit in de opvoedsituatie wenselijk is. Het belang van uithuisgeplaatste kinderen bij stabiliteit in en zekerheid over de plek waar zij opgroeien wordt tevens benadrukt in de *Guidelines for the Alternative Care of Children*.³⁴ Ook het EHRM besteedt regelmatig aandacht aan de behoefte van kinderen aan duidelijkheid over en continuïteit in de opvoedsituatie.³⁵ Daarnaast speelt de toevoeging van de mogelijkheid van een duurzame OTS met uithuisplaatsing waarbij het gezag bij de ouders blijft in op behoeften van de praktijk. Op deze manier wordt het mogelijk om recht te doen aan situaties waarin gezagsbeëindiging – gelet op de specifieke omstandigheden van het geval – niet noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat ouders constructief meewerken aan de uithuisplaatsing en alle benodigde gezagsbeslissingen. Vanuit het perspectief van (het noodzakelijkheids criterium uit) artikel 8 EVRM past in dergelijke situaties immers een minder zware maatregel.

Empirisch onderzoek laat eveneens zien dat er in de praktijk van de jeugdbescherming veel behoefte is aan duidelijkheid over het opvoedperspectief van kinderen. In de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen kwam naar voren dat onduidelijkheid veel onzekerheid met zich meebrengt voor kinderen, evenals frustraties en soms ook psychische klachten. Daarnaast is duidelijkheid ook nodig voor ouders, die niet weten welke rol zij op zich moeten nemen. Dit resulteert vaak in valse hoop op mogelijke terugkeer van de kinderen, beïnvloeding van kinderen met deze gedachte en uitstel van de verwerking van de uithuisplaatsing en de zoektocht naar een nieuwe rol als ouder op afstand.³⁶

Met de invoering van artikel 1:265ca BW wordt het verplicht om bij iedere beslissing over (de verlenging van) de uithuisplaatsing te overwegen hoe het opvoedperspectief eruit ziet met de bedoeling om de behoefte van minderjarigen aan duidelijkheid en continuïteit uitdrukkelijk mee te nemen in de beslissing. Door expliciet uit te spreken dat er nog gewerkt wordt aan thuisplaatsing of dat het opvoedperspectief van de minderjarige elders ligt, wordt er in de praktijk meer duidelijkheid geboden over de tijdelijkheid of juist permanentie van de uithuisplaatsing. In de literatuur wordt gesproken over verschillende vormen van

³² Zie o.a. Laterveer 2020, p. 189; Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2020, p. 10; Pieters 2022; Bruning e.a. 2022a, p. 291; HR 1 september 2023, ECLI:NL:HR/PHR:2023:1148 (concl. A-G M.L.C.C. Lückers) en

³³ Van der Zon 2020, p. 169-172. Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid 2024, p. 70-71, 113.

³⁴ *Guidelines for the Alternative Care of Children*, zie o.a. par. 12, 60 en 104 (c).

³⁵ Angius 2015, p. 57; Van der Zon 2020, p. 170; Blauwhoff 2018, onder I.1; zie bijvoorbeeld EHRM 12 juli 2001, appl.nr. 25702/94 (*K. & T./Finland*), par. 155, 162; EHRM 13 maart 2012, appl.nr. 4547/10 (*Y.C./Verenigd Koninkrijk*), par. 134, 146; EHRM 30 november 2017, appl.nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a./Noorwegen*), par. 104, 109, 125, 129.

³⁶ Bruning e.a. 2022a.

permanentie (in het Engels '*permanency*'), welke voor de beschouwing op het nieuwe artikel 1:265ca BW belangrijk zijn om te begrijpen.

4.2.1 Permanentie

Een belangrijke term in het werkveld en de literatuur van de jeugdbescherming is '*permanency planning*', wat feitelijk inhoudt dat er gestreefd wordt naar stabiliteit in de opvoedsituatie van een kind. Die stabiliteit ofwel permanentie kan op verschillende niveaus geboden worden. Als eerste is er de '*legal permanence*', ofwel stabiliteit in juridische zin.³⁷ Dit begrip wordt in de Verenigde Staten vooral gebruikt om aan te duiden dat het belangrijk is dat pleegkinderen niet langdurig '*in care*' dienen te blijven: als terugkeer naar huis niet mogelijk is, wordt in de Verenigde Staten gestreefd naar adoptie om stabiliteit te bieden. Een vertaling naar het Nederlandse systeem is dat een gezagsbeëindigende maatregel de meeste juridische duidelijkheid biedt als een thuisplaatsing niet meer mogelijk is; een uithuisplaatsing in het kader van een OTS is volgens de huidige wetgeving immers tijdelijk van aard. Ondanks de beperkte mate van juridische permanentie die deze optie biedt, wordt een langdurige OTS in de praktijk vaak geprefereerd vanwege pedagogische redenen.³⁸ De voorgestelde wijziging om een duurzame OTS met uithuisplaatsing mogelijk te maken die expliciet *niet* gericht is op thuisplaatsing, biedt een hogere mate van juridische permanentie.

Onderzoek uit de Verenigde Staten toont aan dat jongeren door een gebrek aan juridische permanentie het gevoel kunnen hebben dat ze nergens bij horen, wat uiteindelijk ook een negatief effect op hun zelfvertrouwen kan hebben.³⁹ Tegelijkertijd is een andere vorm van permanentie voor kinderen nog belangrijker, namelijk '*relational permanence*' of ook wel '*psychological permanence*'.⁴⁰ Relationale permanentie gaat om langdurige relaties die een kind heeft opgebouwd met opvoeders zoals de eigen ouders of de pleegouders. Ook emotionele connecties met andere belangrijke personen vallen hieronder, zoals relaties met familie en vrienden. Jongeren geven aan dat het gevoel dat je op altijd op iemand kunt rekenen en dat iemand je onvoorwaardelijk steunt, nog vele malen belangrijker is dan het ervaren van juridische permanentie.⁴¹ Uit onderzoek is ook gebleken dat relationele permanentie belangrijk is voor het vormen van toekomstige relaties en een positief zelfbeeld: jongeren die geen relationele permanentie hadden ervaren tijdens pleegzorg, hadden een negatief beeld over de waarde en voorspelbaarheid van sociale relaties.⁴² Deze positieve effecten kunnen verklaard worden vanuit de gehechtheidstheorie. Deze theorie draait er feitelijk om dat kinderen een band ontwikkelen met hun opvoeders, waarbij een veilige gehechtheid de mooiste uitkomst is: kinderen weten dan dat deze opvoeders er voor hen zijn en dat ze altijd op hen kunnen vertrouwen.⁴³ Dit draagt bovendien bij aan de ontwikkeling van het zelfbeeld (ben ik

³⁷ Zie bijv. Brodzinsky & Livingston Smith 2019; Burge 2022.

³⁸ Denk hierbij aan de impact van een gezagsbeëindiging op de ouders en daarmee mogelijk ook op het kind; zoals beschreven in: Bruning e.a. 2022a.

³⁹ Chambers e.a. 2008.

⁴⁰ Zie bijv. Brodzinsky & Livingston Smith 2019; Burge 2022.

⁴¹ Pérez 2017; Sanchez 2004.

⁴² Samuels 2008.

⁴³ De grondlegger van de gehechtheidstheorie is Bowlby. Een duidelijke uitleg van deze theorie en ook de implicaties voor juridische beslissingen over kinderen worden besproken in: Juffer 2023.

iemand om van te houden?) en verwachtingen naar anderen in het algemeen (zijn mensen te vertrouwen?).

De laatste vorm van permanentie is ‘*physical permanence*’ of ook wel ‘*residential permanence*’.⁴⁴ Zoals de naam al zegt gaat het hier om de fysieke omgeving waarin een kind woont, waarbij gestreefd wordt naar een duurzame opvoedplek en naar het voorkomen van overplaatsing. Het gaat hier dus feitelijk om de stabiliteit van een uithuisplaatsing. Ook wordt hiermee regelmatig de omgeving bedoeld waarin een kind opgroeit: de buurt, school, eventuele hobby’s of andere *communities*. In dit kader wordt de term ook wel eens gebruikt voor stabiliteit in normen en waarden, cultuur en geloofsovertuiging.⁴⁵

4.3 Kanttekeningen bij de voorgestelde bepaling

De overwegingen om tot het nieuwe artikel 1:265ca BW te komen, kunnen wij begrijpen en onderschrijven. Zoals hierboven is uiteengezet, is het positief dat er meer duidelijkheid komt over het opvoedperspectief van minderjarigen en er dus een hogere mate van juridische permanentie wordt geboden via de mogelijkheid tot duurzame OTS met uithuisplaatsing. Ook vinden wij het positief dat met deze bepaling uitdrukkelijk de bevoegdheid om te beslissen over het perspectief van uithuisgeplaatste minderjarigen bij de kinderrechter wordt neergelegd. Wel hebben wij een aantal kanttekeningen bij bepaalde onderdelen van het artikel. In de volgende paragraaf lichten wij onze bedenkingen toe en geven we antwoord op de vraag die de opdrachtgever ons hierover heeft gesteld:

Vraag 2: *“Met een beslissing door de kinderrechter over het opvoedperspectief wordt beoogd voor het kind (en ouders) duidelijkheid te bieden over de plek waar hij of zij zal opgroeien. Indien op zich voldaan wordt aan de gronden voor gezagsbeëindiging, maar ouders wel de rol van gezagsouder op afstand kunnen dragen wordt het mogelijk om het opvoedperspectief elders te bepalen zonder het beëindigen van het gezag. Er is geen einde gesteld aan de periode waarover de beslissing zal gelden dat het opvoedperspectief niet meer bij de ouders ligt. Dit betekent dat de kinderrechter niet automatisch opnieuw een beslissing neemt over het opvoedperspectief. Is de voortdurende uithuisplaatsing hiermee een passend alternatief voor de gezagsbeëindigende maatregel? Past de voortdurende uithuisplaatsing zonder jaarlijkse toetsing door de kinderrechter binnen het toepasselijke kinder- en mensenrechtenkader?”*

De voorgestelde bepaling betekent dat binnen het kader van een OTS, met als doel het bieden van toezicht, hulp en steun aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouders en het bevorderen van de gezinsband (art. 1:262 lid 1 en 3 BW), een duurzame uithuisplaatsingsvariant wordt geïntroduceerd waarin voor onbepaalde tijd niet aan terugplaatsing wordt gewerkt (lid 2). In de toelichting staat dat de hulpverlening zich in deze periode primair kan gaan richten op “het vormgeven en stimuleren van langdurig gedeeld opvoederschap en het samenwerken tussen ouders in een nieuwe rol en pleeg- of gezinshuisouders of andere opvoeders”. De regeling roept bij ons de volgende vragen op.

⁴⁴ Zie bijv. Brodzinsky & Livingston Smith 2019; Burge 2022.

⁴⁵ Stott & Gustavsson 2010.

Bij een reguliere OTS met machtiging uithuisplaatsing toetst de kinderrechter in elk geval jaarlijks een verlengingsverzoek van een uithuisplaatsing. Voor de nieuwe voorgestelde duurzame uithuisplaatsing (art. 1:265ca lid 2 BW) wordt een jaarlijkse evaluatie door de GI met een beoordeling daarvan door de RvdK voorgesteld. Wij geven de voorkeur aan een onafhankelijke rechterlijke toetsing van een machtiging uithuisplaatsing, juist ook als die langer loopt. Een jaarlijkse rechterlijke toetsing lijkt ouders en minderjarigen meer rechtswaarborgen te bieden dan een jaarlijkse evaluatie door de GI, waarbij ouders en minderjarigen vanaf twaalf jaar alleen op eigen initiatief de kinderrechter kunnen laten toetsen door hoger beroep in te stellen tegen de beschikking of door te verzoeken om wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige op grond van gewijzigde omstandigheden. Daarnaast is het nog maar de vraag in hoeverre de RvdK feitelijk in staat is om invulling te geven aan hun nieuwe taak om te beoordelen of het welzijn en de veiligheid van de betrokken minderjarigen voldoende worden gewaarborgd, gelet op het feit dat uit verschillende onderzoeken en evaluaties is gebleken dat het de RvdK slechts lukt marginaal invulling te geven aan de bestaande toetsende taken (zie ook [paragraaf 6.3](#)).⁴⁶ De vraag is of wordt voldaan aan de uit artikel 25 IVRK en de rechtspraak van het EHRM voortvloeiende verplichting van de staat om een effectieve periodieke evaluatie van de uithuisplaatsing te realiseren, wanneer deze evaluatietaak wordt neergelegd bij een instantie die daar in feite vanaf de invoering van de toetsende taak in 1995 niet de capaciteit voor heeft, zoals uit verschillende wetsevaluaties is gebleken.⁴⁷

De tweede vraag die rijst betreft het volgende: in hoeverre is het mogelijk om bij de start van een uithuisplaatsing te bepalen of en voor hoe lang het werken aan terugplaatsing niet aan de orde is? Want in lid 2 is niet genoemd dat de variant van een langdurige uithuisplaatsing met een OTS die niet gericht is op terugplaatsing, pas na een reguliere OTS met uithuisplaatsing voor de duur van een jaar kan worden ingezet? Bij uithuisplaatsingen is vaak sprake van multiproblematiek en ouder- en kindfactoren die eerst in kaart moeten worden gebracht, voordat duidelijk is of er ingezet kan worden op thuisplaatsing. Is het wenselijk dat de kinderrechter in dergelijke gevallen direct een machtiging uithuisplaatsing voor onbepaalde duur kan afgeven, zonder dat in een eerste periode de problematiek in kaart is gebracht en onderzocht is of en in hoeverre gewerkt kan worden aan een terugplaatsing?

4.3.1 Afsluitend

Concluderend vinden wij het belangrijk dat de kinderrechter zich ook bij uithuisplaatsingen uitspreekt over het doel van de uithuisplaatsing, zoals naar we begrijpen met deze nieuwe bepaling wordt beoogd. Dat biedt extra transparantie en duidelijkheid voor ouders en minderjarigen en past ook bij de nieuwe bepaling dat vanaf de start van de uithuisplaatsing binnen zes weken een omgangsregeling moet worden vastgelegd. Dit onderdeel van het voorstel juichen we dan ook toe. Ook vanuit een kinder- en mensenrechtelijk perspectief kan dit worden onderschreven (zie [paragraaf 4.2](#)). Desalniettemin hebben wij bezwaren bij het ontbreken van een jaarlijkse toetsing van de maatregel door de kinderrechter en

⁴⁶ Lünemann e.a. 2018, p. 47-48; Bruning e.a. 2022a, p. 141-142, 146-147; Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 293.

⁴⁷ Klootwijk 2024, p. 229, 232; De Savornin Lohman e.a. 2000, p. 61-63.

vragen wij ons af of de GI en de RvdK de juiste partijen zijn om te belasten met (de beoordeling van) de evaluatie van de uitvoering van de duurzame uithuisplaatsing.

Hoofdstuk 5 Omgang

In dit hoofdstuk gaan we in op de verdiepende vragen over de voorgestelde wetswijziging ten aanzien van omgang bij uithuisplaatsing. Dit wordt geregeld in de artikelen 1:265f en 265fa BW. Aan de hand van verschillende kanttekeningen bij deze bepaling, worden in dit hoofdstuk de verdiepende vragen 3, 4 en 5 behandeld en beantwoord.

5.1 Inleidend

Met het voorstel tot wijziging van artikel 1:265f BW en de toevoeging van artikel 1:265fa BW krijgt de omgangsregeling een prominente plek in geval van een uithuisplaatsing. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 1:265f BW bepaalt dat er binnen zes weken na de tenuitvoerlegging van de machtiging uithuisplaatsing een omgangsplan moet zijn vastgesteld. Het uitgangspunt is dat dit door de GI in samenspraak met de minderjarige (let op: hierbij is geen minimumleeftijd van twaalf jaar bepaald) en de ouders gebeurt. In lid 2 is bepaald dat als er geen overeenstemming wordt bereikt over een omgangsplan binnen zes weken na de tenuitvoerlegging van de machtiging uithuisplaatsing, de GI de kinderrechter daarover onverwijld informeert en verzoekt een omgangsregeling tussen de minderjarige en de ouder(s) vast te leggen. Dit verzoek wordt ook gedaan als er met de ene ouder wel, en met de andere ouder geen omgangsplan kan worden vastgesteld. De kinderrechter moet hierover binnen twee weken beslissen.

Er worden als het ware twee verschillende routes mogelijk: het in samenspraak vastgestelde omgangsplan, en, indien dit niet mogelijk is, een door de kinderrechter vastgestelde omgangsregeling. De kinderrechter kan op verzoek van de GI, de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de ouder(s) een omgangsregeling vastleggen. Ook kan de kinderrechter ambtshalve een regeling vaststellen. De kinderrechter krijgt hiermee een grotere rol. In het voorstel zijn dus drie mogelijkheden vastgelegd voor de kinderrechter voor verzoeken tot vaststellen of wijzigen van omgang op verzoek van ouders en minderjarigen:

1. Als het niet is gelukt een omgangsregeling tot stand te brengen tussen ouders, de minderjarige en de GI, kunnen de minderjarige van twaalf jaar en ouder en de ouder(s) de rechter verzoeken een omgangsregeling vast te stellen na verloop van zes weken na de tenuitvoerlegging van de machtiging uithuisplaatsing. Volgens de toelichting kunnen zij dit doen als zij het niet eens zijn met het verzoek van de GI (art. 1:265fa lid 1 BW).
2. Na het vaststellen van een omgangsregeling door de kinderrechter kan (na verloop van zes weken na tenuitvoerlegging van de machtiging) een verzoek tot wijziging van de regeling bij gewijzigde omstandigheden worden gedaan door de minderjarige van twaalf jaar of ouder of de ouder(s) (art. 1:265fa lid 2 BW).
3. De kinderrechter kan ambtshalve in iedere stand van het geding een omgangsregeling vaststellen of wijzigen tussen de minderjarige, de ouder(s) en de minderjarige broers of zussen (artikel 1:265f lid 3 BW).

5.2 Positieve punten

Het nieuwe artikel 1:265f BW regelt dat er bij een uithuisplaatsing afspraken worden gemaakt over de omgang tussen de minderjarige en diens ouder(s) – ofwel in een onderling overeengekomen omgangsplan

met de GI, ofwel in een door de rechter vastgestelde omgangsregeling. Hiermee wordt benadrukt dat omgang het uitgangspunt is,⁴⁸ ook in geval van een kindbeschermingsmaatregel. Vanuit pedagogisch oogpunt kan dit uitgangspunt benadrukt worden. Vanuit de gehechtheidstheorie, die reeds genoemd is in [hoofdstuk 4](#), kan beargumenteerd worden dat behoud van omgang met de ouder(s) belangrijk is. Een internationale groep onderzoekers formuleerde in 2022 een aantal belangrijke principes die in acht moeten worden genomen bij het nemen van beslissingen in het kader van kindbescherming of omgang.⁴⁹ Ook Femmie Juffer benoemt deze in haar memorandum ‘Beslissingen over kinderen in problematische opvoedingssituaties’.⁵⁰ Een van deze principes is dat *regelmatige omgang* met de opvoeders noodzakelijk is; zonder frequent contact bestaat de kans dat een kind deze opvoeder niet meer als een veilige haven ziet, zoals dit in gehechtheidstermen genoemd wordt. Hoewel niet alle minderjarigen die uit huis zijn geplaatst hun ouders als veilige haven ervaren (denk bijvoorbeeld aan kinderen die ernstige vormen van mishandeling of misbruik meemaakten thuis), is dat voor velen wel zo. De relatie mag dan niet verslechteren door verminderd contact gedurende de tijdelijke uithuisplaatsing. Ook wanneer er getracht wordt om de gehechtheidsrelatie tussen ouder en kind te verbeteren is contact belangrijk, zelfs wanneer een terugplaatsing niet meer mogelijk is. In alle gevallen is het belangrijk om behoud van de band tussen ouder en kind te stimuleren, waarmee ook wordt bijgedragen aan de relationele permanentie die voor kinderen erg belangrijk is (ook dit is in [paragraaf 4.2.1](#) al beschreven).⁵¹

De wettelijke verankering van omgang als uitgangspunt is bovendien in lijn met verschillende kinder- en mensenrechten, zoals artikel 9 lid 3 IVRK, waarin wordt bepaald dat het kind dat van zijn of haar ouders wordt gescheiden, in beginsel recht heeft op regelmatig en rechtstreeks contact met beide ouders. Volgens het Kinderrechtencomité geldt dit recht niet alleen ten aanzien van ouders, maar ook met betrekking tot andere personen met wie de minderjarige een “*strong personal relationship*” heeft, zoals broers en zussen.⁵² In dit verband vinden wij het tevens positief dat in de toelichting bij artikel 1:265f BW wordt bepaald dat de socio-affectieve band tussen de uithuisgeplaatste minderjarige en andere minderjarigen met wie zij al dan niet in gezinsverband hebben samengeleefd als zijnde broers en zussen, leidend zou moeten zijn bij de beoordeling of een bepaalde persoon voor de toepassing van de artikelen 1:265f en 265fa BW als broer of zus gekwalificeerd kan worden. Deze brede definitie van broers en zussen onderschrijven wij. Ook in het licht van het belang van continuïteit in de opvoeding (artikel 20 lid 3 IVRK) is het wenselijk om het contact met personen waarmee de minderjarige een sterke persoonlijke relatie heeft, voort te zetten na uithuisplaatsing.⁵³ De *Guidelines for the Alternative Care of Children* expliciteren dat contact tussen kinderen en hun familie moet worden gestimuleerd en gefaciliteerd.⁵⁴ Het EHRM heeft zich eveneens uitdrukkelijk uitgelaten over omgang tussen kinderen en hun ouders (en anderen met wie

⁴⁸ En stemt daarin overeen met artikel 1:377a BW.

⁴⁹ Forslund et al., 2022

⁵⁰ Juffer 2023.

⁵¹ Brodzinsky & Livingston Smith 2019.

⁵² Kinderrechtencomité 2013, par. 60, 65.

⁵³ Hodgkin & Newell 2007, p. 289.

⁵⁴ Deze opdracht is gericht aan de persoon/personen die de juridische verantwoordelijkheid voor de minderjarige dragen en/of de feitelijke opvoeders van de minderjarige, zie *Guidelines for the Alternative Care of Children*, par. 17, 81, 104, 119.

het kind *family life* heeft)⁵⁵ na uithuisplaatsing in het kader van artikel 8 EVRM. Het wederzijdse genot van elkaars gezelschap maakt volgens het EHRM namelijk een fundamenteel onderdeel uit van het familieleven van zowel ouders als kinderen, ook nadat kinderen uit huis zijn geplaatst.⁵⁶ Daarbij speelt omgang een essentiële rol bij het werken aan thuisplaatsing, wat het EHRM als uitgangspunt stelt in uithuisplaatsingszaken.⁵⁷ Het feit dat de vaststelling van een omgangsregeling bij een uithuisplaatsing wettelijk geborgd wordt door het nieuwe artikel 1:265f BW is gezien vanuit mensen- en kinderrechten dus een stap vooruit.

In dit verband is het ook positief dat de nieuwe artikelen 1:265f en 265fa BW meebrengen dat omgang niet langer zelfstandig door de GI kan worden beperkt door middel van schriftelijke aanwijzingen. Wijzigingen van de omgangsregeling zullen altijd via de rechter moeten lopen, die vervolgens kan toetsen of de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op artikel 8 EVRM (en/of artikel 9 lid 3 IVRK) voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel en proportioneel is. Dit vergroot de rechtsbescherming van ouders en minderjarigen ten opzichte van het huidige systeem.

Tot slot is het positief dat de GI op grond van artikel 809 lid 3 Rv jo. 1:265f BW de mogelijkheid behoudt om in uitzonderlijke gevallen met spoed een beslissing van de rechtbank over de omgangsregeling te kunnen vragen. Dit is voor crisissituaties waarin een kind per direct beschermd moet worden, een noodzakelijke mogelijkheid, al moet hiermee terughoudend worden omgegaan.

5.3 Kanttekeningen bij de voorgestelde bepaling

Zoals hierboven aangegeven zijn wij positief over de nieuwe bepalingen over omgang tijdens een OTS en een uithuisplaatsing. Toch hebben wij een aantal kanttekeningen bij en vragen over bepaalde onderdelen van de artikelen. In deze paragraaf gaan wij nader op deze kanttekeningen in. Op basis van de paragrafen 5.3.1 en 5.3.2 wordt in de laatstgenoemde paragraaf vraag 3 beantwoord. In de daaropvolgende paragrafen 5.3.3 en 5.3.4 worden respectievelijk de vierde en vijfde vraag beantwoord.

5.3.1 Algemene kanttekeningen (termijn, schorsing, belanghebbenden en complexiteit)

Artikel 1:265f BW stelt de GI een termijn van zes weken om in samenspraak met ouder(s) en minderjarige(n) een omgangsplan vast te stellen. Lukt dat niet, dan moet de GI binnen diezelfde termijn de kinderrechter verzoeken om een omgangsregeling vast te stellen. Wij vragen ons af of deze termijn de betrokkenen voldoende tijd biedt om te proberen tot overeenstemming te komen over een omgangsplan.

⁵⁵ Van der Zon 2020, p. 151.

⁵⁶ Zie bijv. EHRM 22 juni 1989, appl.nr. 11373/85 (*Eriksson/Zweden*), par. 58; EHRM 7 augustus 1996, appl.nr. 17383/90 (*Johansen/Noorwegen*), par. 52; EHRM 26 februari 2002, appl.nr. 46544/99 (*Kutzner/Duitsland*), par. 58.

⁵⁷ Fenton-Glynn 2022, p. 339; zie bijv. EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson/Zweden no. 1*), par. 59, 81; EHRM 12 juli 2001, appl.nr. 25702/94 (*K. en T./Finland*), par. 151, 177-179; EHRM 10 september 2019, appl.nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a./Noorwegen*), par. 202, 204-205, 208. Dit is bovendien in lijn met artikelen 5 en 18 IVRK, waaruit voortvloeit dat ouders in beginsel de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen dragen.

Bovendien rijst de vraag of de GI vervolgens snel in staat is om een verzoek aan de rechter op te stellen, ingeval de GI geen overeenstemming met de ouder(s) en/of minderjarige(n) bereikt. Daarbij is het belangrijk dat dit alles niet tot lange vertraging van de start van omgang leidt; wat als de GI na zes weken constateert dat er geen overeenstemming is bereikt over omgang, en het dan nog langer moet duren voordat een plan vastligt en omgang kan starten?

Voorts maken wij ons zorgen dat met de voorgestelde regeling met de drie mogelijkheden voor ouders en minderjarigen om via de kinderrechter een omgangsregeling vast te laten stellen of te wijzigen, niet zo zeer een eenvoudiger, maar juist een ingewikkelde regeling wordt ingevoerd. Voor zowel ouders en minderjarigen als voor de GI zullen de verschillende mogelijkheden niet altijd makkelijk te onderscheiden zijn, te meer nu ook de bepalingen uit art. 1:377a e.v. BW van toepassing blijven.

5.3.2 Kanttekeningen betreffende de rolverdeling tussen de GI en de kinderrechter

Ook merken wij het een en ander op met betrekking tot de verhouding tussen de rol van de GI en de rol van de kinderrechter in het kader van de voorgestelde artikelen 1:265f en 265fa BW. Allereerst biedt de regeling duidelijkheid over het uitgangspunt dat de GI eerst in overleg met ouders en minderjarigen tot een omgangsplan probeert te komen, en dat de kinderrechter pas een beslissing neemt als dat niet lukt. Wij zien hier een duidelijk risico: sommige ouders en minderjarigen kunnen zich meer of minder gedwongen voelen om in te stemmen met een omgangsplan uit angst hun kind nog langer niet te zien. In die gevallen is er geen sprake van daadwerkelijke instemming op basis van *informed consent* (vergelijk ook de bestaande praktijk van ‘drangtrajecten’ waarbij sprake is van verkapte dwang).⁵⁸ Hoe kan gerealiseerd worden dat de in onderling overleg vastgestelde omgangsplannen ook daadwerkelijk plannen zijn waar de ouders en minderjarige achter staan en waar zij vrijwillig mee instemmen? Als ouders en minderjarigen het gevoel hebben te moeten meewerken aan het omgangsplan van de GI missen zij rechtsbescherming omdat de gang naar de kinderrechter in dat geval niet wordt gemaakt.

Daarnaast blijkt uit de voorgestelde wettekst dat de mogelijkheid van de GI om zes weken na de tenuitvoerlegging van de machtiging uithuisplaatsing de kinderrechter te verzoeken een omgangsregeling vast te leggen (art. 1:265f lid 2 BW) en de mogelijkheid van ouders of minderjarigen om na zes weken de kinderrechter te verzoeken een omgangsregeling vast te leggen (art. 1:265fa lid 1 BW) parallel kunnen lopen, in de zin dat de GI en de ouder(s)/minderjarige tegelijk een verzoek aan de kinderrechter kunnen doen. Op basis van de wettekst en de toelichting was het voor ons niet duidelijk hoe de kinderrechter in dergelijke gevallen moet handelen. Na overleg met de opdrachtgever is helder geworden dat dit geen probleem zal opleveren, omdat de rechter twee parallelle verzoeken gevoegd kan behandelen. Wij stellen voor dit uitdrukkelijk in de toelichting bij de bepaling op te nemen.

Naast deze routes naar de kinderrechter met als doel het vaststellen van een omgangsregeling is in art. 1:265f lid 3 BW nog een derde mogelijkheid opgenomen voor de kinderrechter om ambtshalve een omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen tussen de minderjarige, de ouder(s) en de minderjarige

⁵⁸ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2019, p. 25, 36; M.R. Bruning e.a. 2022b; Verkroost 2022, p. 369; Lenglet, Van Boven & Bruning 2023, p. 19.

broers en zussen of andere minderjarigen met wie de uithuisgeplaatste minderjarigen in gezinsverband heeft samengewoond voorafgaand aan de uithuisplaatsing. In eerste instantie was het ons niet duidelijk waarom deze derde route ook nodig is. In overleg heeft de opdrachtgever toegelicht dat deze bepaling bedoeld is voor situaties waarin omgangsproblematiek speelt en de kinderrechter zich daarover graag zou willen uitlaten, maar waarin daaromtrent geen verzoeken worden gedaan. In dat kader begrijpen wij de toegevoegde waarde van deze ambtshalve mogelijkheid van de kinderrechter. Ook de toelichting op het voorstel waarin wordt genoemd “dat bij ieder verzoek tot een verlenging van de uithuisplaatsing een verslag van het verloop van de uitvoering van de omgangsregeling of het omgangsplan wordt ingediend, zodat de kinderrechter zich hierover kan uitlaten mocht dat nodig zijn” maakt dit duidelijk. Wel denken wij dat deze bepaling misschien beter op een andere plek in de regeling geplaatst zou kunnen worden, omdat deze situaties zich ook kunnen voordoen zonder dat er sprake is van een uithuisplaatsing.

Concluderend kan op basis van de twee voorgaande paragrafen een antwoord worden geformuleerd op de volgende vraag:

Vraag 3: *“In het wetsvoorstel omgang is beoogd een balans te vinden tussen enerzijds een strakke inkadering ten behoeve van het verbeteren van de rechtsbescherming van ouders en kinderen, en anderzijds het behouden van flexibiliteit voor de feitelijke situatie en het voorkomen van te veel juridisering (door bijvoorbeeld de mogelijkheid te behouden om de regie waar dat kan neer te leggen bij de GI). In hoeverre zijn deze uitgangspunten in het wetsvoorstel voldoende in evenwicht?”*

Wij juichen toe dat door middel van de voorgestelde artikelen 1:265f en 265fa BW wordt gewaarborgd dat er bij iedere uithuisplaatsing een omgangsregeling wordt vastgelegd, ook als dit niet in onderling overleg kan worden afgesproken. Ook begrijpen wij dat de bepaling zo is vormgegeven dat de GI de leidende rol neemt in en enige ruimte heeft bij dit proces en vinden wij het positief dat het primaire doel is om dit zo veel mogelijk in samenspraak met de minderjarige(n) en de ouder(s) te doen. In dit verband onderschrijven wij ook de instructie aan de kinderrechter die in de toelichting bij artikel 1:265f lid 2 BW is opgenomen, om de GI zo veel mogelijk aanwijzingen te geven over de duur en frequentie van de omgangsregeling wanneer de concrete invulling van een door de kinderrechter vastgestelde omgangsregeling bij de GI wordt neergelegd. Daarmee wordt voorkomen dat artikel 1:265f lid 2 BW verwordt tot een lege huls, terwijl ook wordt gewaarborgd dat de GI de omgangsregeling dynamisch kan vormgeven en kan afstemmen op de actuele feiten en omstandigheden. Daarnaast omarmen wij de rechtsingang die in artikel 1:265fa BW wordt gegeven aan ouders en minderjarigen vanaf twaalf jaar.

5.3.3 Kanttekeningen betreffende omgang met broertjes en zusjes

Met betrekking tot artikel 1:265f BW geldt dat op twee plekken wordt verwezen naar de broers en zussen van de uithuisgeplaatste minderjarige. In de toelichting bij lid 2 wordt gesteld dat het in de rede ligt voor de GI om in het met de minderjarige en diens ouder(s) overeengekomen omgangsplan ook vast te leggen wat de mogelijkheden voor of afspraken over de omgang tussen de uithuisgeplaatste minderjarige en diens broers en zussen zijn. Daarnaast krijgt de kinderrechter op grond van lid 3 de bevoegdheid om in iedere stand van het geding ambtshalve een omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen, waarbij uitdrukkelijk wordt benoemd dat de rechter dit ook kan doen met betrekking tot de omgang tussen de

uithuisgeplaatste minderjarige en diens minderjarige broers of zussen of andere minderjarigen met wie in gezinsverband in samengewoond. In verband hiermee heeft de opdrachtgever ons de volgende vraag gesteld, die wij hieronder aan de hand van onze kanttekeningen beantwoorden:

Vraag 4: *“Hoe kijkt de Universiteit Leiden aan tegen de afbakening om de verplichting voor de GI om een omgangsplan vast te stellen te beperken tot de ouders en minderjarige broers en zussen en andere minderjarige[n] waarmee de minderjarige in gezinsverband heeft samengewoond, waarbij voor minderjarige broers en zussen bovendien geldt dat niet de hele regeling van artikel 265f op hen van toepassing is?”*

Deze vraagstelling lijkt te impliceren dat artikel 1:265f BW de GI ertoe verplicht om in een met de minderjarige en diens ouder(s) overeengekomen omgangsplan ook afspraken op te nemen betreffende de omgang tussen de uithuisgeplaatste minderjarige en diens broers, zussen en andere minderjarige waarmee de uithuisgeplaatste minderjarige eerder in gezinsverband heeft samengewoond. Wij zijn echter van mening dat deze verplichting niet (langer) volgt uit de voorgestelde wettekst van artikel 1:265f BW. Zoals beschreven in [paragraaf 2.2](#), bevatte het oude conceptartikel 1:265f BW een lid waaruit die verplichting uitdrukkelijk voortvloeide. Dit lid staat echter niet langer in de voorgestelde wettekst. Zoals hierboven beschreven wordt wel in de toelichting bij het eerste lid van die bepaling genoemd dat het in de rede zou liggen dat de GI bij het opstellen van een omgangsplan in overeenstemming met de uithuisgeplaatste minderjarige en diens ouder(s) “aandacht besteedt aan de mogelijkheden tot contact tussen de minderjarige en diens broers en zussen.” Dat dit in de rede zou liggen, hangt volgens de toelichting samen met de voorgestelde verruiming van lid 3 van artikel 1:262 BW. Deze verruiming brengt mee dat de GI bij de uitvoering van de OTS verplicht is om niet alleen de band tussen de minderjarige en diens ouder(s), maar ook tussen de minderjarige en diens broers, zussen en andere minderjarigen waarmee de minderjarige in gezinsverband heeft samengewoond te bevorderen. De aanvulling van artikel 1:262 lid 3 BW is volgens ons een belangrijke verbetering die meer recht doet aan de gezinsband tussen (stief)broertjes en -zusjes. Naar onze mening omvat dit samenspel van (toelichtingen bij) bepalingen wel een sterke aanbeveling van de wetgever aan de GI om in het met de minderjarige en diens ouder(s) overeengekomen omgangsplan ook iets op te nemen over omgang met broers en zussen, maar vormt dit geen harde verplichting, zoals de vraagstelling impliceert.

Het is ons niet geheel duidelijk waarom de wettelijke verplichting uit het oude conceptwetsvoorstel om ook mogelijkheden voor omgang met broers en zussen op te nemen in het in samenspraak overeengekomen omgangsplan in het uiteindelijke conceptwetsvoorstel is verworpen tot een aanbeveling in de toelichting bij artikel 1:265f BW. Mede gelet op het internationale kinder- en mensenrechtelijke kader zou onze voorkeur ernaar uitgaan om deze verplichting wel op te nemen in de wettekst van artikel 1:265f BW. Dit zou in lijn zijn met de visie van het Kinderrechtencomité en het EHRM, die beide van mening zijn dat het kind niet alleen recht heeft op omgang met diens ouders in het kader van artikel 9 lid 3 IVRK resp. artikel 8 EVRM, maar ook met andere personen met wie het kind een nauwe persoonlijke betrekking heeft (zie ook [paragraaf 5.2](#)).⁵⁹ In *General Comment no. 14* beschrijft het Kinderrechtencomité – in het verlengde van artikel 9 lid 3 IVRK – dat moet worden verzekerd dat het kind na uithuisplaatsing de banden en relaties

⁵⁹ Kinderrechtencomité 2013, par. 60.

met diens familie, zoals broers en zussen, behoudt door middel van o.a. contact.⁶⁰ Volgens de *Guidelines for the Alternative Care of Children* moet er alles aan worden gedaan om het uithuisgeplaatste kind in staat te stellen contact te onderhouden met diens broers en zussen, tenzij dit niet in hun belang is of zij zich hiertegen verzetten.⁶¹ Het voortzetten van dit contact speelt tevens een rol in het creëren van continuïteit in de opvoedsituatie van uithuisgeplaatste kinderen conform artikel 20 lid 3 IVRK.⁶² Ook de rechtspraak omtrent artikel 8 EVRM impliceert dat de verplichting tot het realiseren van omgang ook betrekking heeft op omgang tussen het uithuisgeplaatste kind en diens broers en zussen.⁶³ Dat de toelichting bij artikel 1:265f BW voorschrijft dat het in de rede ligt dat de GI in het kader van het opstellen van een omgangsplan ook onderzoekt en vermeldt welke mogelijkheden voor omgang tussen de minderjarige en diens broers en zussen bestaan, sluit aan bij deze internationale uitgangspunten, maar verplicht GI's er niet toe om dit te doen. Een wettelijke verplichting zou de voornoemde rechten van ouders, uithuisgeplaatste minderjarigen, hun broers en zussen en andere minderjarigen met wie zij familieleden hebben opgebouwd, krachtiger waarborgen.

Daarnaast is omgang met broers en zussen een belangrijke factor om ten dele relationele permanentie te bieden tijdens een uithuisplaatsing. Relationele permanentie gaat niet alleen over behoud van de band met opvoeders, maar ook over de relatie met broers en zussen.⁶⁴ Juist in een situatie waar het thuis niet veilig is, kunnen broers en zussen elkaar een veilige haven bieden als een ouder dat niet kan. Ook hier kan vanuit de gehechtheidstheorie benadrukt worden dat het belangrijk is om de band tussen broers en zussen te behouden.⁶⁵ Daarnaast laat onderzoek ook zien dat een goede band met broers en zussen een buffer kan zijn in het voorkomen of verminderen van problemen die mogelijk kunnen ontstaan door traumatische ervaringen.⁶⁶

Bovendien valt op dat broers en zussen op verschillende manieren worden vermeld in artikel 1:265f BW. Volgens de toelichting bij lid 2 dient de GI de mogelijkheden voor omgang tussen de uithuisgeplaatste minderjarige en diens broers en zussen te vermelden in het omgangsplan dat wordt overeengekomen met de uithuisgeplaatste minderjarige vanaf twaalf jaar en diens ouder(s). Wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt en de GI volgens lid 2 een omgangsregeling moet verzoeken bij de rechter, geldt echter dat het verzoek alleen hoeft te zien op de omgang tussen de uithuisgeplaatste minderjarige en diens ouder(s). In de toelichting bij dit lid wordt niets vermeld over de wenselijkheid om ook het een en ander te regelen over omgang met broers en zussen. Wanneer de rechter gebruikmaakt van de bevoegdheid om ambtshalve een omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen op grond van lid 3,⁶⁷ staat wel uitdrukkelijk in de wettekst dat de rechter dit ook kan doen met betrekking tot de omgang tussen de uithuisgeplaatste

⁶⁰ Kinderrechtencomité 2013, par. 65.

⁶¹ *Guidelines for the Alternative Care of Children*, par. 17, 62.

⁶² Artikel 20 lid 3 IVRK; Hodgkin & Newell 2007, p. 289.

⁶³ EHRM 24 maart 1988, appl.nr. 10465/83 (*Olsson/Zweden*, no. 1), par. 81-82; EHRM 26 februari 2002, appl.nr. 46544/99 (*Kutzner/Duitsland*), par. 77, 79; Feiner 2015, p. 3016, 3018; Van der Zon 2020, p. 151; Fenton-Glynn 2022, p. 339-340.

⁶⁴ Brodzinsky & Livingston Smith 2019; Burge 2022; Stott & Gustavsson 2010.

⁶⁵ Ainsworth 1989; Juffer 2023.

⁶⁶ Mota & Matos 2015; Wojciak, McWey & Helfrich 2013; Wojciak, McWey & Waid 2018.

⁶⁷ In de toelichting bij het vierde lid van artikel 1:265f BW wordt (vermoedelijk abusievelijk) verwezen naar het vijfde lid in plaats van het zesde lid.

minderjarige en diens *minderjarige* broers en zussen. De toelichting maakt niet duidelijk waarom er in de toelichting bij lid 2 wordt gesproken over broers en zussen in het algemeen, terwijl lid 3 specifiek spreekt over *minderjarige* broers en zussen. Deze factoren zorgen voor enige onduidelijkheid en een gebrek aan uniformiteit in de regeling.

5.3.4 Automatisch doorlopen omgangsregeling: soms wel, soms niet

Zoals hierboven meermaals is benoemd, zorgt het vernieuwde artikel 1:265f BW ervoor dat er bij uithuisplaatsingen altijd afspraken worden gemaakt over omgang tussen de uithuisgeplaatste minderjarige en diens ouder(s). Dat kan in onderlinge overeenstemming met de GI (lid 1), of door rechterlijke vaststelling van een omgangsregeling op grond van lid 2 of lid 3 van artikel 1:265f BW of artikel 1:265fa lid 1 of lid 2 BW. Het derde lid van artikel 1:265fa BW bepaalt dat alleen omgangsregelingen die door de rechter zijn vastgesteld, ook door blijven lopen wanneer de uithuisplaatsing is beëindigd. Dat brengt mee dat de werkingsduur van een op grond van artikel 1:265f lid 1 BW tussen partijen overeengekomen omgangsplan in beginsel beperkt blijft tot de duur van de feitelijke uithuisplaatsing. Hierover vraagt de opdrachtgever ons het volgende:

Vraag 5: *“Hoe kijkt de Universiteit Leiden aan tegen het onderscheid dat bij beëindiging van de uithuisplaatsing een door de kinderrechter vastgestelde omgangsregeling doorloopt (265f lid 6), terwijl dit voor een overgekomen regeling niet automatisch het geval is?”*

Allereerst merken wij op dat deze vraag vermoedelijk doelt op lid 3 van artikel 1:265fa BW en niet op het (niet langer bestaande) zesde lid van artikel 1:265f BW. Verder menen wij dat dit onderscheid niet problematisch is. Het onderscheid lijkt logisch aan te sluiten op het verschil in de aard van de regeling, dat wil zeggen dat de regelingen die doorlopen na beëindiging van de uithuisplaatsing juist zijn vastgesteld omdat partijen onderling geen overeenstemming hebben bereikt over de manier waarop vormgegeven moet worden aan de omgang, terwijl de regelingen die niet automatisch doorlopen wel op basis van onderlinge overeenstemming tot stand zijn gekomen. Het lijkt erop dat ervan wordt uitgegaan dat personen die eerder tot overeenstemming met de GI zijn gekomen over het omgangsplan, ook na de beëindiging van de uithuisplaatsing met de GI afspraken zullen kunnen maken over de omgang. In de toelichting wordt echter niet uitdrukkelijk onderbouwd waarom ervoor is gekozen om in artikel 1:265fa lid 3 BW onderscheid te maken tussen rechterlijk vastgestelde en in der minne overeengekomen regelingen betreffende de omgang. Wij adviseren daarom kort in te gaan op dit punt in de toelichting.

Hoofdstuk 6 Voogdij

In dit hoofdstuk staan de voorgestelde wetswijzigingen ten aanzien van voogdij centraal. In dat verband wordt met name de beoogde vormgeving van de jaarlijkse evaluatie uitgebreid behandeld (vraag 6). Daarnaast wordt de invoering van een blokkaderecht voor minderjarigen over voogdij, waarover in het conceptwetsvoorstel niets is bepaald, besproken ter beantwoording van vraag 7.

6.1 Inleidend

Het conceptwetsvoorstel introduceert twee bepalingen die tot doel hebben de rechtsbescherming van minderjarigen die onder voogdij staan te vergroten. In artikel 1:303a BW wordt een geschillenregeling ingevoerd, op grond waarvan verschillende partijen een geschil over de uitvoering van de voogdij door de GI kunnen voorleggen aan de kinderrechter. Het artikel is verder vrijwel identiek aan de geschillenregeling voor de OTS (artikel 1:262b BW), op twee punten na. Waar artikel 1:262b BW gedragingen waarover kan worden geklaagd via de klachtenregeling van de GI uitsluit van de geschillenregeling, doet artikel 1:303a BW dit niet. Daarnaast kunnen ouders, gelet op het feit dat zij ingeval van voogdijuitoefening door de GI geen gezag meer uitoefenen, geen gebruik maken van de geschillenregeling voor voogdij, terwijl dit bij een OTS wel kan. Voor hen, hun kinderen vanaf twaalf jaar en de GI is wel een laagdrempelige rechtsingang gecreëerd om omgang te verzoeken bij de kinderrechter (artikel 1:303b BW).

Naast de geschillenregeling introduceert het conceptwetsvoorstel met artikel 1:300 BW een jaarlijkse evaluatie van voogdij die is ontstaan na gezagsbeëindiging in de zin van artikel 1:266 BW en die wordt uitgevoerd door de GI. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze evaluatie, welke een beoordeling van de lichamelijke en geestelijke gezondheid en de veiligheid van de minderjarige inhoudt, wordt neergelegd bij de GI. Na gesprekken met in ieder geval de minderjarige, diens ouder(s) en eventuele pleegouder(s) zal er een evaluatieverslag worden opgemaakt en gedeeld met de RvdK. De RvdK beoordeelt vervolgens of het welzijn en de veiligheid van de minderjarige voldoende worden gewaarborgd. Bestaat hierover een verschil van mening tussen de GI en de RvdK en komen zij daar onderling niet uit, dan kan de RvdK gebruik maken van de geschillenregeling en een verschil van inzicht aan de kinderrechter voorleggen, of in het uiterste geval een verzoek tot beëindiging van de voogdij doen op grond van artikel 1:328 en 329 BW.

6.2 Positieve punten

Met de invoering van de geschillenregeling voor voogdij wordt gehoor gegeven aan verschillende oproepen om ook een rechtsingang te creëren voor geschillen over de uitvoering van de voogdijmaatregel.⁶⁸ Ook vanuit een kinder- en mensenrechtelijk perspectief is de invoering van een geschillenregeling wenselijk. Deze regeling stelt voogdijpupillen vanaf twaalf jaar en hun feitelijke opvoeders in staat om tegen beslissingen of handelingen van de GI op te komen. De invoering van de

⁶⁸ Kramer 2017, p. 238; Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg 2019, p. 99; Bruning e.a. 2022a, p. 278; Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid 2024, p. 76.

geschillenregeling biedt een rechtsingang en daarmee een rechtsmiddel om te ageren tegen mogelijke schendingen van kinder- en mensenrechten die vervat kunnen zijn in beslissingen van de GI.⁶⁹ Daarmee wordt invulling gegeven aan de verplichting voor lidstaten om een effectief rechtsmiddel beschikbaar te stellen tegen mensenrechtenschendingen, welke verplichting uit verschillende mensenrechtendocumenten voortvloeit.⁷⁰ Ook het Kinderrechtencomité benoemt dat de kinderrechten uit het IVRK enkel daadwerkelijke betekenis toekomt als er ook een effectief rechtsmiddel beschikbaar is om tegen vermeende schendingen daarvan te ageren.⁷¹ De *Guidelines for the Alternative Care of Children* benadrukken eveneens dat kinderen in alternatieve zorg, zoals voogdijkinderen, toegang zouden moeten hebben tot een bekend, effectief en onpartijdig mechanisme waaraan zij hun zorgen en/of klachten over de uitvoering van de alternatieve zorg kunnen voorleggen.⁷² Met de invoering van een geschillenregeling voor voogdij zou daarom ook invulling worden gegeven aan een betekenisvolle en effectieve implementatie van kinderrechten.⁷³ Dit is wat ons betreft een belangrijke verbetering van de rechtsbescherming van minderjarigen onder voogdij van een GI en van degenen die hen als behorende tot hun gezin opvoeden, nu ook zij naar de rechter kunnen stappen op grond van deze bepaling.⁷⁴

Ook vinden wij het positief dat met de invoering van een jaarlijkse evaluatie wordt beoogd invulling te geven aan de verplichting tot het periodiek evalueren van plaatsingen in alternatieve zorg. Deze verplichting volgt uit artikel 25 IVRK en de *Guidelines for the Alternative care of Children*.⁷⁵ Op deze manier ontstaat er structureel toezicht op minderjarigen die onder voogdij staan en op dit moment ontbreekt dat.⁷⁶ Bovendien wordt hiermee opvolging gegeven aan (onder andere) de aanbevelingen van Commissies de Winter en van Doijeweert.⁷⁷

⁶⁹ Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een mogelijke schending van artikel 8 EVRM of artikel 17 IVBPR door een minderjarige weg te plaatsen uit een pleeggezin waarmee het familieleven heeft opgebouwd, of door een feitelijke beperking van het contact tussen ouder(s) en minderjarigen.

⁷⁰ Artikel 13 EVRM; artikel 2 lid 3 IVBPR. Zie in dit verband ook EHRM 26 maart 2024, appl.nr. 38963/18 (*V.I./Moldavië*), par. 128. In deze uitspraak concludeert het EHRM dat de Moldavische wet- en regelgeving niet voldoende is om kinderen doeltreffend te beschermen tegen inbreuken op hun integriteit in de zin van artikel 3 EVRM. Ter motivering van deze conclusie verwijst het Hof (o.a.) nadrukkelijk naar het ontbreken van de mogelijkheid om verdragsklachten aan een rechter of andere onafhankelijke instantie voor te leggen. Hoewel deze uitspraak specifiek ziet op een minderjarige zonder ouderlijke zorg in een psychiatrische context, valt uit deze uitspraak mogelijk af te leiden dat toegang tot een onafhankelijke instantie met betrekking tot verdragsklachten in algemene zin van belang is voor het beschermen van kinderen zonder ouderlijke zorg tegen schendingen van artikel 3 EVRM.

⁷¹ Kinderrechtencomité 2003, par. 24-25; zie ook Van der Zon 2020, p. 189, waarin een effectieve mogelijkheid voor kinderen om voor hun rechten op te komen als vereiste voor effectieve rechtsbescherming genoemd wordt.

⁷² *Guidelines for the Alternative Care of Children*, par. 90.

⁷³ Klootwijk 2024, p. 228, 233.

⁷⁴ Anticiperend op de wetswijziging die met het conceptwetsvoorstel wordt beoogd, oordeelde het Hof Arnhem-Leeuwarden op 4 maart 2025 (ECLI:NL:GHARL:2025:1326, m.n. r.o. 5.6) dat de geschillenregeling uit artikel 1:262b BW analoog moet worden toegepast voor geschillen over de uitvoering van de voogdijmaatregel.

⁷⁵ Hodgkin & Newell 2007, p. 379-380; *Guidelines for the Alternative Care of Children*, par. 5.

⁷⁶ Klootwijk 2024, p. 232-233.

⁷⁷ Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg 2019, p. 99; Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid 2024, p. 76; zie ook Bruning e.a. 2022a, p. 239; Bruning 2024, p. 171-172.

Bovendien wordt er met de invoering van artikel 1:303b BW een laagdrempelige mogelijkheid gecreëerd voor minderjarigen vanaf 12 jaar die onder voogdij staan, hun ouders en de betrokken GI om de rechter te verzoeken een omgangsregeling vast te stellen. In de Eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen werd geconstateerd dat de bestaande mogelijkheid voor deze partijen om een omgangsregeling te verzoeken via de weg van artikel 1:377a BW niet laagdrempelig genoeg is.⁷⁸ Het advies om een meer toegankelijke rechtsingang te creëren voor omgangsverzoeken in dergelijke situaties lijkt met de invoering van artikel 1:303b BW te worden opgelost. Dit is in lijn met het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt dat kinderen en ouders recht hebben op omgang met elkaar, ook als zij gescheiden van elkaar leven door bijvoorbeeld een voogdijmaatregel, tenzij dit niet in het belang is van het kind.⁷⁹ Met de invoering van deze laagdrempelige rechtsingang voor omgangsverzoeken wordt de rechtsbescherming van ouders en minderjarigen die onder voogdij staan naar onze mening dan ook terecht versterkt.

6.3 Kanttekeningen bij de jaarlijkse evaluatie in het licht van *Loste t. Frankrijk*

Met betrekking tot de voornoemde jaarlijkse evaluatie heeft de opdrachtgever ons de volgende vraag voorgelegd:

Vraag 6: *“In het wetsvoorstel is voorzien in een periodieke (jaarlijkse) evaluatie van de voogdij. In hoeverre wordt met de huidige vormgeving voldoende tegemoetgekomen aan Loste t. Frankrijk?”*

In de zaak *Loste t. Frankrijk* staat de vraag centraal of de Franse staat voldoende invulling heeft gegeven aan de verplichting om passende maatregelen te treffen om Loste doeltreffend te beschermen tegen foltering dan wel onmenselijke en/of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) in de vorm van seksueel misbruik door haar pleegvader. Uiteindelijk komt het EHRM tot het oordeel dat dit niet het geval is. Hoewel de vorm, frequentie en intensiteit van het toezicht dat de Franse jeugdbeschermingsautoriteit uitoefende op Loste gedurende haar plaatsing in het pleeggezin een belangrijke rol spelen in de motivering van dit oordeel, kunnen er uit deze uitspraak slechts in beperkte mate algemene uitgangspunten worden afgeleid over de manier waarop het toezicht op de voogdij moet worden vormgegeven.

Zo concludeert het EHRM dat er sprake was van een adequaat wetgevingskader, inclusief preventiemaatregelen en mechanismen om (risico's op) misbruik binnen pleeggezinnen op te sporen en te voorkomen. Een van deze preventiemaatregelen is de verplichting van de jeugdbeschermingsautoriteit, die belast was met de voogdij over Loste, om jaarlijks verslagen op te stellen om jeugdrechters te informeren over de omstandigheden waarin de minderjarige die onder voogdij van de jeugdbeschermingsautoriteit staat, zich bevindt. Deze verplichting wordt echter niet afzonderlijk als adequaat beoordeeld door het EHRM, maar in samenhang met andere (beleidsmatige) verplichtingen voor de jeugdbeschermingsautoriteit (zoals het afleggen van huisbezoeken, het regelmatig voeren van

⁷⁸ Bruning e.a. 2022a, p. 240-241, 294; zie ook Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid 2024, p. 68 en Van Capelleveen & Van der Zon 2020, par. 6.6.

⁷⁹ Van Capelleveen & Van der Zon 2020, par. 6.2; Artikel 9 lid 3 IVRK; artikel 8 EVRM; EHRM 28 april 2016, appl. nr. 68884/13 (*Cincimino/Italië*), par. 63, 66.

gesprekken en het onderhouden van contact met de schooldirecteur) en bijvoorbeeld ook de geldende strafwetgeving in Frankrijk. Daarom valt niet zonder meer te zeggen dat het invoeren van een wettelijke verplichting tot jaarlijkse verslaglegging over de minderjarige voldoende is in het licht van *Loste t. Frankrijk*.

Bovendien is de achilleshiel van deze zaak niet gelegen in het wet- en regelgevingskader, maar in de ondeugdelijke uitvoering door de jeugdbeschermingsautoriteit. In dit verband benadrukt het EHRM met name dat de jeugdbeschermingsautoriteit niet heeft voldaan aan de verplichting om jaarlijks verslag te leggen over Loste toen dat wel wettelijk verplicht was (twee verslagen over een periode van vier jaar) en dat er soms lange perioden verstreken tussen huisbezoeken (2,5 of 5 jaar). Het Europese Hof lijkt zich niet negatief uit te laten over de bezoeken die wel ongeveer een jaar na elkaar hebben plaatsgevonden, wat er mogelijk op duidt dat die frequentie volgens het EHRM niet problematisch is. Bovendien toont het EHRM zich kritisch over de beknoptheid en formaliteit van de verslagen over de huisbezoeken en over het feit dat geenszins blijkt dat de jeugdbeschermingsautoriteit ook individueel met Loste heeft gesproken. Hadden zij dit wel gedaan, dan hadden zij een vertrouwensband met Loste kunnen opbouwen en mogelijk signalen over het misbruik kunnen opvangen, om daar vervolgens op te acteren. Dat betekent dat de Staat zich niet kan verweren door te zeggen dat het niet op de hoogte was van het misbruik. Dit alles tezamen maakt dat het EHRM concludeert dat de Franse autoriteiten onvoldoende hebben gedaan om te voldoen aan de positieve verplichtingen die artikel 3 EVRM met zich meebrengt voor lidstaten.

Wat betekent dit voor de manier waarop wij kijken naar de voorgestelde jaarlijkse evaluatie van voogdij? Wij zijn van mening dat er zeker meer aandacht nodig is voor de wijze waarop een voogdijmaatregel door de GI wordt uitgevoerd, maar wij twijfelen of enkel een jaarlijkse verslaglegging door de GI, gevolgd door een beoordeling door de RvdK daar het juiste middel voor is. Uit de bovenstaande uitspraak van het EHRM volgt dat elk kind dat met een voogdijmaatregel uit huis is geplaatst, recht heeft op een structurele evaluatie van (het verloop van) de uithuisplaatsing. Het EHRM geeft niet aan op welke wijze en door wie dat moet gebeuren. Dit zal ook per land verschillen, aangezien in elk land verschillende jeugdbeschermingsstelsels en -instanties bestaan. Het gaat er in de eerste plaats om dat de uitvoerende instantie (in Nederland: de GI) zorgt voor een regelmatige beoordeling van de opvoedingssituatie van minderjarigen onder voogdij. Daarvoor is het onder meer nodig om regelmatig huisbezoeken af te leggen en met de minderjarige zelf te spreken. Daarnaast kan het nodig zijn, ook ter toetsing van deze uitvoering, dat er een verplichting is tot een periodieke rapportage over de uitvoering van de voogdijmaatregel.

Wij vinden het positief dat de GI middels deze bepaling een actieve evaluatierol krijgt, waarbij zij moet spreken met de betrokkenen om tot een evaluatieverslag te komen waarin het welzijn en de veiligheid van het kind centraal staan. De GI is als voogd immers verantwoordelijk voor het waarborgen van het welzijn van de minderjarige en zou daarover volgens de *Guidelines for the Alternative Care of Children* ook verantwoording moeten afleggen aan een daarvoor aangewezen publieke autoriteit. Dit is wat ons betreft dan ook een verbetering ten opzichte van het oude conceptwetsvoorstel, waarin deze evaluatietaak bij de RvdK werd belegd (zie [paragraaf 2.3.1](#) over onze kanttekeningen daarbij). Dat neemt niet weg dat een van onze kernbezwaren, te weten de beperkte capaciteit van de RvdK, nog steeds geldt ten aanzien van de nieuwe rol van de RvdK in artikel 1:300 BW. Hoewel de RvdK niet langer verantwoordelijk is voor het (laten) voeren van gesprekken met ten minste de minderjarige, diens ouder(s) en pleegouder(s) en het opstellen van het evaluatieverslag, zijn zij wel verantwoordelijk voor de feitelijke toets van dat evaluatieverslag van

de GI. De RvdK moet immers aan de hand van dat verslag beoordelen of de GI het welzijn en de veiligheid van de minderjarige voldoende waarborgt in de uitoefening van de voogdij. In de eerste helft van 2024 stonden bijna 8200 kinderen onder voogdij van een GI.⁸⁰ Wij vragen ons af of de RvdK de capaciteit heeft om een dusdanig groot aantal evaluatieverslagen op een afdoende grondige manier te beoordelen (zie [paragraaf 2.4.1](#)).

Hoewel wij dus in beginsel positief staan tegenover het invoeren van een vorm van toezicht op minderjarigen die onder voogdij staan, zien wij wel haken en ogen bij de in artikel 1:300 BW voorgestelde vormgeving daarvan. In de Loste-zaak heeft de kinderrechter een regiefunctie bij de uitvoering van de voogdijmaatregel; de kinderrechter ontvangt jaarlijks een evaluatieverslag waarmee de rechter wordt geïnformeerd over de omstandigheden waar de voogdijpupil zich in bevindt. In ons huidige Nederlandse systeem is de kinderrechter grotendeels lijdelijk. Zou het toch niet mogelijk zijn om de GI te verplichten om jaarlijks aan de kinderrechter een evaluatie van de uitvoering van de voogdijmaatregel toe te sturen, in plaats van aan de RvdK? Ook bij beschermingsmaatregelen voor meerderjarigen bestaat een soortgelijke rapportageverplichting aan de rechter, bijvoorbeeld bij het mentorschap op grond van artikel 1:450 BW.⁸¹ In dat geval zijn er niet drie instanties (de GI als uitvoerder en verslaglegger, de RvdK als toetser van het evaluatieverslag en de kinderrechter als geschillenbeslechter), maar twee instanties betrokken, wat bevorderlijk kan zijn voor een effectief en efficiënt toezicht op voogdijmaatregelen. Of de kinderrechter in dat geval ook de ambtshalve bevoegdheid moet krijgen om bijvoorbeeld omgangsverplichtingen aan de GI op te leggen of andere instructies te geven, is een vraag die verder zal moeten worden uitgewerkt. Het zou ook mogelijk kunnen zijn dat de kinderrechter bij een evaluatieverslag waar vragen of zorgen over zijn, de RvdK als deskundige vraagt om nader advies over of onderzoek naar de uitvoering van de voogdijmaatregel.

6.4 Blokkaderecht voor voogdikinderen bij overplaatsing

Hoewel het conceptwetsvoorstel nog geen voorstel bevat om een blokkaderecht voor minderjarigen onder voogdij in te voeren, stelt de opdrachtgever ons daarover de volgende vraag:

Vraag 7: *“Hoe kijkt de Universiteit Leiden aan tegen een blokkaderecht voor kinderen onder voogdij bij overplaatsing?”*

Het huidige blokkaderecht is opgenomen in artikel 1:336a BW en ingevoerd als onderdeel van de versterking van de positie van pleegouders. Dit artikel bepaalt dat minderjarigen die ten minste een jaar door dezelfde personen (anders dan hun voogd) zijn verzorgd en opgevoed, enkel door de voogd kunnen worden overgeplaatst als de personen die de minderjarige verzorgen en opvoeden daar toestemming voor

⁸⁰ Jeugdbescherming en jeugdreclassering 1^e halfjaar 2024, cbs.nl 31 oktober 2024, tabel 1.0.1.

⁸¹ In dat geval moet er minstens vijfjaarlijks gerapporteerd worden over het verloop van het mentorschap en de vraag of het mentorschap moet voortduren. Rechter oordeelt positief over deze rapportageverplichting omdat het ervoor zorgt dat dossiers opgeschoond en bijgewerkt worden, hetgeen ook ingeval van voogdij wenselijk is. De administratieve belasting wordt vanuit de rapportage-plichtigen wel als nadeel gezien. Zie Ter Haar, in *GS Personen- en Familierecht*, art. 1:459 BW, aant. 4 en Davelaar, Tissing & Waal 2018, p. 86-87.

geven. Weigeren zij hun toestemming, dan kan de voogd de rechter vragen om vervangende toestemming, welk verzoek enkel wordt toegewezen als dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk is.

Het belang van het kind staat dus centraal in het rechterlijke toetsingscriterium. Dat is in lijn met de ratio achter het blokkaderecht, namelijk het waarborgen van het belang dat minderjarigen hebben bij continuïteit en stabiliteit in hun verzorging en opvoeding.⁸² Artikel 20 lid 3 IVRK bepaalt uitdrukkelijk dat wanneer kinderen in alternatieve zorg moeten worden geplaatst omdat zij tijdelijk of blijvend niet in hun eigen gezin kunnen opgroeien, er bij de plaatsing rekening moet worden gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding. In de literatuur wordt dit doorgaans geïnterpreteerd als een instructie aan verdragsstaten om, waar mogelijk en in het belang van het kind, te voorkomen dat kinderen in alternatieve zorg steeds worden overgeplaatst.⁸³ Een ander belangrijk aspect dat met het blokkaderecht wordt beschermd, is het familieleven tussen pleegouders en het pleegkind.⁸⁴ Gedurende een (lange) plaatsing in een pleeggezin kunnen de pleegouders en het pleegkind immers familieleven met elkaar opbouwen en dit familieleven is op grond van artikel 8 EVRM beschermenswaardig. Het blokkaderecht biedt pleegouders een mogelijkheid om de inbreuk die een overplaatsingsbeslissing kan maken op het familieleven tussen pleegouders en pleegkinderen rechterlijk te laten toetsen.

Het blokkaderecht beoogt dus de voornoemde belangen en rechten van zowel pleegouders als pleegkinderen te beschermen. De minderjarige is voor de bescherming van deze belangen echter wel aangewezen op de pleegouders, nu de wet niet vereist dat ook de minderjarige toestemming geeft voor een overplaatsing. In gevallen waarin pleegouders en pleegkinderen op een lijn zitten met betrekking tot de vraag of een overplaatsing gewenst is, zal dit doorgaans geen problemen opleveren. Voor die gevallen lijkt het invoeren van een blokkaderecht voor de minderjarige dan ook weinig toegevoegde waarde te hebben. Een zelfstandig blokkaderecht voor minderjarigen lijkt dan ook met name betekenisvol te kunnen zijn wanneer het pleegkind en de pleegouders verschillen van mening over de wenselijkheid van een overplaatsing. In dat verband kunnen zich twee situaties voordoen.

1. Pleegouders geven geen toestemming en blokkeren de overplaatsing of terugplaatsing van de minderjarige, terwijl de minderjarige wel overgeplaatst of teruggeplaatst wil worden, of;
2. Pleegouders geven wel toestemming voor de overplaatsing, terwijl de minderjarige niet overgeplaatst wil worden.

Doet de eerste situatie zich onder het huidige recht voor, dan zal de voogd vervangende toestemming aan de rechter vragen voor de overplaatsing, waarna de rechter zal beoordelen of overplaatsing in het belang van het kind noodzakelijk is. Volgens het voorgestelde artikel 809 lid 1 Rv dient de minderjarige vanaf acht jaar in dat geval te worden gehoord, nu het verzoek tot vervangende toestemming ziet op de overplaatsing van de minderjarige.⁸⁵ Een uitdrukkelijke wens van de minderjarige om niet langer bij de pleegouders te wonen kan via deze weg bekend worden bij de rechter en worden meegenomen in de beoordeling of de

⁸² Vlaardingerbroek e.a., *Het hedendaagse personen- en familierecht* 2023/9.5; Bruning, van den Brink & Punselie 2024, p. 336.

⁸³ Hodgkin & Newell 2007, p. 289; Cantwell & Holzscheiter 2008, p. 61-62; Van der Zon 2020, p. 163; *Guidelines for the Alternative Care of Children*, par. 12, 60.

⁸⁴ Doek 2004, p. 565; zie ook Bruning 2000, p. 849.

⁸⁵ Zie ook het procesreglement Gezag en Omgang, januari 2024.

overplaatsing noodzakelijk is in het belang van de minderjarige. Ondanks het feit dat de minderjarige de overplaatsing dus niet zelfstandig kan blokkeren door het weigeren van toestemming, kan de rechter de stem en het standpunt van de minderjarige via deze weg wel meenemen in de belangenafweging.⁸⁶

De tweede situatie levert een ander resultaat op. In dat geval zal de minderjarige overgeplaatst kunnen worden zonder tussenkomst van de rechter. De vraag is op welke manier de stem van minderjarigen in deze gevallen wordt gehoord en meegewogen in de overplaatsingsbeslissing onder het huidige recht. De situatie is anders als het voorgestelde artikel 1:303a BW wordt ingevoerd, waarmee een geschillenregeling voor voogdij in het leven wordt geroepen. Nu het in de hierboven geschetste situatie gaat over een geschil in de uitvoering van de voogdijmaatregel (namelijk: de minderjarige is het oneens met de overplaatsingsbeslissing van de GI), valt dit binnen het toepassingsbereik van de geschillenregeling. De invoering van de geschillenregeling bij voogdij zorgt er dus voor dat er een rechtsingang ontstaat voor minderjarigen om een overplaatsingsbeslissing aan de rechter voor te leggen. Ook minderjarigen jonger dan twaalf zouden een informele rechtsingang hebben op grond van dit artikel.

Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat de toegevoegde waarde van een zelfstandig blokkaderecht voor voogdijkinderen beperkt is, ook in gevallen waarin de minderjarige en de pleegouders verschillend denken over de overplaatsingsbeslissing. Het invoeren van een blokkaderecht voor minderjarigen is weliswaar een manier om invulling te geven aan recht van minderjarigen om te participeren in beslissingen die hen aangaan en de verplichting van staten om dit recht te verzekeren (artikel 12 IVRK), maar ook zonder een zelfstandig blokkaderecht kunnen minderjarigen hun stem laten horen met betrekking tot de overplaatsingsbeslissing – ofwel door een gesprek met of brief aan de rechter in het kader van artikel 809 Rv, ofwel door middel van de voorgestelde geschillenregeling voor voogdij. Om te kunnen spreken van een effectief participatierecht is een adequate informatievoorziening echter noodzakelijk.⁸⁷ Daarom is het van groot belang dat het conceptwetsvoorstel ook waarborgt dat minderjarigen die na gezagsbeëindiging onder voogdij van een GI staan, actief op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid om via het voorgestelde artikel 1:303a BW op te komen tegen bijvoorbeeld overplaatsingsbeslissingen van de GI. Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een informatieplicht voor de GI, vergelijkbaar met de plicht die zij hebben om minderjarigen te informeren over het bestaan van de klachtenregeling.⁸⁸

Het conceptwetsvoorstel bevat verder een wijziging van artikel 807 Rv, waarmee de mogelijkheid van hoger beroep tegen beslissingen in het kader van artikel 1:336a als artikel 1:253s BW (wijziging van verblijfplaats na een jaar verblijf bij pleegouders bij vrijwillige uithuisplaatsing) wordt opengesteld.⁸⁹ Door deze openstelling worden de beroepsmogelijkheden tegen deze beslissingen gelijkgetrokken met de beroepsmogelijkheid die al bestond ten aanzien van de inhoudelijk zeer vergelijkbare beslissingen die in het kader van artikel 1:265i BW (wijziging van verblijfplaats na een jaar verblijf bij pleegouders bij

⁸⁶ Daarbij dient te worden aangetekend dat minderjarigen jonger dan acht voor deze participatiemogelijkheid afhankelijk zijn van de rechtbank om hen al dan niet op te roepen om te worden gehoord.

⁸⁷ Cashmore 2002, p. 842; Lundy 2007; Bruning e.a. 2020, p. 129-131, 277.

⁸⁸ Artikel 4.2.1 lid 7 Jeugdwet.

⁸⁹ Vgl. HR 20 december 2024, ECLI:NL:HR:2024:1895.

gedwongen uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling) worden genomen. Deze gelijktrekking onderschrijven wij.

Hoofdstuk 7 Beantwoording van de overkoepelende vragen

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de overkoepelende vragen van de opdrachtgever. Daarbij gaan wij eerst in op onze overige kanttekeningen en algemene reflecties op het conceptwetsvoorstel, om vervolgens te bespreken in hoeverre dit conceptwetsvoorstel de rechtsbescherming van ouders en kinderen merkbaar verbetert en in lijn is met internationale mensen- en kinderrechten. Tot besluit formuleren wij een aantal aandachtspunten waarmee volgens ons rekening zou moeten worden gehouden bij de verdere vormgeving en implementatie van het conceptwetsvoorstel.

7.1 Algemene reflecties en overige kanttekeningen

In de voorgaande vier hoofdstukken is uitgebreid stilgestaan bij onze zienswijze ten aanzien van de specifieke onderdelen van het conceptwetsvoorstel waar de opdrachtgever vragen over heeft gesteld. Omdat deze vragen niet alle voorgestelde bepalingen omvatten, grijpen wij de laatste overkoepelende vraag van de opdrachtgever aan om in te gaan op een viertal onderwerpen die eerder niet aan bod zijn gekomen, maar die wij wel van belang achten. Deze vraag luidt als volgt:

Overkoepelende vraag 4: *“Heeft de Universiteit Leiden nog andere algemene reflecties omtrent het wetsvoorstel en zo ja, welke?”*

Hoewel dit de laatste overkoepelende vraag is van de opdrachtgever, behandelen wij deze vraag in dit concluderende hoofdstuk als eerste. Zo kunnen wij onze opmerkingen en kanttekeningen bij deze vier onderwerpen ook meenemen in de beantwoording van de overige overkoepelende vragen.

7.1.1 Verlaging van de leeftijdsgrens in artikel 809 Rv en versterking procespositie

In het conceptwetsvoorstel wordt de leeftijdsgrens voor het horen van minderjarigen in zaken die hen betreffen verlaagd van twaalf jaar naar acht jaar.⁹⁰ Hiermee wordt een wettelijke basis gegeven aan de (bij een aantal rechtbanken en bij de Hoven) bestaande rechtspraktijk en wordt er een grotere groep minderjarigen in beginsel gehoord in civiele zaken. Deze wijziging is in overeenstemming met de eerste aanbeveling van Bruning, Smeets, Bolscher, Peper en de Boer in ‘Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie’ – een onderzoeksrapport over de procespositie van minderjarigen in Nederland.⁹¹ Deze aanbeveling om de leeftijdsgrens in artikel 809 lid 1 Rv te verlagen naar acht jaar is gebaseerd op zowel kinderrechtelijke als neuropsychologische en pedagogische inzichten. Vanuit kinderrechtelijk perspectief is met name artikel 12 IVRK van belang. Daarin wordt bepaald dat minderjarigen die in staat zijn om een mening te vormen in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun mening kenbaar te maken over aangelegenheden die hen betreffen, met name in gerechtelijke procedures. Vervolgens moet aan die mening een passend belang worden toegekend bij het nemen van een beslissing.⁹² Het horen van minderjarigen is volgens het Kinderrechtencomité noodzakelijk voor een zorgvuldige bepaling van hun belangen.⁹³ Daarnaast schrijft het Kinderrechtencomité voor dat verdragspartijen tot uitgangspunt

⁹⁰ De leeftijdsgrens van zestien jaar in alimentatiezaken blijft hetzelfde.

⁹¹ Bruning e.a. 2020, p. 260-262.

⁹² Mol 2021, p. 61-62.

⁹³ Kinderrechtencomité 2013, par. 43, 53-54.

moeten nemen dat ieder kind in beginsel in staat is een mening te vormen. In het verlengde daarvan ontmoedigen zij het gebruik van een leeftijdsgrens voor het horen van minderjarigen.⁹⁴ In dit verband concluderen Peper en Smeets dat neuropsychologisch en pedagogisch onderzoek aantoonde dat kinderen jonger dan twaalf jaar in staat zijn om hun mening onder woorden te brengen en zelfstandig beslissingen te nemen. Zij stellen dat een leeftijdsgrens van acht jaar voor het horen van minderjarigen op basis van onderzoek naar en literatuur over dit onderwerp kan worden onderbouwd, maar dat er bij het verlagen van de leeftijdsgrens wel aandacht moet zijn voor de kindvriendelijkheid van de setting waarin (jonge) minderjarigen worden gehoord.⁹⁵

In verschillende andere rapporten komen vergelijkbare geluiden naar voren. Zo blijkt uit het reflectierapport van de Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters dat kinderen en jongeren zelf ook vinden dat minderjarigen jonger dan twaalf de gelegenheid moeten krijgen om met de rechter te spreken over zaken die hen aangaan.⁹⁶ De Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid beveelt bij gerechtelijke procedures omtrent jeugdbescherming aan om in de professionele standaarden van de rechtspraak op te nemen dat minderjarigen tussen de acht en twaalf jaar in beginsel worden uitgenodigd voor een kindgesprek.

Op het eerste gezicht lijkt er een ander geluid voort te komen uit het rapport van Villa Pinedo⁹⁷ over de manier waarop minderjarigen het hoorrecht in echtscheidingsprocedures ervaren. Die ervaringen zijn volgens het rapport overwegend negatief: het voelt voor minderjarigen als een zware plicht en verantwoordelijkheid om met de kinderrechter in gesprek te gaan. In een NRC-artikel over het rapport wordt gesteld dat het hoorrecht volgens Villa Pinedo pas zou moeten worden uitgebreid wanneer is geborgd dat minderjarigen vanaf twaalf jaar het niet meer ervaren als een plicht, maar als recht.⁹⁸ Een korte navraag van ons bij Villa Pinedo leidt tot nuancering van deze stelling. De ervaringen in het rapport zijn veelal afkomstig van jongvolwassenen die jaren geleden zijn gehoord door de rechter. Sindsdien heeft de rechtspraak verschillende verbeteringen doorgevoerd ten aanzien van het hoorrecht.⁹⁹ Bovendien heeft het rapport volgens Villa Pinedo niet tot doel gehad te adviseren over de leeftijdsgrens van het hoorrecht, maar veeleer om aan te tonen welke factoren van het kindgesprek als negatief worden ervaren en dus verbeterd zouden moeten en kunnen worden. Deze contextuele factoren komen in belangrijke mate overeen met de factoren die ook in het eerder aangehaalde onderzoeksrapport 'Kind in proces' worden genoemd, zoals de duur en de setting van het kindgesprek, de behoefte aan ondersteuning en uitleg voorafgaand en tijdens het gesprek en de terugkoppeling van het gesprek aan jongeren.¹⁰⁰

Concluderend zijn wij van mening dat de verlaging van de leeftijdsgrens een positieve wijziging is die de procespositie en de rechtsbescherming van minderjarigen verbetert. Hierdoor zal een grotere groep

⁹⁴ Kinderrechtencomité 2009, par. 20-21.

⁹⁵ Peper & Smeets 2020, p. 141, 156, 158-159.

⁹⁶ Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, p. 62-63, 88.

⁹⁷ Een stichting die kinderen en jongeren helpt die leven met gescheiden ouders; www.villapinedo.nl.

⁹⁸ A. Schreuder, 'Rechtszaken over echtscheiding onvoldoende kindvriendelijk', *NRC*, 12 september 2024.

⁹⁹ Raad voor de Rechtspraak, 'Onderzoek Villa Pinedo waardevol voor verder verbeteren kindgesprekken', 13 september 2024, www.rechtspraak.nl (geraadpleegd op 10 oktober 2024)

¹⁰⁰ Zie Smeets e.a., p. 228-229; Villa Pinedo 2024, p. 13, 15-16, 21.

minderjarigen worden uitgenodigd voor een kindgesprek en worden er meer minderjarigen in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven over zaken die hen aangaan, zoals artikel 12 IVRK voorschrijft. Hoewel het hanteren van een leeftijdsgrens door het Kinderrechtencomité wordt afgeraden, kunnen wij de onderbouwing voor het hanteren van een leeftijdsgrens goed volgen en zijn we het hier mee eens. Bovendien sluit de leeftijdsgrens niet uit dat ook minderjarigen jonger dan acht jaar kunnen worden uitgenodigd voor een kindgesprek door de rechter.

In het voorgestelde artikel 809 Rv ontbreekt wat ons betreft echter nog steeds de bepaling dat de kinderrechter passend belang hecht aan de mening van minderjarigen die zijn gehoord, zoals artikel 12 lid 1 IVRK verlangt.¹⁰¹ Ook het EHRM neemt de mate waarin lidstaten gewicht toekennen aan de mening van minderjarigen steeds vaker mee in zijn overwegingen.¹⁰² Het opnemen van een dergelijke zinssnede in artikel 809 lid 1 Rv zou de waarborging van het participatierecht van minderjarigen ten goede komen. Bovendien zou het een motiveringsplicht voor rechters met zich meebrengen, waardoor het voor minderjarigen meer inzichtelijk wordt wat de rechter met hun mening heeft gedaan.¹⁰³ Volgens minderjarigen ontbreekt deze terugkoppeling nu vaak nog.¹⁰⁴

Niet alleen wordt in het voorstel de leeftijdsgrens voor het uitnodigen van kinderen voor een kindgesprek verlaagd van twaalf naar acht jaar, maar ook wordt de procespositie van de minderjarige in dit voorstel verbeterd. Ook dit onderdeel van het voorstel komt tegemoet aan de aanbevelingen die in het rapport 'Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie' worden gedaan ten aanzien van het versterken van de procesbekwaamheid en de zelfstandige rechtsingang van minderjarigen van twaalf jaar en ouder.¹⁰⁵ In het conceptwetsvoorstel krijgt de minderjarige van twaalf jaar en ouder een zelfstandige rechtspositie bij al de bepalingen waar ook ouders als verzoeker zijn aangemerkt. Dit sluit naadloos aan bij ons eerdere onderzoek Kind in Proces en juichen wij dan ook toe. Ook wordt voorgesteld in dit voorstel om in meer gevallen de informele rechtsingang voor minderjarigen open te stellen, die ook toegankelijk is voor minderjarigen jonger dan twaalf jaar die in staat zijn tot een redelijke waardering van belangen, en ook dit past in onze eerdere aanbevelingen en waarderen wij dan ook als positief, mede gezien in het licht van het IVRK en andere relevante mensen- en kinderrechtenstandaarden.¹⁰⁶

7.1.2 Verkorten van termijn in artikel 809 lid 3 Rv

Naast de aanpassing van de minimumleeftijd in artikel 809 Rv, wordt in het conceptwetsvoorstel ook de termijn waarbinnen de minderjarige moet worden gehoord in geval van spoedbeschikkingen gehalveerd. Het voorgestelde lid 3 van artikel 809 Rv bepaalt namelijk dat de minderjarige binnen een week na het geven van dergelijke beschikkingen moet worden gehoord. De Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid uitte in haar rapport kritiek op de huidige termijn van twee weken voor het horen van

¹⁰¹ Mol 2022, p. 32-33.

¹⁰² Mol 2022, p. 241.

¹⁰³ Lundy 2007, p. 939.

¹⁰⁴ Bruning e.a. 2020, p. 280; Villa Pinedo 2024, p. 19.

¹⁰⁵ Bruning e.a. 2020, p. 270.

¹⁰⁶ Bruning e.a. 2020, par. 2.5; Bruning & Mol 2021.

de minderjarige na de spoedbeschikking, omdat hiermee geen tijdige toegang tot de rechter zou worden gewaarborgd. De Adviescommissie pleit dan ook voor een verkorting van deze termijn.¹⁰⁷ Ook in het Reflectierapport van familie- en jeugdrechters wordt benadrukt dat het van belang is “dat betrokkenen zo kort mogelijk na het nemen van de spoedbeslissing over het verzoek worden gehoord”.¹⁰⁸ In dit conceptwetsvoorstel wordt hieraan tegemoetgekomen door de verkorting van de termijn in artikel 809 lid 3 Rv, welke wijziging wij als zeer positief beschouwen vanuit het oogpunt van rechtsbescherming.

7.1.3 De toepasbaarheid van artikel 1:265i BW en artikel 1:336a BW op gezinshuizen

Artikel 1:265i BW bepaalt dat de GI toestemming van de rechter nodig heeft voor het wijzigen van de verblijfplaats van minderjarigen die in het kader van een OTS minstens een jaar door een ander dan hun ouders als behorende tot diens gezin zijn verzorgd en opgevoed. De ratio achter deze bepaling is dat er in de periode van een jaar *family life* in de zin van artikel 8 EVRM opgebouwd kan worden tussen de minderjarige en de verzorgers. De verplichte rechterlijke toets maakt dat een inbreuk op dit *family life* in de vorm van een overplaatsing door de GI op rechtmatigheid kan worden getoetst.¹⁰⁹ Ook biedt deze bepaling een waarborg voor de continuïteit en stabiliteit in de opvoeding, waar minderjarigen volgens artikel 20 lid 3 IVRK recht op hebben. Het conceptwetsvoorstel voegt een vierde lid toe aan dit artikel, waarmee ouders met gezag, de minderjarige vanaf twaalf jaar en de voornoemde ‘ander’ de mogelijkheid wordt geboden om overplaatsingsbeslissingen die de GI binnen dat eerste jaar neemt, ook voor te leggen aan de rechter (dit is overigens ook al mogelijk in de bestaande OTS-regeling via art. 1:265d lid 2 sub c BW). De huidige formulering van het artikel lijkt te impliceren dat deze rechtsingang alleen geldt bij pleeggezinplaatsingen en bijvoorbeeld niet bij gezinshuisplaatsingen, temeer nu in de toelichting bij de bepaling enkel wordt verwezen naar pleegouders. De vraag rijst dan ook of gezinshuisouders onder de noemer “een ander die de minderjarige als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt” kunnen – en zouden moeten – worden geschaard.

De kwalificatie van gezinshuisouders is niet alleen relevant met betrekking tot de verplichte toetsing uit artikel 1:265i BW, maar ook in het kader van het blokkaderecht bij voogdij uit artikel 1:336a BW, waaraan een vergelijkbare ratio ten grondslag ligt. In de rechtspraak zijn verschillende voorbeelden te vinden van gezinshuisouders die zich beroepen op deze artikelen. Doorgaans wordt in deze zaken geoordeeld dat deze bepalingen niet van toepassing zijn op gezinshuisouders. Zij kunnen niet worden gelijkgesteld aan pleegouders, omdat een gezinshuis een professionele jeugdhulpverleningsvorm is die wordt gekwalificeerd als accommodatie en niet als pleeggezin. Nu de wetgever jeugdhulpaanbieders bewust heeft uitgesloten van deze bepaling, kunnen gezinshuisouders hier volgens de rechters geen beroep op doen.¹¹⁰ Toch moet volgens rechtbank Oost-Brabant op grond van art. 8 en 14 EVRM artikel 1:265i BW

¹⁰⁷ Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid 2024, p. 112-113

¹⁰⁸ Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023, p.83.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 015, nr. 28.

¹¹⁰ Rechtbank Noord-Holland 8 september 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:8593; Rechtbank Limburg 25 augustus 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6245, r.o. 6.2; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5961, r.o. 2.8; Hof Amsterdam 18 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1712, r.o. 3.4.

analoog worden toegepast voor gezinshuisouders (zie o.a. Rechtbank Oost-Brabant 11 december 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:6751).

Gelet op wat de artikelen 1:265i en 336a BW beogen te beschermen, is het opmerkelijk dat niet het (al dan niet) bestaan van *family life*, maar de juridische kwalificatie van gezinshuisouders als jeugdhulpaanbieders de hoofdrol speelt bij het beantwoorden van de vraag of deze bepalingen van analoge toepassing zouden moeten zijn op gezinshuisouders. In de zaken waarin wel wordt ingegaan op het bestaan van *family life*, wordt dit onderwerp behandeld in het kader van een beroep op artikel 8 EVRM.¹¹¹ Het Hof Arnhem-Leeuwarden benoemt daarbij expliciet dat het ontstaan van *family life* tussen minderjarigen en gezinshuisouders niet is uitgesloten, ondanks het gegeven dat gezinshuisouders in een professionele hoedanigheid voor minderjarigen zorgen. Bovendien erkent het Hof dat een overplaatsing van een minderjarige uit een gezinshuis waar de minderjarige *family life* heeft opgebouwd, in strijd kan zijn met artikel 8 EVRM.¹¹²

In de literatuur speelt het argument dat minderjarigen in de praktijk evengoed *family life* kunnen opbouwen met gezinshuisouders juist de hoofdrol in pleidooien voor de gelijkstelling van gezinshuizen en pleeggezinnen bij de toepassing van de artikelen 1:265i en 336a BW. Zo betogen Gommans, Höfte en De Boer dat wanneer gezinshuiskinderen hun verblijf als gezinsleven ervaren, de rechtsbescherming van gezinshuiskinderen en gezinshuisouders vergelijkbaar zou moeten zijn met de rechtsbescherming die pleegkinderen en pleegouders toekomt. Immers, gezinshuiskinderen hebben evengoed belang bij stabiliteit in de opvoedsituatie en bescherming van hun rechten uit artikel 8 EVRM.¹¹³ Ook Van der Zon stelt dat de vaststelling of er sprake is van *family life* cruciaal is voor het beantwoorden van de vraag of een gezinshuiskind kan worden overgeplaatst. In dat verband bepleit zij dat de juridische kwalificatie van de woonvorm ‘gezinshuis’ aanzienlijk minder relevant is dan de vraag of het steeds dezelfde personen zijn geweest die de gezinshuiskinderen hebben verzorgd en opgevoed.¹¹⁴ In de eindevaluatie van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen wordt geconcludeerd dat er in de literatuur en bij verschillende partijen in de jeugdbeschermingsketen onbegrip heerst over het feit dat *family life* dat in gezinshuizen wordt opgebouwd geen bescherming toekomt, terwijl dat wel het geval is in pleeggezinnen.¹¹⁵ De onderzoekers bevelen daarom aan om de wettelijke regeling aan te passen zodat de verplichte toetsing en het blokkaderecht ook van toepassing zijn voor gezinshuizen.¹¹⁶

In lijn met deze zienswijzen zijn wij dan ook van mening dat ook gezinshuiskinderen- en ouders onder het toepassingsbereik van artikel 1:265i (inclusief het nieuwe lid 4) en 1:336a BW zouden moeten vallen. Dit

¹¹¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5961, r.o. 2.8; Hof Amsterdam 18 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1712, r.o. 3.5.

¹¹² Hof Arnhem-Leeuwarden 17 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5961, r.o. 2.8.

¹¹³ Gommans, Höfte & De Boer 2022. Een uitzondering op de regel dat gezinshuizen niet gelijk kunnen worden gesteld aan pleeggezinnen deed zich voor in een niet gepubliceerde uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 8 juli 2020 (C/17/173283/FARK20-648), waarin werd geoordeeld dat de gezinshuisouders in deze zaak wel gelijk kunnen worden gesteld aan pleegouders omdat zij de minderjarigen langdurig als behorend tot hun gezin hebben verzorgd en opgevoed. Deze uitspraak wordt toegelicht in Gommans, Höfte & De Boer 2022, p. 24.

¹¹⁴ Van der Zon, in: *GS Personen- en familierecht*, aant. 4.

¹¹⁵ Bruning e.a. 2022a, p. 243, 280-281

¹¹⁶ Bruning e.a. 2022a, p. 294-295.

is bovendien in overeenstemming met het doel van het conceptwetsvoorstel, nu hiermee rechtsbescherming wordt geboden aan gezinshuiskinderen en gezinshuisouders op een punt waarop dat nu ontbreekt, namelijk het voorkomen van overplaatsingen die onrechtmatig inbreken op het beschermenswaardige *family life* dat ook in gezinshuizen kan worden opgebouwd. Daarbij zou ook een aanpassing van artikel 1:265d lid 2 en 3 BW passen, zodat gezinshuisouders met *family life* net als pleegouders bevoegd worden om een verzoek in te dienen, en ook art. 1:300 BW zou om aanpassing vragen.

7.1.4 Hoofdverblijfplaatsbepaling door de kinderrechter op verzoek van de GI

Volgens het voorgestelde art. 1:262c lid 1 BW kan de kinderrechter op verzoek van de GI “voor de duur van de OTS” een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of een regeling inzake de uitoefening van het recht op omgang vaststellen of wijzigen als dat in het belang van de minderjarige noodzakelijk is. Nieuw in deze bepaling is de mogelijkheid voor de kinderrechter om in het kader van de OTS en op verzoek van de GI te bepalen bij welke ouder de minderjarige de hoofdverblijfplaats heeft (lid 2).

Uit de toelichting en overleggen met de opdrachtgever blijkt dat deze nieuwe mogelijkheid in het leven wordt geroepen voor de situatie waarin er sprake is van een OTS en het duidelijk is dat de minderjarige langdurig niet bij de verzorgende ouder, maar bij de andere ouder zal opgroeien. Wanneer ouders in dat geval niet zelf een familierechtelijk verzoek tot wijziging van de hoofdverblijfplaats indienen, bijvoorbeeld bij complexe scheidingsproblematiek, wordt in het huidige systeem vaak een machtiging uithuisplaatsing gebruikt om de minderjarige bij de andere ouder te kunnen plaatsen. Dit terwijl het uitgangspunt van uithuisplaatsing, namelijk werken aan thuisplaatsing, dan niet van toepassing is. Het voorgestelde artikel 1:262c BW geeft de GI de mogelijkheid om in die gevallen zelf een verzoek tot wijziging van de hoofdverblijfplaats in te dienen bij de rechter, waardoor een machtiging uithuisplaatsing niet langer nodig zal zijn. Zodoende wordt voorkomen dat oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van een machtiging tot uithuisplaatsing bij de andere ouder.

Hoewel deze bepaling in artikel 1:262c lid 2 BW in eerste instantie verschillende vraagtekens oproept, zijn de ratio achter en toegevoegde waarde van het invoeren van deze verzoekmogelijkheid ons in de verschillende overleggen met de opdrachtgever duidelijk geworden. De hierboven genoemde doelen en gevolgen van het invoeren van een mogelijkheid voor de GI om wijziging van de hoofdverblijfplaats te verzoeken, zijn begrijpelijk en wenselijk. Daarnaast zijn wij positief over het feit dat in de toelichting bij het artikel uitdrukkelijk wordt benoemd dat het primair de verantwoordelijkheid van ouders zelf is om geschillen over de hoofdverblijfplaats via de familierechtelijke route aan de rechter voor te leggen.

Toch plaatsen wij een kanttekening bij artikel 1:262c lid 2 BW. Hoewel een OTS vereist is voor de toepassing van dit artikel en ouders dus niet zonder meer kunnen ‘uitwijken’ naar deze bepaling, bijvoorbeeld om de kosten van een familierechtelijke procedure te voorkomen, moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de invoering van deze bepaling een aanzuigende werking zou kunnen hebben op de OTS, althans op de nieuwe mogelijkheid die in dat verband ontstaat om buiten de familierechter om een wijziging van de hoofdverblijfplaats te realiseren. Wij zijn van mening dat de toepassing van een OTS voor

complexe scheidingszaken zoveel mogelijk moet worden tegengegaan als er behalve scheidingsproblemen voor de minderjarige geen andere ernstige ontwikkelingsbedreigingen zijn; in die context verdienen familierechtelijke instrumenten de voorkeur.¹¹⁷ Dit uitgangspunt mag niet uit het oog worden verloren bij de invoering van het voorgestelde artikel 1:262c BW.

7.1.5 Samenplaatsen van broers en zussen bij uithuisplaatsing

Het conceptwetsvoorstel voegt een vierde lid toe aan het bestaande artikel 1:265b BW. In dat lid wordt een wettelijke basis gegeven aan het uitgangspunt dat broers en zussen bij uithuisplaatsing samen worden geplaatst, tenzij dit in strijd is met hun belangen. Dit uitgangspunt geldt ook voor minderjarigen die in gezinsverband hebben samengewoond, waardoor ook stief- en pleegbroers en -zussen onder de bepaling vallen. Eenzelfde bepaling wordt toegevoegd aan artikel 2.3 lid 6 van de Jeugdwet. Door broers, zussen en andere minderjarigen die hebben samengeleefd waar mogelijk in een gezin samen te plaatsen, wordt invulling gegeven aan hun recht op bescherming van het familieleven uit artikel 8 EVRM, juist wanneer er door de uithuisplaatsing al inbreuk wordt gemaakt op het familieleven tussen de minderjarige en hun (pleeg)ouders en/of opvoeders. Ook kan samenplaatsing enige continuïteit bieden terwijl de opvoedsituatie in de basis ingrijpend verandert, en die continuïteit wordt in artikel 20 lid 3 IVRK als wenselijk beschouwd.¹¹⁸ Het uitgangspunt en de daarop geformuleerde uitzonderingsgrond is ook in lijn met de *Guidelines for the Alternative Care of Children*, waarin wordt benadrukt dat broers en zussen bij uithuisplaatsing enkel apart van elkaar mogen worden geplaatst als samenplaatsing een duidelijk risico op mishandeling met zich meebrengt of het de belangen van (een van der) broers en zussen anderszins schaadt.¹¹⁹

De voordelen van het samenplaatsen van broers en zussen wanneer er geen contra-indicaties zijn, kunnen vanuit pedagogisch oogpunt onderbouwd worden. Zoals eerder vermeld kunnen broers en zussen een veilige haven voor elkaar vormen. Ook heeft een meta-analyse laten zien dat breakdown, het vroegtijdig en ongewenst beëindigen van een plaatsing, vaker voorkomt bij een gescheiden plaatsing. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het samenplaatsen een beschermende factor is voor de ontwikkeling is van kinderen en bijdraagt aan hun veerkracht.¹²⁰

In de Richtlijn uithuisplaatsing en terugplaatsing (en ook de vroegere Richtlijn uithuisplaatsing) is het samenplaatsen van broers en zussen al opgenomen als voorkeur.¹²¹ In de praktijk is het echter niet altijd mogelijk om broers en zussen samen te plaatsen, zo blijkt uit onderzoek. Een dossieronderzoek van Stolwijk en collega's, gericht op de periode 2015-2020, toonde aan dat broers en zussen in bijna 30% van

¹¹⁷ Van Montfoort & Bruning 2023, p. 2955-2956, 2960; zie ook concl. A-G M.L.C.C. Lückers 19 november 2021, ECLI:NL:PHR:2021:1086.

¹¹⁸ Hodgkin & Newell 2007, p. 289; Cantwell & Holzscheiter 2008, p. 61-62.

¹¹⁹ *Guidelines for the Alternative Care of Children*, par. 17, 62.

¹²⁰ Konijn e.a. 2019.

¹²¹ *Richtlijn Uithuisplaatsing en terugplaatsing* 2023, p. 62.

de bestudeerde casussen (in totaal ruim 1700 kinderen) gescheiden van elkaar geplaatst werden.¹²² In dossiers waar de reden hiervoor vermeld werd, ging het even vaak om inhoudelijke als om praktische overwegingen. Inhoudelijke redenen waren “parentificatie, waarbij één van de kinderen de ouderrol op zich neemt (42%), conflicten tussen de kinderen onderling (16%), gedragsproblemen (9%), specialistische zorg nodig voor één of meerdere kinderen, maar niet voor alle kinderen (9%), een negatieve invloed van de kinderen op elkaar (7%), en (vermoeden van) seksueel misbruik tussen de kinderen onderling (3%)”.¹²³ Doordat het samenplaatsen van broers en zussen via een “tenzij, als” constructie wordt opgenomen in de wet, ontstaat er ruimte voor jeugdzorgprofessionals om ook de overweging te blijven maken dat samenplaatsen niet in het belang van een kind is. Hiermee kunnen contra-indicaties die genoemd worden in de Richtlijn uithuisplaatsing en terugplaatsing nog steeds gehandhaafd blijven en blijft maatwerk mogelijk.

Het onderzoek van Stolwijk e.a. liet zien dat de jeugdzorgprofessional vaak rekening moet houden met praktische belemmeringen: van de 233 casussen waar de reden voor gescheiden plaatsing vermeld werd, ging het in 124 zaken om een praktische reden. Kortgezegd houdt dit in dat er geen plek gevonden kon worden waar alle broers en zussen samen opgevangen konden worden. In de toelichting bij artikel 1:265b lid 4 BW wordt benadrukt dat praktische belemmeringen in principe geen reden mogen zijn om broers en zussen niet samen te plaatsen. Als er praktische belemmeringen bestaan, moet de GI afwegen of het uitvoeren van de machtiging wel in het belang van de kinderen is. In dit verband rijst de vraag hoe het nieuwe wettelijke uitgangspunt van samenplaatsing zich verhoudt tot het uitgangspunt dat minderjarigen zo veel mogelijk in een gezinsvervangende omgeving moeten worden geplaatst (artikel 2.3 lid 6 Jeugdwet). Volgens de toelichting bij artikel 1:265b lid 4 BW bestaat er geen hiërarchie tussen deze bepalingen en moet in dergelijke gevallen steeds een individuele afweging worden gemaakt. In aanvulling op het eerdergenoemde onderzoek van Stolwijk e.a. blijkt uit de factsheet van Pleegzorg Nederland dat er in Nederland nog altijd een tekort aan pleeggezinnen bestaat en dat het met name moeilijk is om broers en zussen samen in een pleeggezin te plaatsen.¹²⁴ Het is dan ook te verwachten dat er regelmatig praktische belemmeringen zullen ontstaan bij het samenplaatsen van broers en zussen in een gezinscontext. In die gevallen kan de GI voor de ingewikkelde taak komen te staan om af te wegen of de minderjarigen meer belang hebben bij en/of minder worden geschaad door hen in verschillende pleeggezinnen te plaatsen, of door hen samen te plaatsen in een gezinshuis of een residentiële instelling.¹²⁵ Met name plaatsingen in grote groepen zonder vaste opvoeder dienen zo veel mogelijk vermeden te worden; uit onderzoek is veelvuldig gebleken dat plaatsing in een gezin de voorkeur krijgt. We adviseren daarom om in de

¹²² Stolwijk, Van der Put & Defoe 2021. In het onderzoek van Konijn (2021) komt een vergelijkbaar percentage van 35% naar voren; dit betreft een studie die meer geconcentreerd was op de regio Randstad, waar samenplaatsen minder vaak voorkomt dan in andere regio's (tevens beschreven in Stolwijk et al., 2021).

¹²³ Stolwijk, Van der Put & Defoe 2021; p. 44.

¹²⁴ Pleegzorg Nederland 2023, p. 5-6.

¹²⁵ Zie in dit verband ook paragrafen 21-23 van de *Guidelines for the Alternative Care of Children*. Daarin wordt gesteld dat plaatsing in een gezinsvervangende omgeving (met name voor jonge kinderen) het uitgangspunt moet zijn, maar dat dit uitgangspunt uitzondering kan leiden wanneer broers en zussen niet samen kunnen worden geplaatst in een gezinsvervangende omgeving.

toelichting te benadrukken dat wanneer dit dilemma speelt, plaatsing in een gezinsgerichte omgeving altijd de voorkeur krijgt boven samenplaatsing.

In dit kader is een blik over de landsgrenzen relevant. In 2021 heeft de Belgische wetgever ook een wettelijke bepaling ingevoerd waarin is vastgelegd dat broers en zussen het recht hebben om niet van elkaar te worden gescheiden, tenzij hun belangen dit vorderen.¹²⁶ In de toelichting bij het betreffende conceptwetsvoorstel wordt benoemd dat louter budgettaire, administratieve of logistieke redenen onvoldoende zijn om de scheiding van broers en zussen te onderbouwen, mede op grond van jurisprudentie van het EHRM.¹²⁷ Desalniettemin spelen praktische belemmeringen (nog steeds) een belangrijke rol in het gescheiden plaatsen van broers en zussen. In het jaarverslag van 2022 uit de jeugdrechtsbank van Antwerpen haar bezorgdheid over het gebrek aan naleving van het recht op samenplaatsing. Zij beschouwt de nieuwe wet als dode letter, nu deze niet effectief kan worden uitgevoerd vanwege enorme schaarste in de jeugdzorg.¹²⁸ De situatie in België laat zien dat het risico op symboolwetgeving ook in Nederland groot is zolang de praktische problemen die ten grondslag liggen aan de onmogelijkheid om broers en zussen samen te plaatsen, niet worden opgelost.

Dat neemt niet weg dat wij van mening zijn dat de wettelijke verankering van het uitgangspunt dat broers en zussen in beginsel samen moeten worden geplaatst, in lijn is met relevante kinder- en mensenrechten en een duidelijk signaal afgeeft over de wenselijkheid en het belang van samenplaatsing. Het is echter zeer de vraag of het probleem dat samenplaatsen niet altijd gebeurt, wordt opgelost door wettelijke verankering. Met een wettelijke verankering wordt het tekort aan geschikte plekken immers niet opgelost. Daarnaast vrezen wij dat als er straks een keuze gemaakt moet worden tussen gescheiden plaatsing in pleeggezinnen óf samen op een minder geschikte plek (bijvoorbeeld een gezinshuis of een leefgroep), er dan voor het laatste wordt gekozen omdat samenplaatsen in artikel 1:265b lid 4 BW staat. Er moet in geval van wettelijke verankering wat ons betreft dan ook in de toelichting opgenomen worden dat een gezinscontext het uitgangspunt is en dat plaatsing op groepen zo veel mogelijk vermeden moet worden.

7.1.6 Rechtsbijstand voor ouders in kinderschermingsprocedures

Op 1 januari 2023 startte de Pilot kosteloze rechtsbijstand voor ouders die te maken kregen met een eerste procedure betreffende uithuisplaatsing of met een gezagsbeëindigende maatregel. In het kader van deze pilot wijst de rechtbank deze ouders kosteloos en ambtshalve een advocaat toe, die hen juridische bijstand biedt. Hiermee werd tijdelijk tegemoetgekomen aan de roep om de rechtspositie van ouders en minderjarigen die geconfronteerd worden met (een verzoek om) een kinderschermingsmaatregel te versterken.¹²⁹ Inmiddels is deze pilot positief geëvalueerd. De rechtsbijstand bij deze zaken wordt als een grote meerwaarde ervaren door ouders; het leidt onder meer tot een betere informatiepositie en

¹²⁶ Artikel 387septiesdecies oud Burgerlijk Wetboek.

¹²⁷ *Parlementaire stukken, Kamer van Volksvertegenwoordigers 2019/20*, nr. 55-780/1 (*MvT*), p. 5 onder verwijzing naar EHRM 24 maart 1988, appl. nr. 10465/83 (*Olsson/Zweden no. 1*); Dupan 2021, p. 462.

¹²⁸ Jeugdrechtsbank Antwerpen 2022, p. 59.

¹²⁹ Bruning e.a. 2022a, p. 236-238, 243.

ondersteuning zowel voor als na de zitting en tot een gelijkwaardigere positie ter zitting.¹³⁰ Uit de evaluatie bleek tevens dat er brede steun is voor voortzetting en uitbreiding van het toepassingsbereik van de pilot.¹³¹ Ook de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid heeft geadviseerd om de pilot in een meer uitgebreide vorm om te zetten in beleid.¹³² Het conceptwetsvoorstel sluit op deze aanbevelingen aan door de pilot om te zetten naar een structurele regeling, waarin het recht van ouders op kosteloze rechtsbijstand in procedures over (spoed)uithuisplaatsingen, verlengingen daarvan en gezagsbeëindigende maatregelen van een wettelijke basis wordt voorzien (artikel 800 lid 4-6 en 800a Rv en artikel 43 Wet op de rechtsbijstand). Hoewel wij toejuichen dat de rechtspositie van ouders in deze procedures wordt versterkt door hen kosteloze toegang tot een advocaat te verzekeren, adviseren wij om aanvullend wettelijk te regelen dat de betrokken minderjarigen eveneens recht hebben op kosteloze rechtsbijstand. De keuze om dit niet te doen leidt tot een minder gelijkwaardige mogelijkheid voor minderjarigen om ook hun stem en mening te laten vertegenwoordigen in de procedure.¹³³ Het bieden van effectieve ondersteuning aan minderjarigen bij procedures over kinderbeschermingsmaatregelen verbetert hun rechtsbescherming en kan eraan bijdragen dat zij het gevoel hebben gehoord en betrokken te worden.¹³⁴

7.2 Merkbare verbetering van de rechtsbescherming van ouders en kinderen?

Dit conceptwetsvoorstel heeft tot doel de rechtsbescherming in de jeugdbescherming te verbeteren voor de daarbij betrokkenen. Daarom stelt de opdrachtgever de volgende vraag:

Overkoepelende vraag 1: *“In hoeverre wordt de rechtsbescherming voor ouders en kinderen met dit concept wetsvoorstel merkbaar verbeterd?”*

Met dit conceptwetsvoorstel wordt naar onze mening de rechtsbescherming van minderjarigen en hun ouders of verzorgers verbeterd. Verschillende elementen uit het conceptwetsvoorstel leiden tot deze verbetering.

Zo wordt met het voorstel de huidige praktijk waarin op enig moment na een (langer durende) uithuisplaatsing door de GI een perspectiefbesluit wordt genomen, gewijzigd en gaat de kinderrechter beslissen over het toekomstperspectief van uit huis geplaatste minderjarigen. Dit is een belangrijke verbetering en doet recht aan het garanderen van een onafhankelijke en onpartijdige rechter voor deze ingrijpende beslissing voor betrokkenen als het perspectiefbesluit erop neerkomt dat de toekomst van de minderjarige niet thuis is. Het voorstel houdt tevens in dat waar dat niet noodzakelijk is, geen gezagsbeëindiging zal worden uitgesproken maar een OTS met een duurzame uithuisplaatsing. Ook dit onderdeel betekent een verbetering van rechtsbescherming voor betrokkenen, aangezien in deze situaties zo licht mogelijk wordt ingegrepen in het gezinsleven.

¹³⁰ Winter 2024, p. 90-95.

¹³¹ Winter 2024, p. 106.

¹³² Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid 2024, p. 110-111.

¹³³ Pro Facto 2024, p. 23-24.

¹³⁴ Pro Facto 2024, p. 23; Bruning e.a. 2025, p. 245.

Een ander onderdeel dat in belangrijke mate bijdraagt aan een verbetering van de rechtsbescherming, betreft het uitgangspunt dat omgang na uithuisplaatsing moet worden vastgelegd, bij voorkeur door de GI in samenspraak met de minderjarige en zijn of haar ouders of verzorgers, en anders door de kinderrechter. Hiermee wordt het uitgangspunt van omgang na uithuisplaatsing geconsolideerd en bestaat een recht op omgang na uithuisplaatsing, waarbij het de kinderrechter is die over omgang kan beslissen als dit verzoek wordt voorgelegd.

Voor de geschillenregeling regelt het voorstel dat verplichte procesvertegenwoordiging (een advocaat) niet meer nodig is. Dit betreft opnieuw een verbetering van de rechtsbescherming, aangezien de (financiële) drempel om van de geschillenregeling gebruik te maken, wordt weggenomen.

Voor minderjarigen houdt het onderdeel uit het voorstel dat voorschrijft dat zij vanaf de leeftijd van acht jaar moeten worden uitgenodigd voor een kindgesprek, een belangrijke verbetering van hun rechtspositie in. Op dit moment worden minderjarigen pas vanaf de leeftijd van twaalf jaar uitgenodigd. Eerder in dit rapport hebben wij uiteengezet dat ook minderjarigen jonger dan twaalf jaar gehoord zouden moeten worden op basis van relevante mensen- en kinderrechten en pedagogische en psychologische inzichten. Dit onderdeel van het voorstel is in lijn met deze ontwikkelingen en consolideert tevens een ontwikkeling in de rechtspraktijk waarbij door rechtbanken en gerechtshoven minderjarigen vanaf de leeftijd van acht jaar gehoord (gaan) worden.¹³⁵ Ook de versterking van de procespositie van minderjarigen van twaalf jaar en ouder in de OTS-regeling, die inhoudt dat deze groep minderjarigen alle procedurele rechten krijgt die ouders met gezag ook hebben, betekent een verbetering.

Een andere verbetering van de rechtsbescherming van betrokkenen zien wij gelegen in het feit dat de kinderrechter meer taken krijgt, waardoor de toegang tot het recht voor minderjarigen en hun ouders of verzorgers wordt verbeterd. Zo krijgt de kinderrechter meer taken ten aanzien van het vastleggen van een omgangsregeling bij een uithuisplaatsing, niet alleen tussen minderjarigen en hun ouders maar ook tussen minderjarigen en hun minderjarige broers of zussen en andere minderjarigen waarmee het kind is opgegroeid. Ten opzichte van het vorige voorstel juichen wij de verruiming tot ook deze groep minderjarigen met wie het kind een familieband heeft opgebouwd, toe. Ook krijgt de kinderrechter als taak om, waar dat wordt voorgelegd, een beslissing te nemen over het toekomstperspectief van minderjarigen en zullen naar verwachting vaker geschillen aan de kinderrechter worden voorgelegd. Zodoende kunnen meer beslissingen over de uitvoering van een uithuisplaatsing aan de kinderrechter worden voorgelegd.

Wij juichen de verbetering van de rechtsbescherming in dit conceptwetsvoorstel toe. Wel vragen wij nog aandacht voor de ingewikkeldheid van de OTS-regeling. Daar werd al op gewezen in de Eindevaluatie Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, maar de ingewikkeldheid lijkt nog te worden vergroot in het voorstel.¹³⁶ Zo bestaat voor betrokkenen soms de mogelijkheid tot een rechterlijke beslissing via de geschillenregeling, bestaat daarnaast de mogelijkheid tot bezwaar en beroep bij een schriftelijke

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld de vijftiende versie van het Procesreglement verzoekschriftprocedures familiezaken gerechtshoven (geldend vanaf 1 januari 2025), waarin staat dat minderjarigen vanaf acht jaar worden opgeroepen om te worden gehoord in jeugdzaken (rechtspraak.nl).

¹³⁶ Bruning e.a. 2022a, p. 282.

aanwijzing, komt er een nieuwe regeling voor omgangsbeslissingen tijdens een uithuisplaatsing en wordt in het voorstel een nieuwe mogelijkheid tot bepalen van de hoofdverblijfplaats van de minderjarige voorgesteld. Deze verschillende routes zijn ingewikkeld voor ouders, verzorgers en minderjarigen en vragen ook onder meer om extra juridische scholing en/of training voor medewerkers van GI's.

7.3 Overeenstemming met kinder- en mensenrechten?

In de voorgaande hoofdstukken is bij de beantwoording van de verschillende vragen steeds aandacht besteed aan de mate waarin specifieke delen van het conceptwetsvoorstel overeenstemmen met of verschillen van hetgeen kinder- en mensenrechten daaromtrent voorschrijven. Daarmee is al antwoord gegeven op de volgende vraag van de opdrachtgever:

Overkoepelende vraag 2: *“Is het wetsvoorstel in overeenstemming met het toepasselijke kinder- en mensenrechtenkader?”*

Samenvattend zijn wij van mening dat een aantal belangrijke uitgangspunten die uit kinder- en mensenrechten voortvloeien, beter geïntegreerd zijn in het conceptwetsvoorstel dan in de huidige wetgeving.

Zo zorgt het opnemen van het noodzakelijkheidsvereiste in de rechtsgronden van kinderbeschermingsmaatregelen voor een meer uitdrukkelijke integratie van het noodzakelijkheidsvereiste uit artikel 8 lid 2 EVRM (en artikel 9 lid 1 IVRK met betrekking tot de uithuisplaatsingsgrond) in de nationale wetgeving. Met de invoering van de artikelen 1:265f en 265fa BW wordt het uit artikel 9 lid 3 IVRK en artikel 8 EVRM voortvloeiende uitgangspunt en recht op omgang met ouders meer uitdrukkelijk vertegenwoordigd in de Nederlandse kinderbeschermingswetgeving. Daarnaast wordt het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt dat broers en zussen bij uithuisplaatsing zo veel als mogelijk samen moeten worden geplaatst wettelijk verankerd in het voorgestelde artikel 1:265b lid 4 BW en artikel 2.3 lid 6 sub b van de Jeugdwet. Ook wordt er met de invoering van toezicht op voogdijkinderen op basis van artikel 1:300 BW invulling gegeven aan de verplichting tot het realiseren van een periodieke evaluatie waar uithuisgeplaatste kinderen volgens artikel 25 IVRK en de rechtspraak van het EHRM recht op hebben. Tot slot wordt er met een verlaging van de leeftijdsgrens voor het horen van minderjarigen in artikel 809 lid 1 Rv meer tegemoetgekomen aan het uitgangspunt van o.a. het Kinderrechtencomité dat kinderen van alle leeftijden in beginsel een mening kunnen vormen en daarom het recht hebben om deze in aangelegenheden die hen betreffen te uiten. Hoewel (de literatuur over) het internationale kinder- en mensenrechtenkader ook nog aanknopingspunten kan bieden voor de verdere invulling en aanscherping van bepaalde bepalingen, vormt het conceptwetsvoorstel gezien vanuit het perspectief van kinder- en mensenrechten een belangrijke stap vooruit.

7.4 Verwachte knelpunten in de uitvoering

Dit conceptwetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen van de huidige kinderbeschermingswetgeving. Dat heeft tot gevolg dat verscheidene organisaties in de

jeugdbeschermingsketen hun werkwijze zullen moeten aanpassen. Mede met het oog op mogelijke gevolgen daarvan stelt de opdrachtgever de volgende vraag:

Overkoepelende vraag 3: *“In hoeverre worden als gevolg van de voorgestelde aanpassingen knelpunten in de uitvoering verwacht (dus los van de huidige reeds bestaande knelpunten in de jeugdbescherming)? Zo ja, ten aanzien van welke specifieke aspecten?”*

7.4.1 Aanpassing van werkwijzen

De invoering van de mogelijkheid van een duurzame uithuisplaatsing vraagt van verschillende organisaties in de jeugdbeschermingsketen een aanpassing van hun werkwijzen, en/of toevoeging van nieuwe werkwijzen. Nu wordt bij de uitvoering van een ondertoezichtstelling in principe toegewerkt aan terugplaatsing, wat betekent dat de werkzaamheden van de jeugdbeschermer en de inzet van hulp daarop gericht is. Met een machtiging voor een duurzame uithuisplaatsing wordt een ander accent op de werkzaamheden van de jeugdbeschermer gelegd: in plaats van de inzet van hulp die erop gericht is om de minderjarige zo snel als mogelijk weer te herenigen met diens ouders, richt de jeugdbeschermer zich op (het bestendigen van) de positie van de minderjarige op diens verblijfsplek. Daarbij moet er ook aandacht zijn voor de nieuwe rol voor de ouder op afstand. Ook zullen de procedures rondom het nemen van een perspectiefbesluit aangepast dienen te worden. Waar het nu de GI is die deze beslissing neemt, is het straks de kinderrechter die bepaalt waar het opvoedperspectief van de minderjarige ligt.

Met de invoering van de nieuwe wetgeving krijgt volgens het voorstel de RvdK er een aantal nieuwe evaluerende/toetsende taken bij. De RvdK zal deze nieuwe taken moeten invoegen in zijn bestaande takenpakket en zal werkwijzen moeten ontwikkelen om deze taken op een goede manier uit te voeren. Hetzelfde geldt voor de rechterlijke macht, nu met de invoering van de nieuwe wetgeving de taken van de kinderrechter uitgebreid worden. Het in overeenstemming brengen van werkzaamheden aan nieuwe wetgeving vraagt van organisaties dat zij hun interne werkwijzen, richtlijnen en protocollen aanpassen aan de nieuwe situatie en zorgen voor voldoende capaciteit om de aangepaste en in sommige gevallen extra werkzaamheden uit te voeren. Daarnaast dienen beroepskrachten hierin wegwijs gemaakt te worden en waar nodig getraind te worden in het werken met de nieuwe werkwijzen en procedures. Hiermee zijn niet alleen kosten gemoeid, maar bovenal dienen de beroepskrachten de tijd en ruimte te krijgen om zich de nieuwe werkwijzen zorgvuldig eigen te kunnen maken. Wij kunnen ons voorstellen dat in het huidige jeugdbeschermingsstelsel, waarin tijd en geld een kostbaar goed zijn, dit tot (verdere) financiële problemen en/of capaciteitsproblemen bij de verschillende organisaties kan leiden.

7.4.2 Complexe scheidingen

Met de invoering van artikel 1:262c lid 2 BW is het mogelijk dat de kinderrechter in geval van een ondertoezichtstelling op verzoek van de GI de hoofdverblijfplaats van de minderjarige bij de andere ouder bepaalt. Eerder in dit advies hebben wij al opgemerkt dat het risico bestaat dat de invoering van deze bepaling een aanzuigende werking heeft op de OTS, althans op de nieuwe mogelijkheid die in dat verband ontstaat om buiten de familierechter om een wijziging van de hoofdverblijfplaats te realiseren. Daarnaast zien wij bij de invoering van deze regeling als mogelijk knelpunt dat jeugdbeschermers bij (complexe) scheidingszaken (nog meer) door ouders ingezet worden in hun strijd. Dit kan ertoe leiden dat complexe

scheidingszaken nog meer dan nu al het geval is, een negatieve impact hebben op de caseload van de jeugdbeschermer en uiteindelijk mogelijk op het werkplezier.

7.4.3 Risico op drang

In de nieuwe regeling gaat de GI bij de start van de uithuisplaatsing proberen om in overleg met ouders en minderjarigen tot een omgangsplan te komen. Wij voorzien dat er situaties voorstelbaar zijn waarin ouders en minderjarigen instemmen met een omgangsplan van de GI uit angst om elkaar (nog langer) niet of nauwelijks te zien en/of omdat zij de gang naar de rechter niet durven of willen afwachten. In die gevallen is er geen sprake van daadwerkelijke instemming maar kan er sprake zijn van drang. Dat is een duidelijk knelpunt.

7.4.4 Samenplaatsen broertjes en zusjes

Zoals eerder in dit advies aangegeven, zijn wij van mening dat de wettelijke verankering van het uitgangspunt dat broers en zussen in beginsel samen moeten worden geplaatst, in lijn is met de relevante kinder- en mensenrechten en een duidelijk signaal afgeeft over de wenselijkheid en het belang van samenplaatsing. Wij zien hier echter ook een knelpunt. Wij achten het voorstelbaar dat beroepskrachten zich door de wettelijke verankering van samenplaatsen in sommige gevallen min of meer gedwongen voelen om te kiezen voor een minder geschikte plek (zoals een gezinshuis of een leefgroep) omdat broertjes en zusjes dan niet gescheiden worden. In die gevallen komt de wettelijke verankering op gespannen voet te staan met het belang van het individuele kind.

Literatuurlijst

Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid 2024

Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid, *Kinderen en ouders met recht goed beschermd*, Den Haag 2024.

Ainsworth 1989

M. D. S. Ainsworth, 'Attachments beyond infancy', *American Psychologist* 1989, vol. 44 (4), p. 709–716.

Angius 2015

M. Angius, 'Family life in spagaat', *FJR* 2015/14.

Asser/De Boer 1-I 2010

J. de Boer, Mr. C. Assers *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 1. Personen- en familierecht. Deel I. De persoon, afstamming en adoptie, gezag en omgang, levensonderhoud, bescherming van meerderjarigen*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Blauwhoff 2018

R.J. Blauwhoff, 'Mensenrechtenjurisprudentie Europees Hof voor de Rechten van de Mens 1 oktober 2017 t/m 1 oktober 2018', *FJR* 2018/71.

Brodzinsky & Livingston Smith 2019

D. Brodzinsky, & S.L. Smith, 'Commentary: Understanding research, policy, and practice issues in adoption instability', *Research on Social Work Practice* 2019, vol. 29 (2), p. 185-194.

Bruning 2000

M.R. Bruning, 'Pleegouders: verzorgers zonder recht?', *AA* 2000/0846.

Bruning 2017

M.R. Bruning, "Gezagsbeëindiging: soms een brug te ver?", in: F. van de Pol e.a. (red.), *Vijftig weeffouten in het BW*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017.

Bruning 2024

M.R. Bruning, 'Over de Jeugdwet, wetsherziening kinderbeschermingsmaatregelen en rechtsbescherming', *FJR* 2024/33.

Bruning e.a. 2020

M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie. Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Bruning e.a. 2022a

M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Bruning e.a. 2022b

M.R. Bruning e.a., *Factsheet uithuisplaatsingen*, Universiteit Leiden: 9 februari 2022

Bruning e.a. 2023

M.R. Bruning e.a., 'Uithuisplaatsingen in Nederland. Is het gras groener bij onze buurlanden?', *FJR* 2023/41.

Bruning e.a. 2025

Bruning e.a. 2025, *Terugplaatsing na gedwongen uithuisplaatsing*, Den Haag: WODC 2025.

Bruning & Mol 2021

M.R. Bruning & C. Mol, 'Child Participation in International and Regional Human Rights Instruments', in: Schrama e.a. (red.), *International Handbook on Child Participation in Family Law*, Cambridge: Intersentia 2021, p. 13-40.

Bruning, Van den Brink & Punselie 2020

M.R. Bruning, Y.N. van den Brink & E.C.C. Punselie, *Jeugdrecht & jeugdhulp*, Den Haag: Sdu 2020.

Bruning, Van den Brink & Punselie 2024

M.R. Bruning, Y.N. van den Brink & E.C.C. Punselie, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Den Haag: Sdu 2024.

Bruning & Van der Zon 2022

M.R. Bruning & K.A.M. van der Zon, 'Uithuisplaatsing van kinderen: Europese controverse en de rol van het EHRM', *NTM/NJCM-Bulletin* jrg. 47, nr. 1, 2022.

Burge 2022

P. Burge, 'Attempting to operationalize a multi-dimensional definition of permanency in child welfare practice: Results from a demonstration project', *Journal of Public Child Welfare* 2022, vol. 16 (2), 133-155.

Brosschot, Verkuil & Thayer 2016

J.F. Brosschot, B. Verkuil & J.F. Thayer, 'The default response to uncertainty and the importance of perceived safety in anxiety and stress: An evolution-theoretical perspective', *Journal of anxiety disorders* 2016, vol. 41, p. 22-34.

Baumeister & Leary 2017

R.F. Baumeister & M.R. Leary, 'The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation', *Interpersonal development* 2017, vol. 117 (3), p. 57-89.

Cantwell & Holzscheiter 2008

N. Cantwell & A. Holzscheiter, *Article 20 Children Deprived of Their Family Environment*, Leiden ; Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2008.

Cashmore 2002

J. Cashmore, 'Promoting the participation of children and young people in care', *Child Abuse & Neglect* 2002, vol. 26, afl. 8.

Chambers e.a. 2008

R.M. Chambers e.a., '“It's just not right to move a kid that many times:” A qualitative study of how foster care alumni perceive placement moves', *Children and Youth Services Review* 2008, vol. 86, p. 76-83.

Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg 2019

Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (Commissie De Winter), *Onvoldoende beschermd – geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*, Den Haag 2019.

Davelaar, Tissing & Waal 2018

J. Davelaar, H.A. Tissing & J. Waal, *Werking wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018.

De Haan e.a. 2019

W.D. de Haan e.a., 'Out-of-home placement decisions: How individual characteristics of professionals are reflected in deciding about child protection cases', *Developmental Child Welfare* 2019, vol. 1 (4).

De Savornin Lohman e.a. 2000

J. de Savornin Lohman e.a., *Met recht onder toezicht gesteld. Evaluatie herziene OTS-wetgeving*, Utrecht: Verwey-Joncker Instituut 2000.

Doek 2004

J.E. Doek, 'Pleegkinderen en hun rechten', AA 2004/0561.

Dupan 2021

M. Dupan, 'Juridische bescherming van de familiale band(en) tussen broer(s) en zus(sen). Commentaar bij de wet van 20 mei 2021', *TBBR* 2021/9.

Feiner 2015

R. Feiner, 'Wie toetst de rechten van broers en zussen op samenplaatsing bij uithuisplaatsing?', *NJB* 2015/172.

Fenton-Glynn 2022

C. Fenton-Glynn, *Children and the European Court of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2022.

Font & Palmer 2022

S.A. Font & L. Palmer, 'Timely permanency for children in foster care: Revisiting core assumptions about children's options and outcomes', *Court Review* 2022, vol. 58.

Forslund e.a., 2022

T. Forslund e.a., 'Attachment goes to court: Child protection and custody issues', *Attachment & Human Development* 2022, vol. 24 (1), p. 1-52.

Gommans, Höfte & De Boer 2022

M. Gommans, S.J.C. Höfte & R. de Boer, 'Recht doen aan gezinshuiskinderen', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2022-1.

Hodgkin & Newell 2007

R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, United Nations Children's Fund: 2007.

Huijer & Weijers 2016

J. Huijer & I. Weijers, 'De aanvaardbare termijn in jeugdbeschermingszaken', *FJR* 2016/40.

Jeugdrechtbank Antwerpen 2022

Jeugdrechtbank Antwerpen, *Werkingsverslag over 2022*, Rechtbank eerste aanleg Antwerpen: 2022.

Juffer 2023

F. Juffer, *Beslissingen over kinderen in problematische opvoedingssituaties. Inzichten uit gehechtheidsonderzoek*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2023 (Research Memoranda 2023/5).

Klootwijk 2024

A.J. Klootwijk, 'De rechtsbescherming van voogdijkinderen. Een ondergeschoven kindje?', *FJR* 2024/45.

Konijn e.a. 2019

C. Konijn e.a., 'Foster care placement instability: A meta-analytic review', *Children and Youth Services Review* 2019, vol. 96, p. 483-499.

Konijn e.a. 2021

C. Konijn e.a., 'Prevention of instability in foster care: A case file review study.' *Child Youth Care Forum* 2021, vol. 50 (3), p. 493-509.

Kramer 2017

M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kinderbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR* 2017/50.

Laterveer 2020

B. Laterveer, 'De opvoedbeslissing', *FJR* 2020/41.

Lenglet, Van Boven & Bruning 2023

M.J.E. Lenglet, H.J. van Boven & M.R. Bruning, *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming*, Leiden 2023.

Lundy 2007

L. Lundy, 'Voice is not enough: conceptualizing Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child', *British Education Research Journal* 2007, vol. 33, no. 6.

Lünnemann e.a. 2018

K.D. Lünnemann e.a., *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018,

Maslow 1943

A.H. Maslow, 'A theory of human motivation', *Psychological Review* 1943, 50, p. 370-396.

Mol 2021

C. Mol, 'Kinderparticipatie in Nederland: Wat kunnen we leren van het IVRK en het EVRM?', in: J. Huijer, C. Mol & N. Spalter (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht: Vijftiende UCERF symposium*, Utrecht: UCERF reeks vol. 15, 2021.

Mol 2022

C. Mol, *The child's right to participate in family law proceedings: represented, heard or silenced?* (diss. Universiteit Utrecht), Cambridge: Intersentia 2022.

Mota & Matos 2015

C.P. Mota & P.M. Matos, 'Does sibling relationship matter to self-concept and resilience in adolescents under residential care?', *Children and Youth Services Review* 2015, vol. 56, p. 97-106.

Peper & Smeets 2020

J.S. Peper & D.J.H. Smeets, 'Inzichten vanuit de pedagogische wetenschappen en de neuropsychologie' in: M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Pérez 2017

A.G. Pérez, 'Classifying relational permanence among young adults who exited foster care through legal permanence as adolescents', *Families in Society* 2017, vol. 98 (3), p. 179-189.

Pieters 2022

I. Pieters, 'V.16.4 Opvoedbesluit' in: J.H. de Graaf & G.C.A.M. Ruitenberg (red.), *100 jaar kinderrechter* (Recht en Praktijk, nr. PFR8), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Pleegzorg Nederland 2023

Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2023*.

Pro Facto 2024

Pro Facto, *Evaluatie kosteloze rechtsbijstand kindbescherming, Tussenrapportage maart 2024*, Groningen: Pro Facto 2024.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2020

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Het perspectiefbesluit in de jeugdbescherming*, 18 december 2020.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2019

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Intensieve vrijwillige hulp*, Den Haag 2019

Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters 2023

Reflectiecommissie familie- en jeugdrechters, *Recht doen aan kinderen en ouders. Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en gerechtshoven*, februari 2023

Richtlijn Uithuisplaatsing en terugplaatsing 2023

C. Bartelink, E. Kooymans, E. Mourtis & M. van der Veldt, *Richtlijn Uithuisplaatsing en terugplaatsing*, Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk, Nederlands Instituut van Pedagogen, Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen & Nederlands Jeugdinstituut 2023.

Sanchez 2004

R.M. Sanchez, *Youth perspectives on permanency*. California Permanency for Youth Project 2004.

Samuels 2008

G.M. Samuels, *A reason, a season, or a lifetime: Relational permanence among young adults with foster care backgrounds*. Chicago: Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago 2008.

Smeets e.a. 2020

D.J.H. Smeets, M.R. Bruning, R. de Boer & K.G.A. Bolscher, 'Praktijkonderzoek naar ervaringen met de civiele procespositie van minderjarigen' in: M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Stolwijk, Van der Put & Defoe 2021

I.J. Stolwijk, C.E. van der Put & I.N. Defoe, 'Gescheiden plaatsing van broers en zussen bij gezamenlijke uithuisplaatsing. Onderzoek naar de prevalentie en onderliggende oorzaken', 2021.

Stott & Gustavsson 2010

T. Stott, & N. Gustavsson, 'Balancing permanency and stability for youth in foster care', *Children and Youth Services Review* 2010, vol. 32 (4), p. 619-625.

Ter Haar, in GS Personen- en Familierecht

J.H.M. ter Haar, commentaar op art. 1:459 BW, in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en Familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Van der Leij & Goei 2023

D. van der Leij & S.I.L.V. Goei, 'Hoe zal het perspectiefbesluit volwassen worden?', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2023, nr. 1, p. 27-28.

Van Capelleveen & Van der Zon 2020

N.U. van Capelleveen & K.A.M. van der Zon, 'Gezagsbeëindiging: het kind tegenover de ouder?', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraktijk* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 79-89.

Van der Zon 2020

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 OTS in een pleeggezin zijn geplaatst* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 169-172.

Van der Zon, in: GS Personen- en Familierecht

K.A.M. van der Zon, commentaar op art. 1:265i BW, in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en Familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Van Montfoort & Bruning 2023

A. van Montfoort & M.R. Bruning, 'Minder maatregelen van kinderscherming bij scheidingsconflicten. Waarom en hoe?', *NJB* 2023/2453.

Verkroost 2022

D.S. Verkroost, *Met zachte drang. Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2022.

Villa Pinedo 2024

Villa Pinedo, *Zie mij en hoor(r)écht*, 13 september 2024.

Vlaardingerbroek e.a., *Het hedendaagse personen- en familierecht* 2023/9.5

P. Vlaardingerbroek e.a., *Het hedendaagse personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Winter e.a. 2024

H. Winter e.a., *Rechtsbescherming bij kindbeschermingsmaatregelen geborgd? Evaluatie pilot kosteloze rechtsbijstand kindbescherming*, Groningen: Pro Facto 2024

Wojciak, McWey & Helfrich 2013

A.S. Wojciak, L.M. McWey & C.M. Helfrich, 'Sibling relationships and internalizing symptoms of youth in foster care', *Children and Youth Services Review* 2013, vol. 35 (7), p. 1071-1077.

Wojciak, McWey & Waid 2018

A.S. Wojciak, L.M. McWey & J. Waid, 'Sibling relationships of youth in foster care: A predictor of resilience', *Children and Youth Services Review* 2018, vol. 84, p. 247-254.

Officiële publicaties***Guidelines for the Alternative Care of Children***

Verenigde Naties, *Guidelines for the Alternative Care of Children* (UN-doc A/RES/ 64/1420), 24 februari 2010.

Kinderrechtencomité 2003

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5, General Measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child* (CRC/GC/2003/3), 27 november 2003.

Kinderrechtencomité 2009

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 12, The Right of the child to be heard* (CRC/C/GC/12), 20 juli 2009.

Kinderrechtencomité 2013

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 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.

Rechtspraak

Rechtbank Noord-Holland 8 september 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:8593

Rechtbank Noord-Nederland van 8 juli 2020 (C/17/173283/FARK20-648) – *niet gepubliceerd*

Rechtbank Limburg 25 augustus 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6245

Hof Arnhem-Leeuwarden 17 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5961

Hof Amsterdam 18 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1712

HR 13 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1009.

HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:766

HR 29 juni 2018, Conclusie A-G M.L.C.C.Lückers, ECLI:NL:PHR:2018:418.

HR 1 september 2023, Conclusie A-G M.L.C.C. Lückers, ECLI:NL:HR/PHR:2023:1148.

EHRM 24 maart 1988, appl.nr. 10465/83 (*Olsson/Zweden*)

EHRM 22 juni 1989, appl.nr. 11373/85 (*Eriksson/Zweden*)

EHRM 7 augustus 1996, appl.nr. 17383/90 (*Johansen/Noorwegen*)

EHRM 12 juli 2001, appl.nr. 25702/94 (*K. & T./Finland*)

EHRM 26 februari 2002, appl.nr. 46544/99 (*Kutzner/Duitsland*)

EHRM 15 mei 2007, appl. nr. 32147/04 (*Kuimov/Rusland – ontvankelijkheid*)

EHRM 13 maart 2012, appl.nr. 4547/10 (*Y.C./Verenigd Koninkrijk*)

EHRM 18 april 2013, appl. nr. 7075/10 (*Ageyevy/Rusland*)

EHRM 28 april 2016, appl. nr. 68884/13 (*Cincimino/Italië*)

EHRM 30 november 2017, appl.nr. 37283/13 (*Strand Lobben e.a./Noorwegen*)

EHRM 26 maart 2024, appl.nr. 38963/18 (*V.I./Moldavië*)

Burgerlijk Wetboek

Boek 1

Artikel 265f (nieuw)

1. Tenzij de kinderrechter anders bepaalt, schorst de tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing bestaande regelingen betreffende de uitoefening van het recht op omgang tussen de minderjarige en de ouders voor de duur van zes weken. De schorsing heeft niet tot gevolg dat de niet met het gezag belaste ouder voor wie eerder een regeling betreffende de uitoefening van het recht op omgang is vastgesteld op grond daarvan belanghebbende is bij het verzoek machtiging tot uithuisplaatsing.
2. De gecertificeerde instelling stelt binnen zes weken na tenuitvoerlegging van de machtiging in samenspraak met de minderjarige en de ouders een omgangsplan op met daarin een regeling betreffende de uitoefening van het recht op omgang tussen hen. Artikel 377a is van overeenkomstige toepassing.
3. Het omgangsplan als bedoeld in het vorige lid vermeldt de mogelijkheden voor omgang met de minderjarige en zijn broers en zussen.
4. Wordt tussen de gecertificeerde instelling en de ouders of een van hen geen overeenstemming bereikt over een omgangsplan, dan stelt de gecertificeerde instelling de kinderrechter daarvan onverwijld in kennis en verzoekt daarbij, binnen zes weken na tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing, vaststelling van een regeling betreffende de uitoefening of ontzegging van het recht op omgang tussen de minderjarige en de ouders of een van hen en zendt daarbij, voor zover van toepassing, het met de andere ouder overeengekomen omgangsplan. Een lopende schorsing op grond van het eerste lid duurt voort tot de kinderrechter over het verzoek heeft beslist en de regeling voor tenuitvoerlegging vatbaar wordt dan wel bij ontzegging in kracht van gewijsde gaat. De kinderrechter behandelt dit verzoek binnen twee weken.
5. Een verzoek tot vaststelling van een regeling als bedoeld in het vorige lid kan lopende de uithuisplaatsing na verloop van zes weken na tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing worden gedaan door de minderjarige van twaalf jaar of ouders of een van hen. Een verzoek tot wijziging van een regeling op grond dat nadien de omstandigheden zijn gewijzigd, kan lopende de uithuisplaatsing worden gedaan door de minderjarige van twaalf jaar of ouder, de ouders of een van hen en de gecertificeerde instelling. De artikelen 377e en 377g zijn van overeenkomstige toepassing.
6. Tijdens de uithuisplaatsing kan de kinderrechter in iedere stand van het geding ook ambtshalve een regeling betreffende de uitoefening van het recht op omgang vaststellen of wijzigen tussen de minderjarige, de ouders of een van hen en de minderjarige broers en zussen, alsmede met overeenkomstige toepassing van artikel 377a, derde lid, een ontzegging van het recht op omgang.
7. Zodra de machtiging niet meer ten uitvoer wordt gelegd, geldt een op grond van het vierde, vijfde of zesde lid door de kinderrechter vastgestelde regeling als een regeling bedoeld in artikel 262c, artikel 253a, tweede lid, onder a, dan wel artikel 377a, tweede lid.
8. Daar waar in dit artikel wordt gesproken over een regeling betreffende de uitoefening van het recht op omgang wordt tevens verstaan de verdeling van de zorg- en opvoedtaken.

Artikel 265g [wordt verplaatst, artikel 262c (nieuw)]

1. Voor de duur van de ondertoezichtstelling kan de kinderrechter op verzoek van de gecertificeerde instelling een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of een regeling inzake de uitoefening van het recht op omgang vaststellen of wijzigen voor zover dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk is. **Op verzoek van de gecertificeerde instelling kan de kinderrechter tevens bepalen bij welke ouder het kind de hoofdverblijfplaats heeft.**

2. Op het verzoek van een met het gezag belaste ouder, een omgangsgerechtigde, de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de gecertificeerde instelling kan de kinderrechter de in het eerste lid genoemde beslissing wijzigen op grond dat nadien de omstandigheden zijn gewijzigd, of dat bij het nemen van de beslissing van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan.

3. Zodra de ondertoezichtstelling is geëindigd, geldt de op grond van het eerste lid vastgestelde regeling **of hoofdverblijfplaats** als een regeling als bedoeld in artikel 253a, tweede lid, onder a, dan wel artikel 377a, tweede lid, **dan wel als een beslissing als bedoeld in artikel 253a, onder b.**

Artikel 265k

1. Verzoeken op grond van deze afdeling worden schriftelijk gedaan. Voor zover zij aan de kinderrechter zijn gericht, kunnen zij worden ingediend zonder advocaat ~~met uitzondering van het verzoek bedoeld in artikel 262b.~~

2. De gecertificeerde instelling die een verzoek indient of ter terechtzitting wordt opgeroepen, zendt bij het verzoekschrift of onverwijld na de oproep, het plan, bedoeld in artikel 4.1.3, eerste lid, van de Jeugdwet, **en een verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling en, indien van toepassing, een verslag van het verloop van regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht, en het omgangsplan zoals opgesteld op grond van artikel 265f** aan de kinderrechter.

3. Het plan en **de verslagen**, bedoeld in het tweede lid, worden eveneens gezonden aan de raad voor de kinderbescherming.

4. De verzoeken die de gecertificeerde instelling ter uitvoering van haar taak tot de rechter richt, kunnen worden ingediend zonder advocaat en worden kosteloos behandeld; de grossen, afschriften en uittreksels, die zij tot dat doel aanvraagt, worden haar door de griffiers vrij van alle kosten uitgereikt.

Artikel 280a BW (nieuw)

Geschillen die de uitvoering van de voogdij door de gecertificeerde instelling betreffen, kunnen aan de rechter worden voorgelegd. De rechter neemt op verzoek van de minderjarige van twaalf jaar of ouder, degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, de gecertificeerde instelling, de zorgaanbieder of de aanbieder van de jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, waar de minderjarige is geplaatst een zodanige beslissing als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt. Voordat de rechter een beslissing neemt, beproeft hij of de betrokkenen onderling tot afspraken kunnen komen. Artikel 377g is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 280b (nieuw)

De rechter kan in verband met de uitoefening van de voogdij door de gecertificeerde instelling een regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht vaststellen of wijzigen tussen de minderjarige en de ouders op verzoek van de ouders of een van hen, de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de gecertificeerde instelling. Artikelen 377a, derde lid, 377e en 377g zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat ook de gecertificeerde instelling een verzoek tot vaststelling of wijziging kan doen.

Artikel 283

1. **Verzoeken op grond van artikel 280a en 280b worden schriftelijk gedaan. Zij kunnen worden ingediend zonder advocaat en worden kosteloos behandeld.**

2. De verzoeken die de gecertificeerde instelling, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, dan wel de rechtspersoon, bedoeld in artikel 302, tweede lid, in verband met de uitoefening van de voogdij tot de rechter richt kunnen worden ingediend zonder advocaat en worden kosteloos behandeld. De

grossen, afschriften, en uittreksels, die zij tot dit doel aanvragen, worden hun door de griffiers vrij van alle kosten uitgereikt.

Artikel 300

De raad voor de kinderbescherming draagt zorg voor de jaarlijkse evaluatie van de voogdij na beëindiging van het ouderlijk gezag op grond van artikel 266. De minderjarige, de ouders en degene die belast is met de voogdij over de minderjarige worden daartoe gehoord. De raad voor de kinderbescherming zendt een evaluatieverslag aan de minderjarige van twaalf jaar en ouder, de ouders of een van hen, de gecertificeerde instelling en degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, voor zover het belang van de minderjarige zich hiertegen niet verzet.

Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Artikel 800

1. Tenzij de rechter aanstonds een beschikking geeft waarbij hij zich onbevoegd verklaart of het verzoek toewijst, wordt aan de belanghebbenden, voor zover hun woonplaats bekend is, een afschrift van het verzoekschrift en van de daarbij behorende bescheiden toegezonden en worden de belanghebbenden opgeroepen voor de behandeling. Is de woonplaats niet bekend, dan wordt bij de oproeping het verzoek kort aangeduid.
2. Voorts kan de rechter bevelen dat degenen wier verklaring in verband met de beoordeling van het verzoek van betekenis kan zijn, worden opgeroepen om ter terechtzitting te verschijnen.
3. De beschikkingen tot voorlopige ondertoezichtstelling van een minderjarige en tot machtiging van de gecertificeerde instelling, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet om een minderjarige uit huis te plaatsen, een beschikking met betrekking tot de voorlopige voogdij alsmede een beschikking als bedoeld **in de artikelen 265f, derde, vierde of vijfde lid, 262c, eerste lid en artikel 265i**, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek kunnen alleen dan aanstonds worden gegeven, indien de behandeling niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige. Deze beschikkingen verliezen haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de belanghebbenden binnen deze termijn in de gelegenheid zijn gesteld hun mening kenbaar te maken.

Artikel 807

Tegen beschikkingen ingevolge

- a. ~~de artikelen 257 en 259, alsmede de artikelen 262b, 263, derde lid, 264 en 265, met uitzondering van beschikkingen ingevolge artikel 265f, tweede lid van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;~~
 - b. artikel 278, lid 2 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
 - c. artikel 253s of 336a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
 - d. artikel 435, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
 - e. artikel 452, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek,
- staat geen andere voorziening open dan cassatie in het belang der wet.

Artikel 809

1. In zaken betreffende minderjarigen, uitgezonderd die welke het levensonderhoud van een minderjarige betreffen die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt, beslist de rechter niet dan na de minderjarige van **acht** jaren of ouder in de gelegenheid te hebben gesteld hem zijn mening kenbaar te maken, tenzij het naar het oordeel van de rechter een zaak van kennelijk ondergeschikt belang betreft. De rechter kan minderjarigen die de leeftijd van **acht** jaren nog niet hebben bereikt, in de gelegenheid stellen hem hun mening kenbaar te maken op een door hem te bepalen wijze. Hetzelfde geldt in zaken betreffende het levensonderhoud van minderjarigen die de leeftijd van zestien jaren nog niet hebben bereikt.
2. In zaken betreffende curatele, onderbewindstelling en mentorschap is de eerste volzin van het eerste lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de onder curatele te stellen of gestelde

persoon, ten aanzien van degene wiens goederen het betreft alsmede ten aanzien van de persoon ten behoeve van wie mentorschap is verzocht of is ingesteld.

3. Indien de gelegenheid waarop de minderjarige zijn mening kenbaar kan maken niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige, kan de rechter de beschikkingen tot voorlopige ondertoezichtstelling van een minderjarige en tot machtiging van de gecertificeerde instelling, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet om een minderjarige uit huis te plaatsen, een beschikking met betrekking tot de voorlopige voogdij alsmede een beschikking als bedoeld in **de artikelen 262c, eerste lid, 265f, derde, vierde en vijfde lid, artikel** 265i, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek geven zonder toepassing van het eerste lid. Deze beschikkingen verliezen haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de minderjarige binnen deze termijn in de gelegenheid is gesteld zijn mening kenbaar te maken.

4. Indien de minderjarige van de in het eerste en derde lid bedoelde gelegenheid geen gebruik heeft gemaakt, kan de rechter een nadere dag bepalen, waarop hij voor hem gebracht zal worden. Verschijnt de minderjarige alsdan wederom niet, dan kan de zaak zonder hem worden behandeld.

CONCEPT

Bijlage 2 – Ambtelijke conceptversie wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (rechtsgronden en perspectiefbesluit) d.d. 8 juli 2024

Boek 1 Burgerlijk Wetboek

Artikel 255 (Ondertoezichtstelling)

1. De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een gecertificeerde instelling indien **dit noodzakelijk is omdat** een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en **andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen**.
2. De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen op verzoek van de raad voor de kinderbescherming of het openbaar ministerie. Tevens zijn een ouder en degene die niet de ouder is en de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt bevoegd tot het doen van het verzoek indien de raad voor de kinderbescherming niet tot indiening van het verzoek overgaat.
3. Indien de raad niet tot indiening van een verzoek tot ondertoezichtstelling overgaat nadat hij een verzoek tot onderzoek als bedoeld in artikel 2.4, eerste lid, van de Jeugdwet heeft ontvangen, deelt hij dit schriftelijk mee aan het college van burgemeester en wethouders dat het verzoek heeft gedaan. De burgemeester kan na ontvangst van die mededeling de raad voor de kinderbescherming verzoeken het oordeel van de kinderrechter te vragen of het noodzakelijk is de minderjarige onder toezicht te stellen van een gecertificeerde instelling. De raad voor de kinderbescherming die van de burgemeester zodanig verzoek ontvangt, vraagt binnen twee weken na de dagtekening van dat verzoek het oordeel van de kinderrechter of een ondertoezichtstelling van de minderjarige moet volgen. In dat geval kan de kinderrechter de ondertoezichtstelling ambtshalve uitspreken.
4. De kinderrechter vermeldt in de beschikking de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige **die de ondertoezichtstelling noodzakelijk maken alsmede de op de ontwikkelingsbedreigingen afgestemde duur daarvan**.
5. Indien het verzoek, bedoeld in het tweede lid, niet alle minderjarigen betreft over wie de ouders of de ouder het gezag uitoefenen, kan de kinderrechter dit op verzoek van de raad voor de kinderbescherming of ambtshalve aanvullen, en deze minderjarigen, mits aan de grond van het eerste lid is voldaan, eveneens onder toezicht stellen.

Artikel 258 (Duur van de ondertoezichtstelling)

De duur van de ondertoezichtstelling is **niet langer dan noodzakelijk en** behoudens verlenging als bedoeld in artikel 260 **of het bepaalde in artikel 265ca**, ten hoogste een jaar. De duur van de voorlopige ondertoezichtstelling komt hierop niet in mindering.

Artikel 260 (Verlenging)

1. De kinderrechter kan, mits aan de grond, bedoeld in artikel 255, eerste lid, is voldaan, de duur van de ondertoezichtstelling telkens verlengen met ten hoogste een jaar, **behoudens het bepaalde in artikel 265ca**.
2. De kinderrechter kan de ondertoezichtstelling verlengen op verzoek van de gecertificeerde instelling die het toezicht heeft. Indien deze gecertificeerde instelling niet tot een verzoek overgaat, zijn de raad voor de kinderbescherming, een ouder, degene die niet de ouder is en de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt en het openbaar ministerie bevoegd tot het doen van het verzoek
3. **Artikel 255, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.**

Artikel 262 (Toezicht, hulp en steun)

1. De gecertificeerde instelling houdt toezicht op de minderjarige en zorgt dat aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouders of ouder hulp en steun worden geboden opdat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige, bedoeld in artikel 255, **vierde lid**,

binnen de duur van de ondertoezichtstelling worden weggenomen. De inspanningen van de gecertificeerde instelling zijn erop gericht de ouders of de ouder zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun **minderjarige** kinderen te laten dragen.

2. Indien het ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe aanleiding geven, zijn de inspanningen van de gecertificeerde instelling dienovereenkomstig mede gericht op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige.

3. De gecertificeerde instelling bevordert de gezinsband tussen de met het gezag belaste ouders of ouder en de minderjarige.

Artikel 262b

Geschillen die de uitvoering van de ondertoezichtstelling betreffen, die omtrent gedragingen als bedoeld in artikel 4.2.1 van de Jeugdwet, uitgezonderd, kunnen aan de kinderrechter worden voorgelegd. De kinderrechter neemt op verzoek van **de** met het gezag belaste ouders **of ouder**, de minderjarige van twaalf jaar of ouder, de gecertificeerde instelling, degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, of de zorgaanbieder of de aanbieder van de jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, waar de minderjarige is geplaatst, een zodanige beslissing als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt. **Voordat de kinderrechter een beslissing neemt, beproeft hij of de betrokkenen onderling tot een vergelijk kunnen komen.**

Artikel 265b (Machtiging uithuisplaatsing)

1. Indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid **en wanneer andere middelen hebben gefaald of naar verwachting zullen falen**, kan de kinderrechter de gecertificeerde instelling, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, die belast is met de uitvoering van de ondertoezichtstelling op haar verzoek machtigen de minderjarige gedurende dag en nacht uit huis te plaatsen.

2. De machtiging kan eveneens worden verleend op verzoek van de raad voor de kinderbescherming of op verzoek van het openbaar ministerie.

3. Voor opneming en verblijf als bedoeld in artikel 6.1.2, eerste lid, of 6.1.3, eerste lid, van de Jeugdwet is geen machtiging als bedoeld in het eerste lid vereist, doch een machtiging als bedoeld in genoemde artikelliden. Deze machtiging geldt voor de toepassing van artikel 265a als een machtiging als bedoeld in het eerste lid.

4. Bij de uitvoering van een machtiging op grond van dit artikel plaatst <PM>, de minderjarige samen met diens broers, zussen en andere minderjarigen waarmee de minderjarige in gezinsverband heeft samengewoond, tenzij dit niet in het belang is van de minderjarige.

Artikel 265ca opvoedperspectief (nieuw)

1. **Bij de machtiging tot uithuisplaatsing of de verlenging daarvan, bepaalt de kinderrechter tevens dat de inspanning van de gecertificeerde instelling is gericht op thuisplaatsing van de minderjarige.**

2. **In afwijking van het eerste lid kan de kinderrechter bepalen dat de inspanning van de gecertificeerde instelling voor een bepaalde periode niet gericht is op thuisplaatsing, indien de verwachting is gerechtvaardigd dat de ouders of ouder met gezag voor langere tijd niet in voldoende mate in staat zullen zijn om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen en dit noodzakelijk is in het belang van het kind.**

3. **De in het tweede lid bepaalde periode is niet langer dan noodzakelijk en overschrijdt niet de duur van drie jaar.**

4. **In het geval de kinderrechter overeenkomstig het tweede lid een periode heeft bepaald op een duur langer dan een jaar, dan geldt de duur van de ondertoezichtstelling en**

van de machtiging in afwijking van de artikelen 258, 260 en 265c voor diezelfde periode.

Artikel 300 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 265c (Duur machtiging)

1. De duur van de machtiging tot uithuisplaatsing is, behoudens verlenging als bedoeld in het tweede lid **of het bepaalde in artikel 265ca**, ten hoogste een jaar. Indien een minderjarige voorlopig onder toezicht is gesteld en gelijktijdig een machtiging tot uithuisplaatsing is verleend, komt de duur hiervan niet in mindering op de termijn van ten hoogste een jaar.
2. Op verzoek van de gecertificeerde instelling kan de kinderrechter de duur telkens met ten hoogste een jaar verlengen. Indien de gecertificeerde instelling niet overgaat tot een verzoek, kan verlenging plaatsvinden op verzoek van de raad voor de kinderbescherming of het openbaar ministerie.
3. Een machtiging vervalt indien deze na verloop van drie maanden niet ten uitvoer is gelegd.

Artikel 265d (beëindiging uithuisplaatsing) (nieuw)

1. **De gecertificeerde instelling kan een uithuisplaatsing, bedoeld in artikel 265b, eerste lid, beëindigen of de duur ervan bekorten indien het belang van de minderjarige zich daartegen niet verzet en de grond, bedoeld in voornoemde bepaling, niet langer is vervuld. Indien de gecertificeerde instelling hiertoe niet overgaat, kan de kinderrechter op verzoek de machtiging geheel of gedeeltelijk intrekken of de duur ervan bekorten.**
2. **Een verzoek op grond van dit artikel kan worden gedaan door de met het gezag belaste ouders, de minderjarige van twaalf jaar of ouder, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt of de raad voor de kinderbescherming.**

Artikel 265i (Wijziging verblijfplaats)

1. De gecertificeerde instelling behoeft de toestemming van de kinderrechter voor wijziging in het verblijf van een minderjarige die ten minste een jaar door een ander dan de ouder is opgevoed en verzorgd als behorende tot zijn gezin.
2. De toestemming wordt door de kinderrechter op verzoek van de gecertificeerde instelling verleend en slechts afgewezen indien de kinderrechter dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt.
3. Indien de kinderrechter het verzoek, bedoeld in het tweede lid, afwijst, kan hij tevens bepalen dat de ondertoezichtstelling en de machtiging tot uithuisplaatsing van kracht blijven voor ten hoogste een jaar. De gecertificeerde instelling is gehouden de machtiging tot uithuisplaatsing ten uitvoer te leggen.
4. **De met het gezag belaste ouder, de minderjarige van twaalf jaar of ouder of een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt kunnen een krachtens de machtiging toegestane wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige, waarvoor op grond van het eerste lid geen toestemming is vereist, voorleggen aan de kinderrechter. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.**

Artikel 265k

5. Verzoeken op grond van deze afdeling worden schriftelijk gedaan. Voor zover zij aan de kinderrechter zijn gericht, kunnen zij worden ingediend zonder advocaat **met uitzondering van het verzoek bedoeld in artikel 262b.**
6. De gecertificeerde instelling die een verzoek indient of ter terechtzitting wordt opgeroepen, zendt bij het verzoekschrift of onverwijld na de oproep, het plan, bedoeld in artikel 4.1.3, eerste lid, van de Jeugdwet, **en** een verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling **en, indien van toepassing, een verslag van het verloop van regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht en het omgangsplan zoals opgesteld op grond van artikel 265f** aan de kinderrechter.
7. Het plan en **de verslagen**, bedoeld in het tweede lid, worden eveneens gezonden aan de raad voor de kinderbescherming.

8. De verzoeken die de gecertificeerde instelling ter uitvoering van haar taak tot de rechter richt, kunnen worden ingediend zonder advocaat en worden kosteloos behandeld; de grossen, afschriften en uittreksels, die zij tot dat doel aanvraagt, worden haar door de griffiers vrij van alle kosten uitgereikt.

Artikel 266 (Beëindiging ouderlijk gezag)

1. De **kinderrechter** kan het gezag van een ouder beëindigen **indien dit noodzakelijk is omdat:**
 - a. een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, **andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen** en de ouder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, **in voldoende mate** in staat is te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, of
 - b. de ouder het gezag misbruikt.
2. Het gezag van de ouder kan ook worden beëindigd indien het gezag is geschorst, mits aan het eerste lid is voldaan.

Artikel 277 (herstel in gezag)

1. De rechtbank kan de ouder wiens gezag is beëindigd, op zijn verzoek in het gezag herstellen indien:
 - a. herstel in het gezag in het belang van de minderjarige is, en
 - b. de ouder duurzaam de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige, bedoeld in artikel 246, tweede lid, **in voldoende mate** in staat is te dragen.
2. Indien ter gelegenheid van de beëindiging van het gezag het gezag aan de andere ouder is opgedragen, belast de rechtbank de ouder wiens gezag was beëindigd en deze alleen het in het eerste lid bedoelde verzoek doet, niet met het gezag, tenzij de omstandigheden na het nemen van de beschikking waarbij het gezag aan de andere ouder werd opgedragen, zijn gewijzigd of bij het nemen van de beschikking van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan. Artikel 253e is van overeenkomstige toepassing.

Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering

Artikel 799a (Verzoekschrift kinderschermingsmaatregelen)

1. Onverminderd artikel 799 vermeldt het verzoekschrift, bedoeld in de artikelen 255, eerste lid, en 260, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige alsmede de daarop afgestemde duur waarvoor **de verzoeker de ondertoezichtstelling noodzakelijk acht**.
2. Tevens vermeldt het verzoekschrift 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.
3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing indien het betreft een verzoek als bedoeld in de artikelen 256, 259, **260**, 261, 265b, eerste lid, 265c, tweede lid, 265e, eerste of vierde lid, 265h, 265i, 266, 277, 327 en 328 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 806

1. In afwijking van het bepaalde in het tweede lid van artikel 358 kan van een beschikking hoger beroep worden ingesteld:
 - a. door de verzoeker en degenen aan wie een afschrift van de beschikking is verstrekt of verzonden, binnen drie maanden na de dag van de uitspraak;

b. door andere belanghebbenden binnen drie maanden na de betekening daarvan of nadat de beschikking hun op andere wijze bekend is geworden.

2. Tegen beschikkingen ingevolge de artikelen 255, 260 en 265b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek kan, in afwijking van de termijn in het eerste lid, hoger beroep worden ingesteld binnen zes weken.

3. Op de procedure in hoger beroep zijn de artikelen 799 tot en met 805, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 807

Tegen beschikkingen ingevolge

- a. de artikelen 257 en 259, alsmede de artikelen 262b, 263, derde lid, 264 en 265, met uitzondering van beschikkingen ingevolge artikel 265f, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
- b. artikel 278, lid 2 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
- ~~c. artikel 253s of 336a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;~~
- c. artikel 435, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
- d. artikel 452, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, staat geen andere voorziening open dan cassatie in het belang der wet.

Bijlage 3 – Ambtelijke conceptversie van de toelichting bij wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (omgang) d.d. 8 juli 2024

Toelichting

Artikel I (Burgerlijk Wetboek)

Artikel 265f (nieuw)

De regeling voor omgang en de verdeling van zorg- en opvoedingstaken¹³⁷ is versnipperd. Voor ouders, minderjarigen en professionals is vaak niet duidelijk welke rechtsingang zij moeten gebruiken en welke vereisten daarbij gelden. Dit hangt mede samen met het gegeven dat er bij aanvang van een ondertoezichtstelling en/of een uithuisplaatsing al een omgangsregeling kan gelden, die al dan niet gewijzigd moet worden in het kader van de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel. Daarbij is een gegeven dat het binnen de rechtsstatelijke verhoudingen niet past dat de gecertificeerde instelling kan afwijken van een regeling die door de kinderrechter is vastgesteld.

Dit voorstel verduidelijkt de verhouding tussen de regeling voor de beperking van omgang door de gecertificeerde instelling gedurende de uithuisplaatsing en het geldende artikel 1:265g BW (verzoek tot vaststelling of wijziging van een omgangsregeling gedurende de ondertoezichtstelling). De Hoge Raad heeft in 2018 zijn oordeel gegeven over de verhouding tussen de huidige artikelen 1:265f en 1:265g.¹³⁸ Kort gezegd houdt dit in dat artikel 1:265f alleen geldt bij een uithuisplaatsing, maar niet voor zover eerder een omgangsregeling is vastgesteld door de rechter. De gecertificeerde instelling kan aan dit artikel niet de bevoegdheid ontleen om door middel van het geven van een schriftelijke aanwijzing een door de rechter vastgestelde omgangsregeling opzij te zetten. In dit voorstel wordt de regeling in het kader van de uithuisplaatsing verduidelijkt en uitgebreid, waarbij de gecertificeerde instelling de ruimte krijgt om in het belang van de minderjarige een omgangsplan vast te stellen met daarin een omgangsregeling tussen de minderjarige en de ouder(s). Het bestaande artikel 1:265g, dat wordt vernummerd tot artikel 1:262c, blijft gelden als rechtsingang tijdens de ondertoezichtstelling zónder uithuisplaatsing en het voorgestelde artikel 1:265f geldt bij de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing.

Met dit voorstel krijgt de omgangsregeling een prominente plek bij de uithuisplaatsing. Ouders hebben het recht en de plicht om hun kind op te voeden en de minderjarige heeft het recht om door de eigen ouders te worden opgevoed (artikelen 5, 7, 9 en 18 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en artikel 1:247, eerste lid, BW). Deze rechten kunnen worden beperkt als dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en de opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van de geestelijke of lichamelijke gesteldheid van de minderjarige.¹³⁹ Een uithuisplaatsing van een minderjarige is een ingrijpende gebeurtenis voor ouders en kinderen. Het is een uiterst redmiddel, als er geen andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn. Alle inspanningen dienen er daarbij op gericht te zijn dat de minderjarige naar hen kan terugkeren of eventueel bij naaste familieleden kan worden ondergebracht.¹⁴⁰ Voor de ontwikkeling van een minderjarige is het belangrijk dat het kind gehechtheidsrelaties heeft en houdt met belangrijke personen, meestal de personen die voor hem zorgen. Een plotselinge breuk in het contact met de gehechtheidsfiguur levert de minderjarige schade op. Als een minderjarige na een uithuisplaatsing weinig contact heeft met belangrijke gehechtheidsfiguren, kan dit bij de minderjarige sterke angst oproepen, traumatisch zijn en zorgen voor verder vervreemding van zijn ouders.¹⁴¹ Een minderjarige kan gehechtheidsrelaties ontwikkelen

¹³⁷ Er wordt hier verder korthedshalve volstaan met een verwijzing naar omgang.

¹³⁸ HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321, r.o. 4.3.1-4.3.3.

¹³⁹ Zie artikelen 265b, eerste lid, Boek 1 Burgerlijk Wetboek en artikel 9, eerste lid, Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

¹⁴⁰ Internationale Richtlijnen voor Alternatieve Zorg van Kinderen (VN, 15 juni 2009).

¹⁴¹ Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk, Nederlands Instituut van Psychologen,

en vasthouden met meerdere personen. Onderzoek laat zien dat minderjarigen die regelmatig contact met hun eigen ouders hebben vaker worden teruggeplaatst en dat hun uithuisplaatsingen gemiddeld korter duren.¹⁴² Langdurige pleegzorgplaatsingen blijken stabielere als kinderen contact houden met hun ouders. Omgangsregelingen met personen die eerder voor het kind zorgden, dragen bij aan de stabiliteit van gehechtheidsrelaties en het bredere gehechtheidsnetwerk van het kind.¹⁴³ Het is dan ook belangrijk dat ouders zo snel mogelijk na de uithuisplaatsing van hun kind de mogelijkheid krijgen om (onder begeleiding) daar waar mogelijk en verantwoord intensief contact met hun kind te onderhouden, met als doel (weer) een veilige relatie te creëren of te behouden. Ook opgebouwde banden tussen de minderjarige en broers en zussen moeten niet abrupt verbroken, maar zo veel mogelijk gerespecteerd en onderhouden worden.

Omgangsregeling tijdens ondertoezichtstelling zónder uithuisplaatsing

De rechtsingang bij de ondertoezichtstelling zonder uithuisplaatsing blijft ongewijzigd. De gecertificeerde instelling behoudt de bevoegdheid om de kinderrechter te verzoeken om de omgang in het kader van de ondertoezichtstelling te wijzigen of vast te laten stellen. Dit betekent dat in het geval van een ondertoezichtstelling zónder uithuisplaatsing, waarbij er eerder al door een rechter een omgangsregeling is vastgesteld, de gecertificeerde instelling, bij de kinderrechter een verzoek kan doen tot wijziging van die regeling. Als de rechter nog geen omgangsregeling heeft vastgesteld, kan de gecertificeerde instelling een verzoek doen tot vaststelling van de omgangsregeling. Voor een ouder is het mogelijk om aan de kinderrechter een verzoek tot wijziging van een omgangsregeling te doen indien de kinderrechter deze regeling in het kader van de ondertoezichtstelling heeft gewijzigd of vastgesteld op grond van artikel 1:265g, eerste lid (artikel 1:262c, eerste lid, nieuw). En daarnaast blijft voor een ouder de mogelijkheid bestaan om via de artikelen 1:253a (ouder met gezag) en 1:377a (ouder zonder gezag) een beroep te doen op hun recht op omgang met de minderjarige. In deze gevallen zullen ouders een verzoek moeten indienen bij de rechtbank met een advocaat. De omgangsregeling die door de kinderrechter tijdens de ondertoezichtstelling is vastgelegd blijft van kracht nadat de ondertoezichtstelling is geëindigd.

Omgangsregeling tijdens ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing

In het voorgestelde artikel 1:265f is bepaald dat, bij een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing, gelet op de grote verandering die deze uithuisplaatsing met zich meebrengt, de lopende omgangsregelingen tussen minderjarigen enerzijds en ouder(s) anderzijds worden geschorst voor de duur van zes weken. Een uithuisplaatsing is een ingrijpende maatregel die tot gevolg heeft dat een kind niet meer in de thuissituatie bij, doorgaans, de verzorgende-ouder verblijft. Dit is een wijziging van omstandigheden die er ook in de huidige situatie al voor zorgt dat lopende omgangsregelingen nader moeten worden bezien. De periode waarin dit moet gebeuren wordt met deze bepaling ingekaderd en vastgesteld op maximaal zes weken. In deze periode heeft de gecertificeerde instelling de mogelijkheid te onderzoeken of de tot dan toe lopende regelingen worden gecontinueerd, aangepast of tijdelijk gestopt. Dit betreffen alle regelingen die lopen tussen de minderjarige en de ouder(s), ook die niet door de kinderrechter zijn vastgesteld. De schorsing volgt automatisch op de tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing en betreft een tijdelijke ordemaatregel. Dit betekent niet dat de ouder zonder gezag die een lopende omgangsregeling met de minderjarige heeft maar geen belanghebbende is bij de uithuisplaatsing alsnog belanghebbende bij die beslissing wordt. Deze ouder zonder gezag is immers niet per definitie ook de persoon die op grond van artikel 798 Rv belanghebbende is bij een uithuisplaatsing.

In het kader van de uithuisplaatsing dient de gecertificeerde instelling een omgangsplan op te stellen binnen zes weken nadat de minderjarige uit huis is geplaatst. Dit betekent dat alle regelingen met

Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen, Nederlands Jeugdinstituut, *Richtlijn Uithuisplaatsing en terugplaatsing voor jeugdhulp en jeugdbescherming*, 4^e geheel herziene druk 2023.

¹⁴² Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk, Nederlands Instituut van Psychologen, Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen, Nederlands Jeugdinstituut, *Richtlijn Uithuisplaatsing en terugplaatsing voor jeugdhulp en jeugdbescherming*, 4^e geheel herziene druk 2023.

¹⁴³ F. Juffer, *Beslissingen over kinderen in problematische opvoedingssituaties. Inzichten uit gehechtheidsonderzoek*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak Research Memoranda, herziene versie 2023.

ouder(s) die tot dat moment golden, in het kader van de uithuisplaatsing worden bekeken en indien nodig opnieuw worden vormgegeven. De constructie van de schriftelijke aanwijzing in het kader van omgangsbeperking tijdens de uithuisplaatsing komt daarmee te vervallen. Indien binnen zes weken geen ondertekend omgangsplan tot stand is gekomen stelt de gecertificeerde instelling de kinderrechter daarvan onverwijld in kennis en doet daarbij een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling tussen de minderjarige en de ouder(s). Indien met een van de ouders wel een omgangsplan overeen wordt gekomen, wordt dit plan meegezonden. De ouder zonder gezag die geen belanghebbende is bij het verzoek tot uithuisplaatsing, zal dit vervolgens dus wel zijn ten aanzien van het verzoek om de omgangsregeling vast te stellen als deze op hen betrekking heeft, overeenkomstig artikel 798 Rv.

Ook de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de ouder(s) kunnen de rechter verzoeken om een omgangsregeling vast te stellen of om een vastgestelde regeling te wijzigen. Dit verzoek kunnen zij doen na verloop van zes weken na de tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing. Zo wordt voorkomen dat dit verzoek te snel wordt ingediend en de gecertificeerde instelling de kans wordt ontnomen om in overleg met hen tot een regeling te komen. De gecertificeerde instelling heeft de periode van zes weken nodig om te inventariseren welke regelingen er lopen, om te bezien welke omgangsregelingen en in welke vorm, gedurende de uithuisplaatsing, in het belang van het kind zijn, hierover het overleg met ouders te voeren en zo nodig een verzoek om vaststelling van een omgangsregeling te richten tot de rechter. De kinderrechter beoordeelt uiteindelijk, indien partijen niet in overleg tot een omgangsplan komen, welke regeling op dat moment in het belang van de minderjarige is. Dit houdt in dat de kinderrechter in een beschikking een beslissing neemt over de regeling tussen de minderjarige en de ouder(s). De kinderrechter heeft daarnaast ook de bevoegdheid om ambtshalve, in elke stand van het geding, een omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen tussen de minderjarige, diens ouder(s) en de broers en zussen.

Eerste lid

Met de tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing worden alle lopende omgangsregelingen tussen de minderjarige en de ouder(s) opgeschort. Dit kunnen zowel door de rechter vastgestelde regelingen zijn, regelingen in een ouderschapsplan als anderszins onderling afgesproken regelingen. Regelingen met andere omgangsgerechtigden worden op grond van dit lid niet geschorst. Met deze schorsing is nadrukkelijk niet bedoeld de omgang tussen de minderjarige en de ouder(s) zes weken stil te leggen. De schorsing gebeurt van rechtswege en betreft een tijdelijke ordemaatregel waarbinnen kan worden onderzocht op welke wijze de omgang tussen de minderjarigen, de ouders en de broers en zussen tijdens de uithuisplaatsing vorm kan worden gegeven. Deze periode biedt de gecertificeerde instelling ook de ruimte om te inventariseren welke omgangsregelingen er lopen (zie verder het tweede lid). Indien binnen deze periode al eerder duidelijkheid bestaat over de aard en omvang van de omgang die in het belang is van de minderjarige, dan staat de schorsing er niet aan in de weg dat de gecertificeerde instelling die omgang faciliteert. Dit geldt ook voor de omgang tussen de minderjarige en de broers en zussen die ook uit huis zijn geplaatst.

Met de laatste zin van het eerste lid is expliciet gemaakt dat de schorsing niet tot gevolg heeft dat de ouder zonder gezag die een lopende omgangsregeling met de minderjarige heeft, maar geen belanghebbende is bij het verzoek tot machtiging uithuisplaatsing alsnog belanghebbende worden in die procedure. Dit sluit aan bij de vaste jurisprudentie van de HR dat bij een uithuisplaatsing enkel de uit het gezag over een kind voortvloeiende rechten en verplichtingen van het kind en van de ouders die het gezag over dat kind uitoefenen dan wel van anderen die dit kind als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden (de pleegouders) zijn betrokken. Daarom kunnen in die zaak slechts als belanghebbenden in de zin van art. 798 lid 1 Rv worden beschouwd — naast de instellingen en organen die ingevolge art. 1:265b lid 1 en 2 BW de uithuisplaatsing kunnen verzoeken: de met het gezag belaste ouder(s), een ander die het minderjarige kind als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, en het kind zelf, mits dit twaalf jaren of ouder is (zie art. 1:263 lid 2 BW), onverminderd, in geval van een jonger kind, de toepassing van art. 1:377g BW. Dit wordt niet anders doordat een

beslissing tot uithuisplaatsing in die zaak mede het door art. 8 EVRM gewaarborgde recht op bescherming van hun family life (gezinsleven) met het betrokken kind raakt. Het voorgaande laat onverlet dat deze betrokkenen hun uit het gezinsleven voortvloeiende, door art. 8 EVRM gewaarborgde recht op omgang met het uithuisgeplaatste kind zo nodig zelfstandig kunnen effectueren op grond van het vierde lid.¹⁴⁴

Tweede lid

Een uithuisplaatsing van een minderjarige houdt naar haar aard een beperking in van de omgang tussen de minderjarige en de ouder(s) in de thuissituatie. Met een uithuisplaatsing wordt ingegrepen in de band tussen een kind, zijn ouder(s) en wordt het kind uit het vertrouwde netwerk en omgeving weggehaald. Er is op dit moment geen specifieke wettelijke bepaling die na een uithuisplaatsing de omgang van het uithuisgeplaatste kind waarborgt met personen die belangrijk voor hem zijn zoals ouder(s). Terwijl in het IVRK is vastgelegd dat een kind recht heeft op contact met ouders.¹⁴⁵ Op dit moment is een beperking van dit recht mogelijk doordat de gecertificeerde instelling een schriftelijke aanwijzing kan geven over de omgang tussen de met het gezag belaste ouder en de minderjarige. Bij een geschil hierover staat een gang naar de rechter open. Het recht op omgang komt hiermee onvoldoende tot uiting bij een uithuisplaatsing. Dit vormt een belangrijke reden om in dit voorstel de omgang tijdens uithuisplaatsing een prominente plek te geven door wettelijk vast te leggen dat de minderjarige recht heeft op omgang met diegene die in nauwe persoonlijke betrekking tot hem staat. Juist omgang is een essentieel onderdeel van het recht op familieleven van de minderjarige met ouder(s). Bovendien geldt als uitgangspunt dat bij een uithuisplaatsing de inspanning van de gecertificeerde instelling gericht is op thuisplaatsing. Voor het werken aan thuisplaatsing is noodzakelijk dat de minderjarige en de ouders nauw contact met elkaar blijven houden en hierin begeleiding krijgen.¹⁴⁶

Om deze uitgangspunten wettelijk te verankeren, wordt voorgesteld om in het tweede lid te vereisen dat binnen zes weken nadat de minderjarige daadwerkelijk uit huis is geplaatst een omgangsplan wordt opgesteld. Dit omgangsplan ziet op de regeling tussen de minderjarige en de ouder(s). Het is mogelijk dat een gecertificeerde instelling in onderling overleg met een van de ouders tot een regeling komt. Die vormt dan het omgangsplan. De totstandkoming van dit plan is dus niet afhankelijk van een akkoord van de andere ouder met gezag.

Uitgangspunt is dat het omgangsplan tot stand komt in samenspraak met de minderjarige en de ouder(s). De samenspraak met de minderjarige dient uiteraard leeftijdsadequaat te worden vormgegeven. Het omgangsplan is afgestemd op de behoeften van de minderjarige, waarbij artikel 1:377a, waarin onder meer het recht op omgang is vastgelegd, van overeenkomstige toepassing is.

Derde lid

Het is aan de gecertificeerde instelling om gedurende de periode van totstandkoming van het omgangsplan ook de mogelijkheden voor omgang met de minderjarige en zijn broers en zussen te onderzoeken. In het omgangsplan wordt een regeling opgenomen indien deze tot stand komt dan wel wordt vermeld welke mogelijkheden er zijn tot omgang. Bij broers en zussen kan het gaan om de situatie dat zij zelf niet uit huis geplaatst zijn, niet in hetzelfde gezin woonden voor de uithuisplaatsing dan wel om de omgang indien en zolang samenplaatsing niet mogelijk is.¹⁴⁷ Blijkt dat in het belang van de minderjarige, dan kan ook de omgang tijdens de uithuisplaatsing met zijn broers of zussen worden meegenomen in het omgangsplan. Met de ouder(s) met gezag dient overeenstemming te worden bereikt over de omgangsregeling tussen de minderjarige en de broers en zussen. Indien de broers en zussen van de minderjarige ook uit huis zijn geplaatst dan is deze toestemming van de

¹⁴⁴ Vergelijk HR 21 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL7043, r.o. 4.3.3 en 4.3.4 en HR 12 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2665, r.o. 3.3.6 t/m 3.3.8.

¹⁴⁵ Artikelen 8 en 9 IVRK.

¹⁴⁶ Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk, Nederlands Instituut van Psychologen, Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen, Nederlands Jeugdinstituut, *Richtlijn Uithuisplaatsing en terugplaatsing voor jeugdhulp en jeugdbescherming*, 4^e geheel herziene druk 2023.

¹⁴⁷ Van der Zon 2020, p. 309. Zie over de band tussen broers en zussen ook Feiner, *NJB* 2015/2172.

ouder met gezag, in verband met inperking van het ouderlijk gezag door de uithuisplaatsing, niet noodzakelijk.

Vierde lid

Indien tussen partijen niet tot overeenstemming wordt gekomen over de omgangsregeling in het omgangsplan tussen de minderjarige en de ouder(s) dient de gecertificeerde instelling de kinderrechter hiervan onverwijld in kennis te stellen, ook indien de termijn van zes weken nog niet is verstreken. Daarbij zal dan ook een verzoek dienen te worden gedaan tot vaststelling van een regeling betreffende uitoefening of ontzegging van het recht op omgang. Indien dit verzoek voor het aflopen van de termijn van zes weken is ingediend, heeft dit tot gevolg dat de schorsing van bestaande omgangsregelingen voortduren tot door de rechter een nieuwe regeling is vastgesteld en deze regeling voor tenuitvoerlegging vatbaar wordt, dan wel de ontzegging in kracht van gewijsde is gegaan. Indien niet binnen zes weken een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling wordt gedaan, herleven de geschorste regelingen. Als met de andere ouder wel afspraken over de omgang zijn gemaakt, dan geldt die regeling als een omgangsplan en hoeft een oordeel van de kinderrechter niet te worden afgewacht. Ouder(s) behoeven niet elkaars toestemming voor de eigen omgangsregeling met de minderjarige. De in het omgangsplan overeengekomen regeling is uitvoerbaar, ten gevolge waarvan de schorsing van de eerdere regeling wordt opgeheven en daarvoor in de plaats de nieuwe regeling geldt of de bestaande regeling wordt hervat. De kinderrechter beziet de regelingen in hun geheel en neemt een beslissing over de regeling met de ouder waar geen overeenstemming over is bereikt. Zijn belanghebbenden het niet eens met die beslissing, dan staat hoger beroep open.

Wie belanghebbenden zijn bij het verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling bepaalt de kinderrechter. Het is niet zo dat de ouder(s) met gezag standaard belanghebbende is bij een dergelijk verzoek. Het gezag van de ouder(s) is door de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing ingeperkt en het is dan ook mogelijk dat de ouder(s) met gezag geen belanghebbende is bij het verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling met betrekking tot de ouder zonder gezag.

Indien het niet is gelukt om een ondertekend omgangsplan tot stand te brengen waar de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de ouder(s) akkoord mee zijn, zal de kinderrechter op een zo kort mogelijk termijn en uiterlijk binnen twee weken een mondelinge behandeling plannen. De kinderrechter zal vervolgens op verzoek van de gecertificeerde instelling een omgangsregeling vaststellen voor de duur van de uithuisplaatsing, die tevens doorloopt indien de uithuisplaatsing wordt verlengd. De gecertificeerde instelling is niet verplicht een verzoek in te dienen voor de vaststelling van een regeling tussen de minderjarige en diens broers en zussen, wel is het mogelijk dat de kinderrechter ambtshalve een omgangsregeling tussen hen vastlegt op grond van het vijfde lid.

De kinderrechter neemt ten aanzien van iedere beslissing op grond van dit artikel een zodanige beslissing als haar in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt, met inachtneming van artikel 1:377a BW. Dit betekent ook dat de kinderrechter een regeling kan opleggen waarbij de vorm, frequentie en duur van de omgang aan de gecertificeerde instelling wordt overgelaten.¹⁴⁸ Dit laat onverlet dat het in het algemeen aanbeveling verdient dat de kinderrechter aanwijzingen geeft over frequentie en duur van de omgang.¹⁴⁹ Indien de minderjarige van twaalf jaar en ouder en de ouder(s) niet akkoord is of zijn met de wijze waarop de gecertificeerde instelling de regie voert, dan kan door hen een verzoek tot vaststelling van een concrete regeling worden gedaan. Daarnaast kunnen ouders gebruik maken van de geschillenregeling. Ouders hebben hier geen advocaat voor nodig.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid, kunnen de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de ouder(s) de kinderrechter verzoeken een omgangsregeling vast te stellen. Dit verzoek kunnen zij doen indien zij van mening zijn dat zij in onderling overleg met de gecertificeerde instelling niet tot een passende omgangsregeling kunnen komen en zij het niet eens zijn met het verzoek van de gecertificeerde

¹⁴⁸ HR 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1664

¹⁴⁹ HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:748.

instelling. De minderjarige van twaalf jaar of ouder en de ouder(s) kunnen pas een verzoek doen na verloop van zes weken na tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing. De gecertificeerde instelling heeft zo eerst de gelegenheid om met de minderjarige en ouders in gesprek te gaan om de mogelijkheden van een omgangsplan te onderzoeken. Een verzoek tot vaststelling van een regeling kan ook worden gediend indien op enig moment tijdens de uithuisplaatsing de overeenstemming over de regeling in het omgangsplan komt te vervallen.

Daarnaast kan, op grond van dit lid, op verzoek van de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de ouder(s) de door de kinderrechter vastgestelde omgangsregeling ook worden gewijzigd op grond van gewijzigde omstandigheden of indien was uitgegaan van onjuiste of onvolledige gegevens. Artikel 377e is van overeenkomstige toepassing. Omdat de gecertificeerde instelling verantwoordelijk is voor de uitvoering van de omgangsregeling tijdens de uithuisplaatsing krijgt ook zij deze rechtsingang.

Deze verzoeken kunnen, op grond van artikel 1:265k, eerste lid, worden gedaan zonder advocaat. De minderjarige behoudt daarnaast een informele rechtsingang, artikel 1:377g is van overeenkomstige toepassing. Deze rechtsingang is nog laagdrempeliger, de minderjarige hoeft geen verzoek in te dienen, en bovendien staat de informele rechtsingang ook open voor minderjarigen jonger dan twaalf jaar. Aangesloten wordt bij de regeling zoals die geldt voor een ondertoezichtstelling zónder uithuisplaatsing waarbij de minderjarige op grond van artikel 1:262c, tweede lid, naast een formele rechtsingang, ook een informele rechtsingang heeft om een verzoek tot wijziging van een omgangsregeling bij de kinderrechter in te dienen.

Dit lid laat onverlet dat de ouder(s) en eventuele andere omgangsgerechtigden altijd in onderling overleg met de gecertificeerde instelling een omgangsregeling overeen kunnen komen, in afwijking van hetgeen de kinderrechter eerder over de omgangsregeling heeft bepaald.

Zesde lid

Dit lid strekt ertoe dat de kinderrechter gedurende de uithuisplaatsing ambtshalve een omgangsregeling kan vaststellen of wijzigen. De bevoegdheid om tijdens de uithuisplaatsing ambtshalve een regeling vast te stellen of te wijzigen op grond van dit lid beperkt zich tot een omgangsregeling met de ouders en de broers en zussen. Andere omgangsgerechtigden kunnen zich tot de rechter wenden met een verzoek tot vaststelling (artikel 1:377a) of wijziging (1:377e) van een omgangsregeling. De ontzeggingsgronden zoals opgenomen in artikel 1:377a, derde lid, gelden onverminderd. Hier zit een spanningsveld, nu het voor het terugwerken aan thuisplaatsing van evident belang is dat gewerkt wordt aan contactherstel tussen de minderjarige en de ouder(s). De mogelijkheid van ontzegging van de omgang moet echter bestaan voor die situaties waarbij omgang in strijd is met zwaarwegende belangen van de minderjarige. Bij een verzoek tot verlenging van de uithuisplaatsing wordt ook een verslag van het verloop van de uitvoering van omgangsregeling of omgangsplan ingediend. Dit is geregeld in de voorgestelde aanvulling van artikel 1:265k, tweede lid. Dit verslag kan aanleiding vormen voor de inzet van de ambtshalve bevoegdheid door de kinderrechter, waarbij de kinderrechter ook een omgangsregeling kan vaststellen tussen de minderjarige en diens broers en zussen.

Zevende lid

Indien de machtiging tot uithuisplaatsing niet meer ten uitvoer wordt gelegd, blijft de omgangsregeling gelden die lopende de uithuisplaatsing is vastgelegd in een beschikking van de kinderrechter. Dit kan bijvoorbeeld de regeling zijn tussen de minderjarige en de ouder zonder gezag, terwijl de minderjarige weer bij de ouder met gezag is gaan wonen. Voor de ouder(s) met gezag, geldt de regeling als een regeling bedoeld in artikel 1:262c of artikel 1:253a, tweede lid onder a, afhankelijk van de vraag of de ondertoezichtstelling na de uithuisplaatsing voortduurt. Indien de ouders of ouder het gezag niet heeft of het een regeling is die geldt tussen de minderjarige en diens broers en zussen, geldt de regeling als een regeling bedoeld in artikel 1:377a, tweede lid. Dit geldt alleen voor zover de regeling nog van toepassing is. Evident is dat dit niet het geval is voor de regeling met de ouder waar de minderjarige weer woont. Dit lid is opgesteld overeenkomstig artikel 1:265g, derde lid [artikel

1:262c, derde lid (nieuw)]. De ouder(s), de broers en zussen en de minderjarige kunnen op grond van de daarop toepasselijke bepalingen alsnog verzoeken tot wijziging van de omgangsregeling.

Achtste lid

Hier wordt verduidelijkt dat in dit artikel geen onderscheid wordt gemaakt tussen een omgangsregeling of een zorgregeling, en dat het artikel geldt voor beide situaties. Indien een ouder is belast met het ouderlijk gezag is sprake van een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken, indien een ouder niet is belast met het ouderlijk gezag is sprake van een omgangsregeling. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in het artikel enkel gesproken van omgang.

Artikel 265g [wordt verplaatst, artikel 262c (nieuw)]

Eerste lid

Op grond van de voorgestelde wijziging in het eerste lid kan de kinderrechter, in het kader van een ondertoezichtstelling, mét of zonder uithuisplaatsing, en op verzoek van de gecertificeerde instelling, een beslissing nemen over de hoofdverblijfplaats van een minderjarige. Bij echtscheiding zijn ouders verplicht een ouderschapsplan op te stellen en ook ouders ongehuwd hebben samengewoond en gezamenlijk het ouderlijk gezag uitoefenen zijn op grond van artikel 1:247a verplicht een ouderschapsplan op te stellen.¹⁵⁰ Zijn ouders in onderling overleg niet tot een ouderschapsplan gekomen dan zal de rechter in de echtscheidingsbeschikking of, indien sprake is van de beëindiging van de relatie bij ongehuwde samenwoners, op grond van artikel 1:253a, tweede lid, de hoofdverblijfplaats hebben vastgesteld. Het zal dus in veel gevallen gaan over de wijziging van een reeds vastgestelde hoofdverblijfplaats.

Indien tijdens de ondertoezichtstelling door de gecertificeerde instelling wordt geconcludeerd dat een minderjarige langdurig bij de andere ouder met gezag zal opgroeien, dan ligt een machtiging tot uithuisplaatsing, waarbij het uitgangspunt geldt dat wordt teruggewerkt aan thuisplaatsing, minder voor de hand. In die gevallen waarin sprake is van een definitieve wijziging in de woonsituatie van de minderjarige ligt een wijziging van de hoofdverblijfplaats meer voor de hand. Zo wordt voorkomen dat oneigenlijk (en langdurig) gebruik wordt gemaakt van een machtiging tot uithuisplaatsing bij de andere ouder. Dit kan het geval zijn indien een ouder niet zelf op grond van artikel 1:253a een verzoek tot wijziging van de hoofdverblijfplaats doet. Dit laat onverlet dat het primair de verantwoordelijkheid van de ouders zelf is om de beslechting van een geschil rondom de hoofdverblijfplaats voor te leggen aan de rechter. Dit blijft dan ook uitgangspunt. Gaat een ouder hier niet toe over, maar acht de gecertificeerde instelling een wijziging van de hoofdverblijfplaats passender dan een machtiging tot uithuisplaatsing, dan geeft dit lid de gecertificeerde instelling de bevoegdheid een verzoek tot vaststelling of wijziging van de hoofdverblijfplaats te doen bij de kinderrechter. Zo wordt een separate procedure bij de familierechter voorkomen. Dit kan, naast financiële gevolgen voor de ouder die deze procedure moet starten, ook escalerend werken op de verstandhouding tussen ouders. Bovendien leidt dit tot een meer efficiëntere inzet van de rechtspraak.

Voorop wordt gesteld dat de hoofdverblijfplaats van een kind niet te pas en te onpas gewijzigd kan worden en dat wijziging van de hoofdverblijfplaats een definitief karakter heeft. De wijziging van de hoofdverblijfplaats van een minderjarige is niet beperkt tot een bepaalde periode, maar voorziet in principe in een voortdurende regeling. Het is dan ook geen vervanging voor het instrument machtiging tot uithuisplaatsing bij een andere ouder, waarbij het uitgangspunt is dat wordt teruggewerkt aan thuisplaatsing en vaak van tijdelijke aard is. Een machtiging tot uithuisplaatsing stelt de gecertificeerde instelling bovendien, meer dan bij een wijziging van de hoofdverblijfplaats, in staat de regie te voeren op het contact met de andere ouder.¹⁵¹ De keuze van de gecertificeerde instelling voor óf een machtiging tot uithuisplaatsing óf een wijziging van de hoofdverblijfplaats dient dan ook te worden gemaakt in samenhang met de (al dan niet) tijdelijkheid van die plaatsing bij de andere

¹⁵⁰ Ouderschapsplan als bedoeld in artikel 815, tweede en derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹⁵¹ Rechtbank Den Haag 29 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:2819.

ouder. Indien wijziging van de hoofdverblijfplaats aan de orde is, is daarmee ook het opvoedperspectief gegeven. Dit zal liggen bij de ouder waar de hoofdverblijfplaats van de minderjarige zal zijn.

De kinderrechter kan het verzoek van de gecertificeerde instelling toekennen indien de verzochte regeling in het belang van de minderjarige noodzakelijk is. Dit komt overeen met de maatstaf zoals die geldt voor de machtiging tot uithuisplaatsing, maar is een andere maatstaf dan die van artikel 1:253a, waarbij de rechtbank een beslissing neemt als haar in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt. Het betreft een verzoek van de gecertificeerde instelling, in het gedwongen kader van een kinderbeschermingsmaatregel. Dit is een ander uitgangspunt dan die van 1:253a, waarbij geschillen tussen ouders over de uitoefening van het gezag een rechter worden voorgelegd. De drempel om een verzoek van de gecertificeerde instelling over de hoofdverblijfplaats van de minderjarige toe te kennen ligt dan ook hoger. Dit past bij het uitgangspunt dat het primair de ouder is die verantwoordelijk is om de beslechting van een geschil over de hoofdverblijfplaats aan de rechter voor te leggen.

Derde lid

Na afloop van de ondertoezichtstelling blijft een beslissing over de hoofdverblijfplaats van een minderjarige gelden als een beslissing als bedoeld in artikel 1:253a, onder b. De hoofdverblijfplaats zoals die tijdens de ondertoezichtstelling door de kinderrechter is vastgesteld blijft ongewijzigd bij het einde van de ondertoezichtstelling.

Artikel 265k

Eerste lid

In het eerste lid wordt voorgesteld de opgenomen uitzondering te schrappen. Dit heeft tot gevolg dat verzoeken op grond van de geschillenregeling ook zonder advocaat kunnen worden ingediend.

Tweede lid

De voorgestelde wijziging houdt in dat bij een verzoek tot verlenging van de uithuisplaatsing tevens een verslag van het verloop van de uitvoering van de omgangsregeling en het omgangsplan moet worden ingediend. Op deze manier kan de kinderrechter zich een oordeel vormen over hoe de regeling tot dat moment is verlopen en of deze regeling nog passend is voor de toekomst. Een dergelijke evaluatie kan ertoe leiden dat de kinderrechter concludeert dat de regeling niet meer passend is. De kinderrechter kan de regeling, bij een verlenging van de uithuisplaatsing, ambtshalve of op verzoek van de gecertificeerde instelling, vervolgens vaststellen of wijziggen. De kinderrechter behoudt ook de mogelijkheid het recht op omgang ontfeggen. De evaluatie van de omgang omvat de evaluatie van alle regelingen die zijn opgenomen in het omgangsplan, dus ook, indien aanwezig, de regelingen met betrekking tot (half)broers en (half)zussen.

Artikel 280a (nieuw)

Dat de geschillenregeling, zoals geregeld in artikel 1:262b, niet geldt in het kader van voogdij, wordt terecht als een omissie beschouwd.¹⁵² In dit artikel wordt een geschillenregeling in het kader van de uitvoering van de voogdij voorgesteld. Uiteraard is de voogdij naar haar aard fundamenteel anders dan de ondertoezichtstelling. Waar in het kader van de ondertoezichtstelling het gezag bij ouders ligt, is het juridische gezag in het kader van voogdij overgedragen aan de gecertificeerde instelling, pleegouders of aan een andere natuurlijke persoon. Geschillen over de uitvoering van de voogdij kunnen aan de kinderrechter worden voorgelegd indien de voogdij door de gecertificeerde instelling wordt uitgeoefend. In dat geval is er immers een verschil van inzicht mogelijk tussen degene die is belast met de opvoeding (de pleegouder of gezinshuisouder) en de beslissingsbevoegde jeugdbeschermer van de gecertificeerde instelling, die als rechtspersoon op afstand van de

¹⁵² M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet Herziening kinderbeschermingsmaatregelen*, WODC, Den Haag: 2022, blz. 278.

minderjarige de voogdij uitoefent. De rechtsingang geldt voor de minderjarige van twaalf jaar of ouder, de pleegouders, de gecertificeerde instelling en de zorgaanbieder of de aanbieder van de jeugdhulp. Ouders hebben geen toegang tot deze geschillenregeling, nu ouders niet belast zijn met het ouderlijk gezag en het voorleggen van een conflict over de uitvoering van de voogdijmaatregel daar niet bij zou passen. Wel wordt met ouders, in het kader van de periodieke evaluatie van de voogdij, een gesprek gevoerd. In dit gesprek kunnen zij hun mening en ideeën over de uitvoering van de voogdij, de kwaliteit van de plaatsing en het welzijn van de minderjarige kenbaar maken. De bevindingen uit dit gesprek worden opgenomen in het evaluatieverslag. Daarnaast hebben ouders een rechtsingang om in het kader van voogdij een verzoek tot omgang en contact aan de kinderrechter voor te leggen. Hiervoor is geen advocaat nodig. De informele rechtsingang van de minderjarige aangaande onderwerpen van omgang, informatie en raadpleging zoals vastgelegd in artikel 1:377g geldt onverminderd. De minderjarige kan zowel een beroep doen op de geschillenregeling, als gebruik maken van de informele rechtsingang. Deze rechtsingang kan de minderjarige op elk moment benutten.

Artikel 280b (nieuw)

In dit artikel wordt een laagdrempelige mogelijkheid gegeven aan ouders en minderjarigen om in het kader van voogdij een verzoek tot (wijziging van) omgang en contact aan de kinderrechter voor te leggen. Ouders hebben geen toegang tot de geschillenregeling maar krijgen wel in aanvulling op het bestaande artikel 1:377a BW het recht om een laagdrempelig verzoek tot vaststelling of wijziging van de omgangsregeling tussen hen en de minderjarige te doen. Laagdrempelig betekent dat dit verzoek tijdens de voogdij gedaan kan worden zonder advocaat en kosteloos wordt behandeld, zoals geregeld in het voorgestelde artikel 1:283. Op deze manier wordt de omgang tussen de minderjarigen en ouders beter gewaarborgd tijdens de voogdij en recht gedaan aan het gegeven dat deze omgang van overheidswege ernstig is beperkt. Andere personen die in een nauwe persoonlijke betrekking tot de minderjarige staan kunnen gebruik maken van de mogelijkheid tot het doen van een verzoek tot het vaststellen en wijzigen van een omgangsregeling op grond van artikel 1:377a. Het artikel codificeert tevens de jurisprudentie van de Hoge Raad op grond waarvan de gecertificeerde instelling de bevoegdheid toekomt om de rechter te verzoeken een regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht vast te stellen of te wijzigen, dan wel het recht op omgang aan een ouder te ontfeggen.¹⁵³ Tot de zorg en de verantwoordelijkheid van een gecertificeerde instelling voor het geestelijk welzijn en de persoonlijke ontwikkeling van het kind behoort dat zij het recht van de betrokken minderjarige op omgang met de niet met het gezag belaste ouder in acht neemt, evenals het recht op en de verplichting tot omgang van die ouder met zijn kind (artikel 1:377a BW). Deze verplichtingen rusten op haar in het belang van het kind en kunnen niet los worden gezien van de verplichting dat belang te dienen.¹⁵⁴ Dat belang kan ook meebrengen dat het recht op omgang, al dan niet voor bepaalde tijd, aan een ouder wordt ontfeggd. De artikelen 1:377a en 1:377e BW moeten dan ook aldus worden uitgelegd dat de daarin aan de ouders toegekende bevoegdheid de rechter te verzoeken een regeling inzake de uitoefening van het omgangsrecht vast te stellen of te wijzigen, dan wel het recht op omgang aan een ouder te ontfeggen, mede aan een gecertificeerde instelling toekomt. Deze bevoegdheid is gecodificeerd in dit lid. De informele rechtsingang van de minderjarige aangaande onderwerpen van omgang, informatie en raadpleging zoals vastgelegd in artikel 1:377g geldt onverminderd. De minderjarige kan zowel een beroep doen op dit artikel tot vaststelling of wijziging van een omgangsregeling, als gebruik maken van de informele rechtsingang. Deze rechtsingang kan de minderjarige op elk moment benutten.

Artikel 283

Dit artikel geeft aan dat voor de indiening bij de rechter van verzoeken in verband met de uitoefening van de voogdij voor de gecertificeerde instelling of rechtspersoon als in artikel 1:302, tweede lid

¹⁵³ HR 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:943, r.o. 3.3.2-3.3.4.

¹⁵⁴ Vgl. in dezelfde zin voor ouderlijk gezag HR 25 september 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2714, NJ 1999/379 en HR 18 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:452, NJ 2016/210).

bedoeld, geen advocaat is vereist en dat deze verzoeken kosteloos door de rechtbank worden behandeld, dat wil zeggen dat er geen griffierechten worden geheven. In dit wetsvoorstel wordt deze regeling uitgebreid voor de geschillenregeling in het kader van de voogdij door de gecertificeerde instelling en de omgangsverzoeken gedaan door ouders of de minderjarige zelf.

Artikel 300

In dit voorgestelde artikel wordt geregeld dat er een periodieke evaluatie plaatsvindt van de voogdij, die is begonnen na beëindiging van het ouderlijk gezag op grond van artikel 1:266. De voogdij die tot stand is gekomen op aanwijzing van de ouder op grond van artikel 1:292 e.v. wordt op grond van dit artikel niet geëvalueerd. Dit sluit aan bij de verplichting zoals die is vastgelegd in artikel 25 IVRK, waarin de verplichting tot periodieke herbeoordeling van behandeling en plaatsing is vastgelegd.¹⁵⁵ Tevens is dit in lijn met de in 2019 gedane aanbeveling door de Commissie Geweld in de Jeugdzorg (commissie De Winter).¹⁵⁶ De *Guidelines for the Alternative Care of Children*¹⁵⁷ benadrukken dat verdragsstaten verantwoordelijk zijn voor het houden van toezicht op welzijn, de ontwikkeling en de veiligheid van kinderen in alternatieve zorg en de passendheid van de setting zelf.¹⁵⁸ Deze evaluatie ziet op de beoordeling van het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van de minderjarige. De informatie die volgt uit de evaluatie wordt gezonden aan de minderjarige van twaalf jaar en ouder, de ouders of een van hen, de gecertificeerde instelling en degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, voor zover het belang van de minderjarige zich hier niet tegen verzet. Dit kan het geval zijn indien de minderjarige belastende informatie over de pleegouders verstrekt, terwijl de minderjarige nog bij pleegouders verblijft of indien sommige onderdelen niet geschikt zijn voor de minderjarige om te lezen. Het is aan de raad voor de kinderbescherming om hier een afweging in te maken, waarbij de mening van de minderjarige van twaalf jaar en ouder ook wordt meegewogen. Het is vervolgens aan de gecertificeerde instelling om eventueel opvolging te geven aan hetgeen uit de evaluatie is gebleken. Voorgesteld wordt de verantwoordelijkheid voor de evaluatie op te dragen aan de raad voor de kinderbescherming. De wijze waarop de raad voor de kinderbescherming hier uitvoering aan geeft is vormvrij, in die zin dat de evaluatie ook kan worden uitgevoerd door een derde partij. De evaluatie vindt plaats door middel van een gesprek met in elk geval, indien mogelijk, de minderjarige, de ouders, de pleegouders en degene die een vertrouwensband met de minderjarige hebben degene die belast is met de voogdij over de minderjarige. De minderjarige wordt leeftijdsadequaat betrokken bij de evaluatie. Indien dit gesprek wordt gevoerd door een derde vindt dit plaats in opdracht van de raad voor de kinderbescherming. Gedacht kan worden aan een persoon uit het wijkteam of een Jouw Ingebrachte Mentor (JIM). De evaluatie ziet uitdrukkelijk niet op de vraag of de gezagsbeëindiging nog passend is, maar is ter beoordeling van het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van de minderjarige. Indien een derde de evaluatie uitvoert, wordt een schriftelijk verslag van de evaluatie gemaakt en aan de raad voor de kinderbescherming verzonden. Mocht uit de evaluatie blijken dat het welzijn en de veiligheid van het kind in gevaar zijn, dan zal de raad voor de kinderbescherming dit opnemen in het evaluatieverslag dat aan bij de gecertificeerde instelling wordt gezonden. Indien de gecertificeerde instelling geen juiste opvolging geeft aan hetgeen in het evaluatieverslag is gemeld, dan heeft de raad voor de kinderbescherming de mogelijkheid om een verzoek tot beëindiging van de voogdij in te dienen bij de rechtbank op grond van artikel 1:328 BW. De rechtbank die de beëindiging van de voogdij uitspreekt, zal dan tevens voorzien in het gezag.

Deze evaluatiebepaling is ook van toepassing in het kader van de machtiging tot uithuisplaatsing, waarbij de kinderrechter heeft bepaald dat de inspanning van de gecertificeerde instelling voor een bepaalde periode niet meer gericht is op thuisplaatsing. Dit kan een periode van drie jaar betreffen. In

¹⁵⁵ Zie ook *Loste t. Frankrijk*, EHRM 3 november 2022, nr. 59227/12, ECLI:CE:ECHR:2022:1103JUD005922712. In deze zaak benoemt het EHRM dat gedurende de pleeggezinplaatsing, die twaalf jaar heeft geduurd, geen sprake is geweest van regelmatige evaluaties van de uithuisplaatsing met behulp van huisbezoeken. In de twaalf jaar uithuisplaatsing zijn in totaal zes huisbezoeken uitgevoerd, soms pas weer vijf jaar na het laatste huisbezoek aan het pleegkind en het pleeggezin.

¹⁵⁶ Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Onvoldoende beschermd – geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*, Den Haag 2019, p. 99.

¹⁵⁷ Deze guidelines zijn unaniem zijn aangenomen door de algemene vergadering van de VN.

¹⁵⁸ Verenigde Naties, *Guidelines for the Alternative Care of Children* (UN-doc A/RES/ 64/1420), 24 februari 2010, par. 5.

deze periode is het belangrijk dat het geestelijke en lichamelijk welzijn en de veiligheid van de minderjarige geëvalueerd wordt en zo nodig, kan worden ingegrepen.

ARTIKEL II (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Artikel 800

Derde lid

Op grond van de toevoegingen in dit lid kan een spoedbeslissing, dat wil zeggen zonder dat de ouder(s) en minderjarige zijn gehoord, worden genomen ten aanzien van een tijdelijke ontzegging van het recht op omgang bij uithuisplaatsingen zoals bepaald in artikel 1:265f, eerste lid en ten aanzien van een omgangsregeling die door de kinderrechter is vastgelegd of gewijzigd in het kader van de ondertoezichtstelling. Dit kan alleen indien het horen van de ouder(s) en minderjarige niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarigen. Belanghebbenden worden binnen twee weken na afgifte van de beschikking door de kinderrechter gehoord. De spoedbeschikking verliest haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de belanghebbenden binnen deze termijn in de gelegenheid zijn gesteld hun mening kenbaar te maken. Op deze manier wordt het voor de gecertificeerde instelling mogelijk gemaakt om in spoedsituaties binnen de ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing ten aanzien van de door de kinderrechter vastgestelde omgangsregelingen de regie te nemen.

Artikel 807

Artikel 1:265f, tweede lid komt te vervallen omdat dit artikel integraal wordt gewijzigd en dient daarom niet langer te worden vermeld in artikel 807 Rv. Tegen beslissingen genomen op grond van artikel 1:265f (nieuw) is het gewenst dat hoger beroep openstaat. Daarom wordt het nieuwe artikel 1:265f niet toegevoegd aan de lijst van beschikkingen uit artikel 807 Rv waartegen geen hoger beroep mogelijk is. Aldus wordt een verbetering van de rechtsbescherming bereikt.

Artikel 809

Eerste lid

In dit lid wordt wettelijk geregeld dat de minderjarige van acht jaar of ouder in de gelegenheid wordt gesteld de kinderrechter zijn mening kenbaar te maken. Dit draagt bij aan de versterking van de rechtspositie van minderjarigen en sluit aan bij een deels bestaande rechtspraktijk, waarbij rechtbanken kinderen tussen acht en twaalf jaar uitnodigen voor een kindgesprek.¹⁵⁹

In lijn met het IVRK moeten minderjarigen in de gelegenheid worden gesteld hun mening kenbaar te maken wanneer zij daartoe in staat zijn. Waarbij aan de mening van de minderjarige passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid. Het hanteren van een leeftijdsgrens wordt hierbij afgeraden door het comité voor de rechten van het kind. Dit betekent dat minderjarigen van alle leeftijden, als daar aanleiding voor is, kunnen worden gehoord door de kinderrechter. Wel is het in de praktijk niet ongebruikelijk dat verdragsstaten leeftijdsgrenzen hanteren. Een leeftijdsgrens biedt duidelijkheid en zorgt ervoor dat de drempel om gehoord te worden voor minderjarigen boven de leeftijdsgrens beter is gewaarborgd. Naast de mogelijkheid om te kunnen worden gehoord door de kinderrechter worden bijvoorbeeld het verzoekschrift tot ondertoezichtstelling of de verlenging daarvan ook met de minderjarige besproken, ongeacht diens leeftijd.

¹⁵⁹ M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Meijers-reeks nr. 335. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 260-262.

Derde lid

Aan dit lid zijn de beslissingen inzake de omgangsregeling gedurende de ondertoezichtstelling mét en zonder uithuisplaatsing opgenomen. Dit betekent dat de kinderrechter een spoedbeslissing kan nemen zonder dat de minderjarige van twaalf jaren of ouder in de gelegenheid is geweest zijn mening kenbaar te maken. De spoedbeschikking verliest haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de minderjarige binnen deze termijn in de gelegenheid zijn gesteld hun mening kenbaar te maken.

CONCEPT

Bijlage 4 – Ambtelijke conceptversie van de toelichting bij wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (rechtsgronden en perspectiefbesluit) d.d. 8 juli 2024

Toelichting

Artikel I (Burgerlijk Wetboek)

Artikel 255

Eerste lid

De wijziging van artikel 255 regelt dat een minderjarige onder toezicht kan worden gesteld indien dit noodzakelijk is, omdat het zodanig opgroeit dat het in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd én andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen. De wijzigingen betreffen het codificeren van het subsidiariteitsbeginsel, zoals dat nu wordt gebruikt in de rechtspraak, en het laten vervallen van de aanvaardbare termijn in de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling.

Noodzakelijkheids- en subsidiariteitsvereiste

In het eerste lid wordt voorgesteld de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling te wijzigen. Op grond van artikel 8 EVRM moet de inbreuk op het gezinsleven ter bescherming van het kind namelijk noodzakelijk zijn. Alleen dan kan overheidsingrijpen gelegitimeerd zijn. Hiermee komt tot uitdrukking dat een ondertoezichtstelling, waarbij het gezag van ouders wordt beperkt, alleen dan aan de orde is indien de noodzaak van deze maatregel vaststaat. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de rechtswaarborgen voor ouders en minderjarigen.

Ook het daarmee samenhangende subsidiariteitsvereiste wordt gecodificeerd. Er wordt hiermee aangesloten bij de oude formulering van voor 2015¹⁶⁰ waarin het subsidiariteitsvereiste was geformuleerd als 'en andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen'. Conform aanwijzing 4.49 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is de oude formulering wel aangepast naar meer hedendaags taalgebruik waarbij is gekozen voor de formulering 'en andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen'.

Het subsidiariteitsbeginsel, zoals dat in 2015 is opgenomen in de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling, is beperkter geformuleerd dan in het voorgestelde artikel 255, eerste lid.¹⁶¹ Volgens het geldende artikel 255, eerste lid, onderdeel a, is een voorwaarde voor de ondertoezichtstelling dat de zorg voor de minderjarige die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is, door de ouders niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. Het suggereert dat het alleen gaat over de vraag naar de acceptatie van zorg in het vrijwillige kader, terwijl van belang zou moeten zijn of ouders profiteren van de zorg in het vrijwillige kader en of hierdoor de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige kan worden afgewend. Het is niet altijd een kwestie van niet willen, maar veelal ook van niet kunnen meewerken aan hulpverlening of daarvan kunnen profiteren. Van belang is of zorg in het vrijwillige kader tot voldoende verbetering heeft geleid om de ontwikkelingsdreiging af te wenden. Zo niet, dan kan een ondertoezichtstelling noodzakelijk zijn. Hierdoor kan de gecertificeerde instelling de regie voeren over de (voortzetting van) hulpverleningstrajecten en kan zij bindende schriftelijke aanwijzingen geven over de verzorging en opvoeding van de minderjarige (artikel 263).

Met de terugkeer naar het oorspronkelijk subsidiariteitsvereiste wordt rekening gehouden met de omstandigheid dat ouders onmachtig zijn te kunnen profiteren van de vrijwillige zorg (hulpverlening).

¹⁶⁰ De Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen (*Stb.* 1995, 256).

¹⁶¹ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet Herziening kinderbeschermingsmaatregelen*, 2022, p. 286.

Immers, ook de effectiviteit van (eerder in het vrijwillig kader geboden) zorg is van belang. Indien de ouder die het gezag uitoefent, onvoldoende in staat is de noodzakelijke zorg daadwerkelijk te benutten, staat derhalve de omstandigheid dat hij of zij zich wel bereid heeft verklaard tot acceptatie van die zorg, niet in de weg aan een ondertoezichtstelling van de minderjarige. In de rechtspraak blijkt dat de term 'acceptatie van zorg' niet strikt wordt gehanteerd, de rechtsgrond is opgerekt en wordt feitelijk weer toegepast als de rechtsgrond zoals die in 2015 in de wet stond. Uit de eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen blijkt dat er consensus bestaat dat de beperking van het subsidiariteitsbeginsel in de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling geen meerwaarde heeft gehad. Dit sluit ook aan bij de opvatting van de Hoge Raad die in 2018 oordeelde dat voldaan is aan de wettelijke criteria voor ondertoezichtstelling in de situatie waarin ouders niet in staat worden geacht om mee te werken aan de hulpverlening.¹⁶²

De aanvaardbare termijn

De wetgever is bij de introductie van de aanvaardbare termijn uitgegaan van een situatie waarbij het minderjarige kind en zijn of haar ouders na de uithuisplaatsing de juiste hulp wordt geboden en waarbij de minderjarige in een perspectief biedend pleeggezin komt te wonen. Dit is in de praktijk niet altijd mogelijk gebleken. Voor de keuze tussen de ondertoezichtstelling en gezagsbeëindigende maatregel kwam daarmee de vraag centraal te staan hoe lang een minderjarige in onzekerheid kan verkeren over zijn of haar toekomstperspectief, zonder schade op te lopen aan zijn of haar ontwikkeling.¹⁶³ De beschermingsbehoefte van de minderjarige zou daarmee centraal staan bij de keuze tussen deze twee maatregelen. Een langdurige ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing zonder perspectief op thuisplaatsing moest hierdoor worden voorkomen.

Uit het onderzoek van Bruning blijkt dat de rol van de aanvaardbare termijn bij een ondertoezichtstelling zonder uithuisplaatsing voor de praktijk onduidelijk is. Daarnaast is ook de invulling van de aanvaardbare termijn lastig. Moet gekeken worden naar de situatie van de minderjarige, naar die van de ouders of beide? In de rechtspraak komt naar voren dat de aanvaardbare termijn begint te lopen op het moment dat de minderjarige uit huis is geplaatst en niet bij een 'kale ondertoezichtstelling'.¹⁶⁴

In het onderzoek van Bruning wordt aanbevolen de rol van de aanvaardbare termijn te verduidelijken.¹⁶⁵ Deze aanbeveling is overgenomen door het schrappen van de aanvaardbare termijn uit de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling. De aanvaardbare termijn blijft enkel als criterium geformuleerd bij de beoordeling van het opvoedperspectief van de minderjarige bij de uithuisplaatsing en in de rechtsgrond voor de beëindiging van het ouderlijk gezag. Indien de kinderrechter heeft bepaald dat het opvoedperspectief voor een bepaalde periode niet bij de ouder(s) met gezag is, wordt in die periode door de gecertificeerde instelling niet meer gewerkt aan terugplaatsing. Dit is alleen mogelijk indien de verwachting is gerechtvaardigd dat de ouders of ouder met gezag voor langere tijd niet *in voldoende mate* in staat is de verzorging en opvoeding te dragen én vast staat dat dit noodzakelijk is. Alleen indien ook andere middelen ter afwending van de ontwikkelingsbedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen, kan overgegaan worden tot een gezagsbeëindigende maatregel. Dat wil zeggen, indien ook voldaan is aan de overige criteria genoemd in artikel 266. Dit betekent dat het criterium van de aanvaardbare termijn enkel een rol speelt bij de beoordeling van het opvoedperspectief van de minderjarige bij uithuisplaatsing en bij de gezagsbeëindigende maatregel. De in de praktijk bestaande onduidelijkheid wordt hiermee weggenomen. Het recht op behoud van familiebanden wordt hiermee ook meer vooropgesteld (zie ook Van der Zon¹⁶⁶). De

¹⁶² HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.

¹⁶³ Hierbij moet in aanmerking genomen worden wat A-G Lückers schrijft, namelijk dat geen enkel internationaal verdrag of richtlijn een (precies) kader kan aangeven wanneer de balans doorslaat van het recht op hereniging naar het recht op continuïteit en stabiliteit (HR 9 september 2022, ECLI:PHR:2022:812 r.o. 3.14).

¹⁶⁴ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, Eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen, 2022, p. 70.

¹⁶⁵ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, Eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen, 2022, p. 291.

¹⁶⁶ 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. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 332 e.v.

aanpassing van artikel 255, eerste lid, verduidelijkt de mogelijkheid om een ondertoezichtstelling, ongeacht het verstrijken van een bepaalde periode, steeds te verlengen, zolang dat noodzakelijk is om de ontwikkelingsbedreiging af te wenden en andere middelen hebben gefaald of zullen falen. Hiermee wordt voorkomen dat in die situaties de suggestie wordt gewekt dat steeds moet worden overgegaan tot een gezagsbeëindigende maatregel. De mogelijkheid om indien dat noodzakelijk is tot een gezagsbeëindiging over te gaan, blijft bestaan, naast de mogelijkheid van een langdurige ondertoezichtstelling. Hiermee wordt tevens voorkomen dat de ondertoezichtstelling als een fuik richting gezagsbeëindiging fungeert (Raad van State¹⁶⁷ en Huijer¹⁶⁸).

Vierde lid

De voorgestelde zinsnede in het vierde lid sluit aan bij het eerste lid van artikel 255. Het betekent dat in de beschikking moet staan waarom de concrete ontwikkelingsbedreiging de ondertoezichtstelling noodzakelijk maakt en waarom die duur passend wordt geacht.

Artikel 258

Met deze wijziging wordt het subsidiariteitsvereiste expliciet gekoppeld aan de duur van de ondertoezichtstelling. Hiermee wordt het uitgangspunt gecodificeerd dat de kinderrechter de duur van de ondertoezichtstelling afstemt op de concrete omstandigheden van het individuele geval, en dus niet langer dan noodzakelijk.¹⁶⁹ Dit komt overeen met de rechtspraktijk, waarin door de kinderrechter een ondertoezichtstelling kan worden uitgesproken voor een kortere duur dan is verzocht. De aanvulling van dit artikel benadrukt dat de inmenging niet langer mag duren dan noodzakelijk is om de belangen van de minderjarige te beschermen. Er kan bijvoorbeeld aanleiding zijn voor een kortere termijn als het een zeer jong kind betreft, voor wie spoedig duidelijk moet zijn welke rol de ouders zullen vervullen.¹⁷⁰ Codificering van dit uitgangspunt geeft ouders en kinderen extra duidelijkheid, doordat de kinderrechter de duur van de ondertoezichtstelling expliciet zal moeten motiveren in de beschikking. Dit vormt een extra stimulans om geen standaard termijnen te hanteren. Ook de raad voor de kinderbescherming en de gecertificeerde instelling onderbouwen in het verzoekschrift voor welke duur zij de ondertoezichtstelling noodzakelijk achten.

Artikel 260

Derde lid

In het voorgestelde derde lid is toegevoegd dat de kinderrechter ook in de beschikking van de *verlenging* van de ondertoezichtstelling opneemt wat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige zijn alsmede de daarop afgestemde duur waarvoor de ondertoezichtstelling zal gelden. Dit is overeenkomstig artikel 255, vierde lid.

Uit de eindevaluatie blijkt dat de concrete ontwikkelingsbedreigingen bij verlengingen veel minder vaak worden genoemd in de beschikking dan bij de verlenging van de ondertoezichtstelling. Door te bepalen dat deze bedreigingen ook bij verlenging in de beschikking worden opgenomen, maakt dit steeds voor zowel de gecertificeerde instelling als de ouders en het kind duidelijk wat het doel van de ondertoezichtstelling is en wat er moet gebeuren om deze te beëindigen (vergelijk Bruning¹⁷¹).

Artikel 262

Eerste lid

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 4, p. 10-11.

¹⁶⁸ J.I. Huijer, *Leren van het verleden voor het heden. Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk* (diss. Universiteit Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2020, p. 362 en Huijer, J.I., 'Herziening kindbeschermingsmaatregelen: op naar een nieuwe ondertoezichtstelling', FJR 2015/8.

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 26.

¹⁷⁰ Kamerstukken II 1992/93, 23003, nr. 3, p. 33.

¹⁷¹ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen*, 2022, blz. 154-155, 276 en 286.

In dit lid is een redactionele wijziging gedaan. Een verwijzing naar artikel 255, vijfde lid, is gewijzigd naar een verwijzing naar artikel 255, vierde lid.

Artikel 262b

In dit artikel is toegevoegd dat de kinderrechter pas een beslissing neemt als is onderzocht of partijen onderling tot een oplossing van het geschil kunnen komen. Dit is in lijn met de formulering in artikel 253a, vijfde lid, waarbij de kinderrechter in het geval van een geschil omtrent de gezamenlijke uitoefening van het gezag eerst een vergelijk beproeft alvorens te beslissen op een verzoek.

Artikel 265b

Eerste lid

In het eerste lid wordt aan de rechtsgrond voor de uithuisplaatsing het subsidiariteitsvereiste toegevoegd. Voor het verlenen van een machtiging tot uithuisplaatsing dient, net als bij een ondertoezichtstelling, de noodzaak alsmede dat andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen vast te staan. Een ondertoezichtstelling gecombineerd met een uithuisplaatsing vormt een inmenging in het door art. 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermde familie- en gezinsleven van de ouder. De inmenging is toegestaan indien ze aan de vereisten van artikel 8, tweede lid, EVRM voldoet. Deze vereisten houden in dat de inmenging voorzien moet zijn bij wet en noodzakelijk in een democratische samenleving. De noodzakelijkheid betekent volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat de maatregel in het licht van de omstandigheden van het geval relevant en adequaat moet zijn voor de doelen die in artikel 8, tweede lid, EVRM worden genoemd. De inmenging moet een dringende maatschappelijke behoefte dienen en de maatregel moet proportioneel zijn in het licht van het daarmee beoogde doel. Een uithuisplaatsing is een ingrijpende maatregel en een uiterst redmiddel¹⁷², waarbij de rechtswaARBorgen voor ouders en kinderen in acht moeten worden genomen. Het EHRM benadrukt dat beslissingen tot uithuisplaatsing dermate ingrijpen in het recht op respect van gezinsleven van een minderjarige en zijn of haar ouders, dat zij uitermate zorgvuldig en streng moeten worden genomen en gecontroleerd.¹⁷³

Uit de EHRM-rechtspraak volgt verder dat als minimum moet worden vastgesteld (a) dat voldoende aanleiding bestond om in te grijpen, (b) dat onderzoek is gedaan naar de impact van ingrijpen op het gezin, en (c) dat onderzoek is gedaan naar alternatieve maatregelen.¹⁷⁴ Een te beperkt onderzoek naar alternatieve maatregelen kan ook een schending van art. 8 EVRM opleveren.¹⁷⁵ De nationale rechter moet nauwkeurig motiveren waarom het niet mogelijk is om het kind op een minder ingrijpende wijze te beschermen.¹⁷⁶ De maatregel moet bovendien gebaseerd zijn op objectief bewijs.¹⁷⁷

Vierde lid

Hierin wordt het uitgangspunt gecodificeerd dat de minderjarige bij een uithuisplaatsing samen wordt geplaatst met zijn broers en zussen. Hiermee wordt het uitgangspunt bij de uitvoering van de uithuisplaatsing 'samen, tenzij', zoals ook opgenomen in de Richtlijn Uithuisplaatsing en

¹⁷² EHRM 22 maart 2018, nrs. 68125/14 en 72204/14 (Wetjen e.a. t. Duitsland), EHRC 2018/118 m.nt. S. Florescu, par. 84-85. Zie ook o.m. EHRM 12 juli 2001, nr. 25702/94 (K. en T. t. Finland), par. 166-167, EHRM 26 oktober 2006, nr. 23848/04 (Wallová en Walla t. Tjechië), par. 73-74, EHRM 16 maart 2010, nr. 28680/06 (A.D. en O.D. t. Verenigd Koninkrijk), par. 89. Zie ook de Case law guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights (versie 30 april 2019), p. 62, te raadplegen op www.echr.coe.int.

¹⁷³ EHRM 13 maart 2012, 4547/10, EHRC 2012/111 m.nt. M.R. Bruning (Y.C./Verenigd Koninkrijk)

¹⁷⁴ C.J. Forder e.a., SDU-Commentaar EVRM, Deel 1 – Materiële bepalingen, art. 8 EVRM, C.1.2.7.1, M.R. Bruning, GS Personen- en familierecht, art. 1:265b BW, aant. 2.1.3.

¹⁷⁵ EHRM 21 september 2006, nr. 12643 (Moser t. Oostenrijk), EHRC 2006/129, par. 68-69.

¹⁷⁶ EHRM 22 maart 2018, nrs. 68125/14 en 72204/14 (Wetjen e.a. t. Duitsland), EHRC 2018/118 m.nt. S. Florescu, par. 85, en EHRM 22 maart 2018, nr. 11308/16 en 11344/16 (Tlapak e.a. t. Duitsland), par. 98. In het verzoekschrift in cassatie wordt onder 1.6.21 betoogd dat kindbeschermingsmaatregelen slechts door zeer uitzonderlijke omstandigheden ("very exceptional circumstances") worden gerechtvaardigd, onder verwijzing naar EHRM 18 maart 2009, nr. 39948/06 (Saviny t. Oekraïne), par. 49.

¹⁷⁷ C.J. Forder e.a., SDU-Commentaar EVRM, Deel 1 – Materiële bepalingen, art. 8 EVRM, C.1.2.7.1, blz. 593.

Terugplaatsing, wettelijk verankerd.¹⁷⁸ De enige uitzonderingen op het uitgangspunt van samenplaatsing is indien dit niet in het belang van de minderjarige is, bijvoorbeeld bij onderling misbruik. Het is <PM> die hiervoor zorg draagt. Dit betekent dat praktische belemmeringen in principe niet in de weg mogen staan aan de verwezenlijking van het recht op bescherming van het gezinsleven en het daaruit voortvloeiende recht op samenplaatsing. Indien een samenplaatsing praktisch niet mogelijk is en de machtiging daarom niet uitgevoerd zou kunnen worden, zal het niet uitvoeren van de machtiging in veel gevallen niet in het belang van de minderjarige zijn. De gecertificeerde instelling maakt de afweging of een machtiging ten uitvoer kan worden gelegd. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid een geschil over de uitvoering van de machtiging op grond van de geschillenregeling aan de kinderrechter voor te leggen. Voor het uitgangspunt van samenplaatsing wordt een breder begrip van broers en zussen gehanteerd dan enkel een bloed- en/of juridische band. Ook kinderen die juridisch niet met elkaar zijn verwant, maar wel onder de "socio-affectieve" omschrijving van broers en zussen vallen, worden beschermd door deze bepalingen omdat ook zij een beschermingswaardige band met elkaar ontwikkelen.¹⁷⁹ Zo vallen bijvoorbeeld ook stiefbroers en -zusjes onder de reikwijdte van deze definitie, alsook eventuele pleegbroers en -zusjes.

Artikel 265ca (nieuw)

Dit artikel regelt de wettelijke verankering van de beslissing over het opvoedperspectief van een minderjarige. Indien de gecertificeerde instelling of de raad voor de kindbescherming van oordeel is dat de inspanning van de gecertificeerde instelling bij de uitvoering van de uithuisplaatsing niet meer gericht zou moeten zijn op thuisplaatsing van de minderjarige dan dient dit te leiden tot een gemotiveerd verzoek aan de kinderrechter, als onderdeel van het verzoek tot (verlenging van de) uithuisplaatsing. Hiermee wijzigt de wettelijke verankering van het opvoedperspectief zo min mogelijk aan de bestaande wettelijke systematiek. Dit sluit aan bij de uitgangspunten zoals in het advies van de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid geformuleerd (hierna: Adviescommissie).¹⁸⁰

Eerste lid

Het opvoedperspectief maakt vanaf het eerste verzoek machtiging uithuisplaatsing onderdeel uit van de besluitvorming en dus ook telkens bij ieder verzoek tot verlenging van de machtiging. De kinderrechter behoudt zo de mogelijkheid tot bijsturing in het geval de mogelijkheden tot terugplaatsing van de minderjarige nog onvoldoende zijn beproefd. Hierdoor ontstaat ook een betere garantie van een periodieke (en tijdige) evaluatie van de mogelijkheid tot terugplaatsing. Daarmee is de kans kleiner dat de minderjarige en de ouders plotseling worden geconfronteerd met een wijziging van het opvoedperspectief en voor een voldongen feit worden geplaatst.

Het uitgangspunt van thuisplaatsing zoals opgenomen in het voorgestelde tweede lid, regelt, in samenhang met het onderhavige artikellid, dat het de kinderrechter is die besluit waar het opvoedperspectief van de minderjarige ligt. Deze beslissing wordt genomen bij de machtiging tot uithuisplaatsing of de verlenging daarvan. Deze beslissing krijgt hiermee een wettelijke regeling.¹⁸¹ De kinderrechter zal ouders en in beginsel ook de minderjarige horen voordat een beslissing wordt genomen. Tegen een beslissing over het opvoedperspectief, waarbij de kinderrechter heeft bepaald dat de inspanning van de gecertificeerde instelling niet gericht is op thuisplaatsing van de minderjarige, kunnen ouders hoger beroep instellen. De mogelijkheid van deze rechtsingang betekent een versterking van hun rechtspositie. De beslissing waar het opvoedperspectief van de minderjarige ligt, dient met voldoende waarborgen omkleed te zijn. Zowel het rapport van de RSJ¹⁸² als de

¹⁷⁸ Zie ook Stolwijk, Van der Put, & Defoe 2021. *Gescheiden plaatsing van broers en zussen bij gezamenlijke uithuisplaatsing. Onderzoek naar de prevalentie en onderliggende oorzaken*. WODC.

¹⁷⁹ F. Swennen, "Alle Menschen werden Brüder. Broeder- en zusterschap onder artikel 8 EVRM", *T. Fam.* 2010, (1) 1.

¹⁸⁰ Advies van de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, *Kinderen en ouders met recht goed beschermd*, p. 71.

¹⁸¹ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen*, 2022, p. 290.

¹⁸² Raad voor de Strafrechtstoepassing van Jeugdbescherming, *Het perspectiefbesluit in de jeugdbescherming*, Den Haag: december 2020.

eindevaluatie en de Adviescommissie¹⁸³ benadrukken dat een rechterlijke toets op (en een wettelijke grondslag van) het opvoedperspectief noodzakelijk is. Doordat is geregeld dat de kinderrechter dit besluit neemt, wordt aan deze aanbevelingen tegemoetgekomen.

Tweede lid

Dit lid geeft een wettelijke verankering van het uitgangspunt dat bij een uithuisplaatsing de inspanning van de gecertificeerde instelling steeds gericht is op thuisplaatsing van de minderjarige. De rechtspraak hanteert het uitgangspunt dat een uithuisplaatsing er in haar aard op gericht is de ouders in staat te stellen de verzorging en opvoeding van de minderjarige weer op zich te nemen en te zorgen dat de minderjarige uiteindelijk terug bij ouder(s) geplaatst kan worden.¹⁸⁴ Dit sluit aan bij het recht dat minderjarige kinderen hebben om op te groeien bij hun ouders, zoals blijkt uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Uit het IVRK volgt dat bij een uithuisplaatsing het uitgangspunt moet zijn dat een minderjarige zo veel mogelijk zijn vertrouwde omgeving en familienetwerk kan behouden, dat alles in het werk moet worden gesteld om hen weer thuis te plaatsen en dat ouders daartoe worden ondersteund bij de verzorging en opvoeding van hun kind. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt dat het EHRM hanteert, namelijk dat de nationale autoriteiten voldoende inspanningen moeten leveren om een uithuisplaatsing te voorkomen dan wel, als dat reeds is gebeurd, een hereniging van ouders en kind mogelijk te maken.¹⁸⁵ Voor ouders moet helder zijn wat de voorwaarden voor thuisplaatsing zijn en binnen welke termijn aan deze voorwaarden voldaan moet zijn en wat de mogelijke gevolgen zijn als niet binnen deze termijn aan de voorwaarden is voldaan. Dat de inspanning van de gecertificeerde instelling bij de uitvoering van de machtiging steeds gericht is op thuisplaatsing komt tot uiting in de hulp en steun die de minderjarige en de met het gezag belaste ouder of ouders wordt geboden. De inspanningen zijn erop gericht de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de met het gezag belaste ouder of ouders te houden. Hierbij wordt opgemerkt dat het begrip 'thuis' een dynamisch begrip is dat zich in verschillende (juridische) vormen kan manifesteren. Onder thuis kan het gezin worden verstaan waar de minderjarige voorafgaand aan de uithuisplaatsing verbleef, zoals de ouders of ouder met gezag of de grootouders die zijn belast met de voogdij over de minderjarige. Dit kan ook een gezin zijn waar de minderjarige niet eerder heeft gewoond, maar waar het minderjarige kind duurzaam kan wonen zonder dat een machtiging uithuisplaatsing nodig is. Dit kan bijvoorbeeld een persoon zijn die in een nauwe persoonlijke betrekking met de minderjarige staat maar die (nog) niet belast is met het ouderlijk gezag of de voogdij.

Een wijziging van het opvoedperspectief waarbij de inspanning van de gecertificeerde instelling voor een bepaalde periode niet meer is gericht op thuisplaatsing van de minderjarige is alleen mogelijk indien de verwachting is gerechtvaardigd dat de ouders of ouder met gezag voor langere tijd niet in staat zullen zijn om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen en dit noodzakelijk is in het belang van het kind.

Alleen in de gevallen waarin de kinderrechter op grond van dit lid heeft bepaald dat de inspanning van de gecertificeerde instelling voor een bepaalde periode niet meer gericht is op terugkeer naar huis, zal de hulpverlening zich uitsluitend kunnen gaan richten op het vormgeven en stimuleren van gedeeld opvoederschap en het samenwerken tussen ouders in een nieuwe rol en pleeg- of gezinshuisouders of andere opvoeders. In het kader van de uitvoering van een uithuisplaatsing waarbij het opvoedperspectief voor een bepaalde periode niet meer bij de ouder(s) met gezag ligt zijn de inspanningen van de gecertificeerde instelling in beginsel ook nog steeds gericht op het bevorderen

¹⁸³ Advies van de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, *Kinderen en ouders met recht goed beschermd*, p. 71.

¹⁸⁴ Hof 's-Hertogenbosch 15 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3197.

¹⁸⁵ EHRM 10 september 2019, 37283/13, RAV 2019/91 en EHRC 2019/235 m.nt. M.R. Bruning (*Strand Lobben/Noorwegen*), par. 205: "(...) Accordingly, in the case of imposition of public care restricting family life, a positive duty lies on the authorities to take measures to facilitate family reunification as soon as reasonably feasible (...)." Zie ook EHRM 10 maart 2020, 14652/16 en 39710/15, *NJB* 2020/1722 (*Hernehult/Noorwegen en Pedersen/Noorwegen*).

van contact en omgang tussen het kind en zijn ouders en andere belangrijke hechtingsfiguren, zoals zijn broers en zussen en grootouders en.

Hiermee wordt de mogelijkheid gecreëerd voor een langdurige ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing, terwijl het ouderlijk gezag in stand blijft. Dit is een wezenlijke wijziging ten opzichte van de huidige Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen waarin wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat verlengen van een ondertoezichtstelling en machtiging tot uithuisplaatsing zonder perspectief op thuisplaatsing bij de ouders in principe niet mogelijk is.¹⁸⁶ Hiermee komen de beslissingen dat de minderjarige voor een bepaalde periode ergens anders dan in het eigen gezin zal opgroeien en de beslissing tot beëindiging van het ouderlijk gezag meer los van elkaar te staan. Dit kan aan de orde zijn indien de minderjarige duidelijkheid ervaart over dat zijn opvoedperspectief (voorlopige) niet meer in het eigen gezin ligt en de ouders voldoende in staat zijn om gezagsbeslissingen over de minderjarige te nemen. Een uithuisplaatsing waarbij het opvoedperspectief op dat moment niet bij de ouder(s) met gezag ligt sluit niet uit dat de inspanningen van de gecertificeerde instelling mede gericht zijn op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige, zoals bepaald in het tweede lid van artikel 262.

Derde lid

De periode waarover de beslissing zal gelden dat het opvoedperspectief niet meer bij de ouder(s) met gezag ligt is niet langer dan noodzakelijk en maximaal drie jaar. Dit betekent dat na verloop van drie jaar een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing kan worden gedaan, waarbij de kinderrechter opnieuw een beslissing neemt over het opvoedperspectief. Hiermee wordt voorzien in een periodieke evaluatie van de mogelijkheden tot terugplaatsing (artikel 25 IVRK). Artikel 265ca is daarom ook toegevoegd aan artikel 265c, waardoor de uithuisplaatsing in het geval van dit artikel ook voor langer dan een jaar kan worden afgegeven.

Vierde lid

In dit lid is toegevoegd dat in de gevallen waarin de kinderrechter heeft bepaald dat de inspanning van de gecertificeerde instelling voor bepaalde tijd niet gericht is op thuisplaatsing van de minderjarige, de ondertoezichtstelling in dat geval ook geldt voor de periode waarvoor de machtiging tot uithuisplaatsing is afgegeven. Doordat niet langer jaarlijks hoeft te worden verlengd, wordt onrust bij de minderjarige, de ouders en pleegouders voorkomen en duidelijkheid verschaft over het opvoedperspectief van de minderjarige. De met het gezag belaste ouder, de minderjarige van twaalf jaar of ouder en een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt behouden de mogelijkheid wegens gewijzigde omstandigheden de gecertificeerde instelling te verzoeken de uithuisplaatsing te beëindigen dan wel de inspanning weer te richten op de thuisplaatsing van de minderjarige (zie artikel 265d (nieuw)). Artikel 300 is van overeenkomstige toepassing. Voor de minderjarige voor wie het opvoedperspectief elders is bepaald kan de machtiging voor de duur van drie jaar worden verleend. In deze periode is het belangrijk dat het geestelijke en lichamelijk welzijn en de veiligheid van de minderjarige geëvalueerd wordt. Voorgesteld wordt de verantwoordelijkheid voor de evaluatie op te dragen aan de raad voor de kinderbescherming. De wijze waarop de raad voor de kinderbescherming hier uitvoering aan geeft is vormvrij, in die zin dat de evaluatie ook kan worden uitgevoerd door een derde partij. De evaluatie vindt plaats door middel van een gesprek met in elk geval, indien mogelijk, de minderjarige, de ouders, de pleegouders en degene die een vertrouwensband met de minderjarige heeft. De evaluatie ziet uitdrukkelijk niet op de vraag of de uithuisplaatsing nog passend is, maar is ter beoordeling van het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van de minderjarige. De raad voor de kinderbescherming stuurt een evaluatieverslag onder meer aan de gecertificeerde instelling. Indien de gecertificeerde instelling geen opvolging geeft aan hetgeen in dit verslag is vermeld en de raad voor de kinderbescherming dit wel noodzakelijk acht, dan kan de raad voor de kinderbescherming bij de kinderrechter een verzoek doen tot vervanging van de gecertificeerde instelling.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 9.

Artikel 265d

Eerste lid

Het eerste lid regelt de mogelijkheid van de gecertificeerde instelling om tot beëindiging van de uithuisplaatsing over te gaan. Indien de gecertificeerde instelling de uithuisplaatsing niet beëindigt ligt het in de rede dat zij dit op verzoek mededeelt aan de met het gezag belaste ouder, de minderjarige van twaalf jaar of ouder, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt of de raad voor de kinderbescherming. Indien de gecertificeerde instelling niet tot een beëindiging van de uithuisplaatsing overgaat, kunnen de genoemde belanghebbenden een verzoek indienen bij de kinderrechter.

Tweede lid

Het tweede lid geeft de met het gezag belaste ouder(s), de minderjarige van twaalf jaar of ouder, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt of de raad voor de kinderbescherming de bevoegdheid tot het doen van een verzoek tot beëindiging van de uithuisplaatsing bij de kinderrechter. Het toevoegen van deze rechtsingang versterkt de rechtsbescherming van de minderjarige en de (pleeg)ouders.

Artikel 265i

Vierde lid

Vanwege het gewijzigde artikel 265d (nieuw) is in dit lid opgenomen dat de met het gezag belaste ouder, de minderjarige van twaalf jaar of ouder, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt bevoegd is een krachtens de machtiging toegestane wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige, waarover op grond van het eerste lid geen toestemming is vereist, aan de kinderrechter voor te leggen, tenzij de kinderrechter reeds vervangende toestemming heeft verleend op grond van dit artikel. Door pleegouders zal dan ook naar verwachting slechts een beroep op deze bepaling worden gedaan indien zij de minderjarige korter dan één jaar verzorgen. Indien deze periode langer is, geldt het eerste lid en zal de gecertificeerde instelling de kinderrechter vervangende toestemming moeten vragen. Het tweede lid van dit artikel is van overeenkomstige toepassing, dat wil zeggen dat de toegestane wijziging slechts wordt afgewezen indien de kinderrechter dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt.

Artikel 265k

Eerste lid

Voor de geschillenregeling geldt dat de verplichte procesvertegenwoordiging wordt afgeschaft. Hiermee vindt een verlaging plaats van de drempel die ouders mogelijk ervaren om gebruik te maken van deze rechtsingang. De toegang tot de rechter wordt hiermee vergroot voor de ouder(s) met gezag, de minderjarige van twaalf jaar en ouder, degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, de zorgaanbieder en de aanbieder van de jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1. van de Jeugdwet, waar de minderjarige is geplaatst.

Artikel 266

Eerste lid

In dit lid wordt het noodzakelijkheids criterium toegevoegd aan de grond van de gezagsbeëindigende maatregel. Daarmee wordt expliciet gemaakt dat de noodzaak tot een ingrijpende maatregel van gezagsbeëindiging steeds moet vaststaan. Op maat moet worden bekeken wat het meest in het belang van de minderjarige is, waarbij tevens beoordeeld moet worden of een gezagsbeëindiging

vanuit het perspectief van de minderjarige noodzakelijk is.¹⁸⁷ De inmenging in het gezinsleven moet immers in een redelijke verhouding staan tot het doel dat met de maatregel wordt nagestreefd.¹⁸⁸ Op grond van het IVRK en het EVRM dient de rechter het belang van het kind bij het behoud van de verzorgingsband met de ouders duidelijk te betrekken in zijn beoordeling bij een verzoek tot gezagsbeëindiging.¹⁸⁹ Het EHRM is van oordeel dat slechts sprake kan zijn van beëindiging van het ouderlijk gezag op het moment dat gebleken is dat voortzetting van de familieband schadelijk is voor het kind.¹⁹⁰ In latere jurisprudentie van het EHRM wordt deze lijn bevestigd.¹⁹¹ Het Hof Den Haag oordeelde dat indien het handhaven van het gezag de ontwikkeling van het kind niet zal bedreigen een gezagsbeëindigende maatregel in strijd is met artikel 8 EVRM.¹⁹² Zie ook de uitspraak van het Gerechtshof Den Bosch waarin het gerechtshof aansluit bij de lijn van het EHRM.¹⁹³ Het ontwikkelperspectief van het kind staat in deze afweging voorop. Hiermee wordt meer tegemoetgekomen aan de rechtswaarborgen voor ouders en kinderen.¹⁹⁴

Uit de evaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen blijkt dat de invulling van de aanvaardbare termijn voor het kind lastig blijkt. In de praktijk is onduidelijk is of nu gekeken moet worden naar de situatie van het kind dat zich hecht in het pleeggezin, naar de ouder, of naar beide factoren. Het doel om de beschermingsbehoefte van de minderjarige centraal te stellen lijkt daarmee niet te zijn behaald.¹⁹⁵ Met een tweetal wijzigingen wordt getracht de verhouding tussen de genoemde factoren te verduidelijken en tevens aan te sluiten bij het gegeven dat uit de rechtspraak blijkt dat kinderrechtshouders in deze gevallen steeds terughoudender zijn met het uitspreken van een gezagsbeëindigende maatregel.

In het herziene onderdeel a, eerste lid van artikel 266 wordt voortaan expliciet verwezen naar het subsidiariteitsbeginsel. Het uitdrukkelijk opnemen van dit vereiste versterkt de rechtsbescherming van de minderjarige en de ouders. Tekorten in de uitvoering kunnen ertoe leiden dat binnen een aanvaardbare termijn onvoldoende hulp kan worden geboden. De voortdurende uithuisplaatsing waarbij het opvoedperspectief niet bij de ouder(s) met gezag is een minder ingrijpend middel dan de gezagsbeëindigende maatregel en kan onder omstandigheden een alternatief bieden voor de gezagsbeëindigende maatregel. Van belang daarbij is ook de vraag of en zo, ja in welke mate de ouders de feitelijke uitoefening van het gezag belemmeren door bijvoorbeeld het onthouden van toestemming in de gevallen waarin die toestemming noodzakelijk is. Daarbij wordt van ouders niet verwacht dat zij zonder meer instemmen met alles wat door een gecertificeerde instelling wordt voorgesteld. Van de gecertificeerde instelling en de ouder zal moeten worden gewerkt aan een daadwerkelijke invulling van het ouderlijk gezag op afstand, waarbij van ouder een voldoende invulling van deze rol moet kunnen worden verwacht. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in de toevoeging dat de ouder 'in voldoende mate' in staat moet worden geacht de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen.

Alleen indien er geen minder ingrijpende middelen zijn én is komen vast te staan dat de ouder(s) met gezag de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding niet in voldoende mate in staat zijn te dragen binnen een voor de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn kan overgegaan worden tot een gezagsbeëindigende maatregel. De aanvaardbare termijn is daarbij een pedagogische norm die voor ieder kind anders ligt en waarop maatwerk geleverd dient te worden. Het

¹⁸⁷ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen*, 2022, p. 289.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 12-13, 34-35.

¹⁸⁹ L.E. de Wolf, 'De gezagsbeëindigende maatregel bezien door de bril van de kinderrechtshouder', *De Wolf, REP* 2018/619, afl. 8, p. 44-47.

¹⁹⁰ EHRM 6 oktober 2015, 58455/13, r.o. 65 en 66 (*N.P./Moldavië*).

¹⁹¹ Bijvoorbeeld EHRM 30 november 2017, 37283/13 (*Strand Lobben/Noorwegen*).

¹⁹² Hof Den Haag 28 september 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2919.

¹⁹³ Hof Den Bosch 13 januari 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:76.

¹⁹⁴ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen*, 2022, par. 8.10.2.2.

¹⁹⁵ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen*, 2022, p. 288.

ontwikkelingsperspectief van het kind is daarbij leidend.¹⁹⁶ De aanvaardbaarheid voor een kind hangt onder meer samen met de mate van onduidelijkheid die het kind ervaart omtrent de plek waar zij of hij zal opgroeien en de schade die het kind daardoor kan oplopen. Maar ook met het belang dat het kind kan hebben bij het beleggen van de voogdij bij diegenen die de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse verzorging van het kind hebben.

Artikel 277

Eerste lid

Omwille van de consistentie met de voorgestelde invoeging in artikel 266 (beëindiging ouderlijk gezag) van de zinsnede “in voldoende mate” (in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen) wordt voorgesteld om dezelfde wijziging door te voeren in artikel 277, eerste lid (herstel in gezag).

Artikel II (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Artikel 799a

Derde lid

In dit lid wordt geregeld voor welke verzoeken noodzakelijk is om in het verzoekschrift te vermelden of, en zo ja op welke wijze, de inhoud danwel strekking van het verzoekschrift is besproken met het kind en welke reactie het kind hierop heeft gegeven. In het licht van artikel 12 IVRK heeft het kind het recht zijn mening te geven en dat die mening ook moet worden meenomen in de besluitvorming. Daarom is hieraan artikel 260, het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling, toegevoegd.

Artikel 806

Tweede lid

De termijn voor het instellen van hoger beroep tegen een beschikking tot ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing of de verlenging daarvan is zes weken. Voor de verzoeker en degene aan wie een afschrift van de beschikking is verstrekt of verzonden, binnen zes weken na de dag van de uitspraak. Voor andere belanghebbenden, binnen zes weken na de betekening van de beschikking of nadat deze hun op andere wijze bekend is geworden. Met de verkorting van de hoger beroep termijn wordt de kans kleiner dat, door het verstrijken van de tijd, het inhoudelijk belang van het hoger beroep vervalst. Dit kan het geval zijn indien een mogelijke beslissing in hoger beroep niet leidt tot andere rechtsgevolgen dan die welke met de tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing al zijn ingetreden. Ook is het mogelijk dat de maatregel waarop het hoger beroep ziet, al is geëindigd. Het inhoudelijk belang bij hoger beroep wordt beter gewaarborgd als de zaak zo snel mogelijk na de uitspraak in eerste aanleg, door de rechter in hoger beroep wordt behandeld. Van belang is dus niet alleen de verkorting van de hoger beroep termijn, maar ook de termijn waarop vervolgens een zitting wordt gepland en uitspraak wordt gedaan. Dit inhoudelijk belang staat los van het procesbelang dat belanghebbenden kunnen hebben om de rechtmatigheid van de uithuisplaatsing, ook nadat deze machtiging ten uitvoer is gelegd of geëindigd, te laten toetsen.¹⁹⁷

Artikel 807

Onderdeel c

Met het schrappen van onderdeel c wordt het mogelijk om tegen een beschikking ingevolge de artikelen 253s en 336a (blokkaderecht in het vrijwillige kader en bij voogdij) hoger beroep in te

¹⁹⁶ M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets en H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen*, 2022, p. 288.

¹⁹⁷ HR 20 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV6484 en HR 14 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BR5151.

stellen. Dit is in lijn met de regeling die geldt voor pleegouders van een minderjarige waarbij sprake is van een gedwongen uithuisplaatsing, waarbij pleegouders wel de mogelijkheid hebben in hoger beroep te gaan tegen een beschikking ingevolge artikel 265i.

CONCEPT

Bijlage 5 – Notulen tweede bijeenkomst adviesopdracht

Adviesrapport wetsontwerp aanpassing kinderschermingswetgeving

Vraag en antwoord, 3 september 2024

1. Algemene opmerkingen bij het wetsvoorstel

- Tevreden over de voorstellen rond omgang, grotendeels in lijn met de wetsevaluatie.
- T.a.v. de plannen voor voogdij: wanneer gekozen moet worden tussen jaarlijkse toetsing door de RvdK en de geschillenregeling, bijvoorbeeld om financiële redenen, dan gaat onze voorkeur uit naar de geschillenregeling.
- We zijn er nog niet uit of het schrappen van de verplichte procesvertegenwoordiging meer of minder rechtsbescherming betekent. Wie gaat ouders op deze mogelijkheid wijzen?
- Er zou een principieel verschil moeten blijven tussen zware OTS met uithuisplaatsing en voogdij anders gaat de maatregel tot gezagsbeëindiging niet gebruikt worden. De regeling wordt toch niet alleen aangepast om het perspectiefbesluit te kunnen toetsen? Er moet sprake zijn van een meer fundamentele keuze.
- Art. 1:265i BW: versimpeling van de bestaande regeling, positief.

a. Over artikel 1:265ca BW

Dit artikel wordt niet gezien als een OTS+ of een andere 'aparte' of nieuwe maatregel. Het idee is dat het perspectief van het kind bij iedere procedure over een OTS met uithuisplaatsing aan bod komt en dat de mogelijkheden tot terugplaatsing worden beschouwd en geëvalueerd. Werken naar thuisplaatsing is het uitgangspunt, zo blijkt uit lid 1. Als de GI meent dat terugplaatsing niet tot de mogelijkheden behoort, komt dat op de zitting (of daarvoor al) aan de orde. Als de kinderrechter het ermee eens is dat het perspectief van het kind op dat moment niet thuis ligt, kan de kinderrechter gebruikmaken van artikel 1:265ca (m.n. lid 2) BW. Doel van deze bepaling is om vorm te geven aan het perspectiefbesluit en om dit besluit bij de rechter neer te leggen en weg te halen bij de GI. De procedure, die normaal alleen een verzoek tot (verlenging van) OTS met uithuisplaatsing omvat, wordt daardoor wel verzaamd in de zin dat er meer factoren meegewogen moeten worden en ter sprake moeten komen (bijv. het perspectief, maar ook omgangsregelingen e.d.). Daar staat tegenover dat er niet jaarlijks een verlengingsverzoek hoeft te worden ingediend (indien de kinderrechter bepaalt dat het perspectief van het kind langer dan een jaar niet thuis ligt, zie lid 4). Dit voorkomt stressvolle zittingen.

Wellicht is het goed om het bovenstaande ook duidelijk op te nemen in de toelichting bij het artikel en ook toe te lichten waarom er geen aparte maatregel wordt gecreëerd. Bijvoorbeeld toelichting waarom het perspectiefbesluit niet in 1:262b BW is opgenomen (antwoord: ouders worden nu veel meer meegenomen in een doorlopende procedure, biedt overzicht).

Dit betekent dat er een sterkere, meer actieve rol voor de rechter komt. Wat dit betekent voor de rechter en voor de rol van de RvdK is nog onderwerp van beleidsvorming. Het meest van belang is dat de rechter

tijdig van advies wordt gediend in zaken waarin hij daar behoefte aan heeft. In hoeverre dit een verplichte adviestaak betekent voor de RvdK wordt nog met de betrokken organisaties besproken.

In principe staat er een algemene bevoegdheid voor rechters om advies aan de RvdK te vragen in artikel 810 lid 1 Rv, maar als het standaardprocedure wordt om de RvdK in artikel 1:265ca BW-zaken te laten adviseren, zal dit ook wettelijk verankerd moeten worden.

b. Over de verhouding tussen de toetsende partijen (rechter, RvdK) en artikel 1:300 BW

De vraag rijst of we aan het bijbouwen zijn in het huidige stelsel, of dat er fundamentele/principiële keuzes worden gemaakt over een andere inrichting van het stelsel.

Naar aanleiding van het advies van de Commissie van Doijeweert is beoogd om met dit wetsontwerp inderdaad bij het huidige stelsel te blijven.

Vervolgens komt de vraag op hoe een meer inhoudelijk toetsende rechter zich verhoudt tot de RvdK, die ook meer inhoudelijk toetsende taken krijgt (bijv. op het gebied van het perspectiefbesluit, maar ook bij voogdij cf. artikel 1:300 BW).

De jaarlijkse evaluatie van het welzijn en veiligheid van kinderen die onder voogdij van een GI staan, zoals vormgegeven in artikel 1:300 BW, vergt ook dat er per kind moet worden gekeken naar hoe en met name door wie de evaluatie het beste kan worden uitgevoerd. Dat is een omvangrijke taak voor de RvdK. Tot nu toe is steeds sprake geweest van een ‘papieren toetsing’. Daarnaast staat in het wetsontwerp en de toelichting daarbij dat wanneer de evaluatie leidt tot de conclusie dat het welzijn en de veiligheid van de minderjarige in gevaar zijn, dit wordt opgenomen in het evaluatieverslag dat aan de GI wordt toegestuurd en dat de GI vervolgens passende maatregelen moet treffen. Doen ze dat niet, dan kan de RvdK vragen om beëindiging van de voogdij. Onduidelijk is nog hoe de RvdK deze informatie verkrijgt. Het lijkt er nu op dat dit pas bij de volgende evaluatie (een jaar later) aan het licht zou komen. Mogelijk zou de GI de RvdK hier uit eigen beweging over kunnen informeren, of zou de RvdK een vinger aan de pols moeten houden en opvolgen? In dat laatste geval ontstaat er mogelijk een onwenselijke dubbelrol ten opzichte van de GI. In de ideale situatie zou de voogd regelmatig contact hebben met de minderjarige en op die manier zicht houden op het welzijn en de veiligheid van het kind en opvolging kunnen geven aan eventuele risico's die in een evaluatieverslag worden genoemd.

Nu lijkt het erop dat er in het wetsontwerp drie partijen zijn die op enigerlei wijze toezicht houden op het kind: de voogd, de rechter (bijvoorbeeld wanneer de geschillenregeling wordt gebruikt) en de RvdK. In het oog moet worden gehouden dat dit er niet toe leidt dat uiteindelijk niemand de eindverantwoordelijkheid neemt/iedere partij zijn handen van het kind af trekt. NB: Indien gewenst zou zijn dat de er consequenties verbonden kunnen worden aan het niet opvolgen van het advies uit het evaluatieverslag waarin wordt geconstateerd dat het welzijn en de veiligheid van het kind in het geding zijn, dan moeten die consequenties ook wettelijk worden bepaald.

2. Verduidelijkingsvragen bij vragen 1-8

Vraag 1

Vanwaar de vraag naar een rode lijn in de invulling van een doelbewust open en flexibel geformuleerd criterium?

De open norm maakt dat betrokkenen (m.n. ouders) het nu lastig vinden om in te schatten waar zij staan. Er wordt over gedacht hoe hier mogelijk meer houvast kan worden gecreëerd. Indien er een lijn in de jurisprudentie aanwezig is, zou deze behulpzaam kunnen zijn. Over de open en brede norm is vanuit het perspectief van het EVRM ook nog wel het een en ander te zeggen.

Vraag 2

Dit is een erg brede vraag; graag wat concreter aangeven wat er hier bedoeld wordt.

Met deze vraag wordt bedoeld op een algemene uitleg van de aanvaardbare termijn, nu de bedoeling is dat er casuïstisch wordt beoordeeld hoe die termijn eruitziet en of daaraan wordt voldaan.

In de toelichting staat dat de mogelijkheid om een OTS steeds te verlengen wordt verduidelijkt (p.2) Doel is dat niet de suggestie gewekt wordt dat er overgegaan moet naar een GBM. Klopt het dat er geen max zit op het verlengen van die kale OTS? Die kan dus eindeloos verlengd worden in feite?

Momenteel is het ook niet uitgesloten dat de kale OTS steeds opnieuw wordt verlengd. Het verwijderen van het aanvaardbare termijn-criterium verandert daar niets aan. Als de OTS niet voldoende is om ervoor te zorgen dat het goed gaat, kan uithuisplaatsing worden overwogen. Maar als de OTS voldoende is om alles in goede banen te leiden, maar het gezin niet zonder die hulp in het dwingende kader kan, dan moet die OTS maar voort blijven duren. Als je dan op het punt komt dat de OTS geen vruchten meer afwerpt en niet meer tot verbetering van de situatie leidt, dan is de noodzaak voor de OTS er allicht niet meer en dient de maatregel op grond van het ontbreken van die noodzaak te worden beëindigd.

In het wetsontwerp krijgt die noodzakelijkheid een belangrijke rol en moet de rechter de noodzakelijkheid van de OTS zelf en van de duur daarvan gaan motiveren. Wat betekent dat voor de GI?

De verwachting is dat de GI daar in het verzoek ook meer gaat motiveren waarom zijn een bepaalde maatregel voor een bepaalde duur verzoeken, waarna de rechter daar op zitting over doorvraagt. Dat gebeurt nu overigens ook al. Het doel van het versterkte noodzakelijkheids criterium is niet om tot minder maatregelen te komen, maar het bewerkstelligt misschien wel dat maatregelen minder lang doorlopen als daar geen grondslag meer voor is. Immers, de noodzaak van de verlenging van de maatregel moet worden vastgesteld. Mogelijk vallen er door de uitgebreidere noodzakelijkheids motivering wel een aantal zaken van de wagen waarin het verzoek voor de uitbreiding wel zou zijn toegewezen, maar die nu worden afgewezen omdat de motivering niet helemaal rondkomt.

In de toelichting (p.4) staat nu dat 'samen, tenzij' wettelijk wordt verankerd. Daarbij is een uitzondering wanneer samenplaatsen niet in het belang van een kind is (bijv. misbruik), maar praktische belemmeringen zouden niet in de weg mogen staan van samenplaatsing. Mijn vraag is: wat als samenplaatsen wel kan, maar alleen op een plek die normaliter niet de voorkeur krijgt (bijv.

mogelijkheden op een groep, maar niet in een gezin). Valt dit dan onder ‘tenzij’ – want er is te beargumenteren dat een plaatsing op een groep niet in het belang van een kind is? Of betekent de wijziging dat samen plaatsen de voorkeur krijgt boven een passende/goede plek?

Hier kan geen vastomlijnd en eenduidig antwoord op worden geformuleerd. Het zal per kind verschillen of het belang bij samenplaatsing of het belang om op een bepaalde plek te worden geplaatst prioriteit verdient. Dit zal een moeilijke afweging worden voor de GI. In de praktijk betekent deze bepaling niet heel veel nieuws omdat het een instructie aan de GI betreft met betrekking tot de uitvoering van de maatregel, en dit stond al in de Richtlijn Uithuisplaatsing en Terugplaatsing.

Het is vooralsnog het plan om een dergelijke bepaling ook in de Jeugdwet op te nemen. Er is niet voor gekozen om het alleen in de Jeugdwet te zetten, omdat dat voor onduidelijkheid over het toepassingsbereik zou kunnen zorgen.

Vraag 3

Zie hierboven over artikel 1:265ca BW onder punt 1a.

Vraag 4

Binnen 6 weken moet een omgangsplan worden gemaakt: hoe zien die 6 weken er precies uit? Is 6 weken tijd voldoende? Hoe realiseer je dat GI – ouders echt een goede poging wagen? Via een EKC? Omgangsplan: hoe zit het met die termijn bij omgangsplan?

De GI heeft zes weken de tijd om een omgangsplan op te stellen in samenspraak met de ouders. In die periode moet er dus overlegd worden met ouders om te proberen om tot overeenstemming te komen over de omgangsregeling. Tot die periode is er in beginsel geen recht op omgang. Daar kun je kritisch op zijn, omdat lopende omgangsregelingen daardoor mogelijk worden stopgezet. In consultatie waren met name ouders daar ook kritisch op. GI's geven echter aan dat er ook in de periode voordat er afspraken over de omgang zijn, in de praktijk vaak al wel omgang plaatsvindt – dat is dan alleen minder gestructureerd.

- Lukt het om binnen zes weken tot een omgangsplan te komen? Dan is er sprake van een onderlinge afspraak tussen de GI en de ouders over de omgang en is er dus een overeengekomen omgangsregeling. In dat geval kunnen er nog steeds schriftelijke aanwijzingen worden gebruikt om bijvoorbeeld praktische uitvoering van deze regeling te bewerkstelligen. Komt er een moment dat ouders het toch oneens worden met deze regeling? Dan kunnen zij op grond van artikel 1:265f lid 5 BW naar de rechter stappen met het verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling. De GI en kinderen van twaalf jaar of ouder kunnen dit verzoek overigens ook doen.
- Lukt dat niet? Dan meldt de GI dit aan de kinderrechter met het verzoek om een omgangsregeling vast te stellen (lid 4). Nadien kan nog altijd via lid 5 worden verzocht om wijziging van de vastgestelde regeling.

Met de bepaling dat niet de gehele regeling van toepassing is op brusjes in lid 3 wordt bedoeld dat er ten aanzien van omgang tussen broers en zussen geen harde omgangsregeling wordt opgesteld door de GI,

maar dat het omgangsplan wel moet vermelden welke mogelijkheden tot omgang er zijn. Dat betekent ook dat wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt over de vermelde mogelijkheden met brusjes maar wel over de omgang met de ouders, de GI niet naar de rechter hoeft te stappen met het verzoek een omgangsregeling vast te stellen.

Er is bewust de mogelijkheid voor de rechter gelaten om een omgangsregeling op te leggen waarbij de vorm, frequentie en duur van de omgang aan de GI's wordt overgelaten. Dat lijkt niet helemaal te rijmen met het feit dat de rechter hier zelf een regeling moet vaststellen en moet beproeven/toetsen welke regeling passend is. Wat is nog het nut van naar de rechter stappen in deze context indien de rechter de uiteindelijke vormgeving weer terug mag leggen bij de GI? Als reden hiervoor wordt genoemd dat omgangsregeling vaak dynamisch zijn, dat wil zeggen dat de omgang bijvoorbeeld vaak wordt opgebouwd in duur en frequentie en dat begeleiding kan worden afgebouwd. Daartoe is de GI, die zich ook met de uitvoering bezig houdt of daar in ieder geval dichterbij zit, beter in staat. De kinderrechter zou echter wel in ieder geval moeten bepalen naar welk doel moet worden toegewerkt.

Vraag 6

Onvoldoende duidelijke vraag, wat wordt hiermee bedoeld?

Deze vraag ziet op het verschil in het doorlopen van regelingen die door ouders en de GI zijn overeengekomen (1:265f lid 1 en 2 BW) en regelingen die gedurende de OTS door de rechter zijn vastgesteld (lid 4).

Vraag 7

Een combinatie van jaarlijkse toetsing en een geschillenregeling. Principiële vraag: is het beide nodig of is 1 van de 2 maatregelen voldoende? En: ziet deze vraag enkel op de voorgenomen jaarlijkse toetsing, of op de combinatie van beide maatregelen?

Doorvragen op het onderscheid tussen welzijn en veiligheid.

De RvdK heeft in het kader van de toetsende taak nog nooit gesprekken gevoerd. Kan dit?

Zie deel over artikel 1:300 BW onder punt 1b.

Vraag 8

Kinderen onder voogdij hebben toch al een blokkaderecht via art. 1:336a BW? Klopt het dat het wetsontwerp hierover nog niets bevat?

In het wetsontwerp is over dit blokkaderecht nog niets opgenomen. Op dit moment hebben in feite alleen de pleegouders een blokkaderecht, maar heeft de voogdijpupil zelf daar niets over te zeggen. Dit vraagstuk ligt in het verlengde van de vraag of het blokkaderecht en de verplichte toetsing ook zouden moeten worden ingevoerd voor bijvoorbeeld gezinshuizen, waarover nog veel discussie is. In de rechtspraak (Hof Arnhem-Leeuwarden) is bepaald dat er geen family life wordt opgebouwd in gezinshuizen, omdat gezinshuisouders handelen in hun hoedanigheid als professionals. Volgens die ratio is het blokkaderecht daarom niet van toepassing.

Zou je dan niet het bestaan van family life als ontvankelijkheidsvereiste kunnen stellen? Dat zou wel kunnen bij de blokkaderechten zoals artikel 1:336a BW, maar niet bij de verplichte rechterlijke toetsing in het kader van artikel 1:265i BW. Immers, dan zou de GI moeten beoordelen of er sprake is van family life.

In het verlengde hiervan rijst de vraag of de huidige formulering van lid 4 van artikel 1:265i BW impliceert dat deze rechtsingang enkel voor pleeggezinplaatsingen geldt, en bijvoorbeeld niet voor residentieel geplaatste kinderen. Deze onduidelijkheid wordt mede veroorzaakt doordat in de toelichting enkel wordt verwezen naar pleegouders. Dat is niet de bedoeling, dus moet er kritisch gekeken worden naar de formulering en toelichting bij deze bepaling. Ook hier geldt dat er nog geen uitsluitel is over de positie van gezinshuizen en de vraag of deze vallen onder de categorie “een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt”.

3. Overige verduidelijkingsvragen

Over het belanghebbendenbegrip artikel 1:265f BW, p. 5 van de toelichting

In deze bepaling wordt de ouder zonder gezag uitgesloten als belanghebbende. Kan dat? Gaat het niet te ver om de ouder zonder gezag uit te sluiten als belanghebbende in de uithuisplaatsingsprocedure, terwijl de tenuitvoerlegging van de machtiging tot uithuisplaatsing bestaande omgangsregelingen voor de duur van zes weken schorst? Daardoor wordt de ouder zonder gezag met een omgangsregeling toch direct geraakt?

Er wordt samen met het mensenrechtencluster nog onderzocht in hoeverre dit acceptabel is. Het doel van de uitsluiting zou ervoor zijn om ervoor te zorgen dat de uithuisplaatsingsprocedure niet wordt belast met al te veel belanghebbenden. Doe je dit niet, dan wordt de belanghebbendenkring aanzienlijk uitgebreid (bijv. ook met anderen die omgang met het kind hebben) en deze belanghebbenden moeten allemaal door de GI worden gesproken in het kader van het verzoek en moeten ook worden uitgenodigd voor de zitting.

Over artikel 1:265g BW en de mogelijkheid tot het bepalen van de hoofdverblijfplaats

De hoofdverblijfplaatsregeling lijkt nu in de uithuisplaatsingsregeling te staan? Let ook goed op art. 1:253a BW.

En: de kinderrechter kan iets over de omgang beslissen, maar ook iets over de hoofdverblijfplaats. Dan moet art. 1:265a BW toch ook aangepast worden? (op zichzelf past het bij gescheiden ouders dat je bij wijziging hoofdverblijfplaats geen machtiging uithuisplaatsing nodig hebt).

In de huidige rechtspraktijk is het mogelijk om een kind dat tijdelijk niet kan worden verzorgd en opgevoed door de ouder bij wie het kind de hoofdverblijfplaats heeft, tijdelijk bij de andere ouder te laten opgroeien middels een machtiging uithuisplaatsing in de zin van artikel 1:265a en b BW. Uit de praktijk komen echter geluiden dat de machtiging uithuisplaatsing op dit moment wordt gebruikt om kinderen langdurig bij de ouder te plaatsen bij wie het kind niet de hoofdverblijfplaats heeft. Daarvoor is deze maatregel niet bedoeld; immers, de uithuisplaatsing is altijd gericht op terugplaatsing. Het idee achter artikel 1:265g lid 1 BW is dat wanneer het de GI duidelijk wordt dat de tijdelijke plaatsing bij de andere ouder in feite duurzaam is en dat terugplaatsing niet in het vooruitzicht ligt, zij de kinderrechter

ook kunnen verzoeken om het hoofdverblijf bij deze ouder te bepalen. Deze ingang komt in die zin overeen met de ingang die ouders zelf hebben om via artikel 1:253a BW te verzoeken om wijziging van de hoofdverblijfplaats.

In dit verband moet goed worden nagedacht over de (informele) rechtspositie van het kind ten opzichte van deze beslissing, alsmede over hoe deze positie zich verhoudt tot bijvoorbeeld de rechtsingang van het kind in art. 1:265i BW.

Overig:

De afdeling Jeugdrecht wijst erop dat met de gewijzigde artikelen 1:265d BW en 1:265i BW, waarbij de mogelijkheid om de kinderrechter een krachtens de machtiging voorgestane wijziging van de verblijfplaats voor te leggen, is opgenomen in art. 1:265i lid 4 BW, de mogelijkheid van andere betrokkenen dan pleegouders, ouders met gezag en de minderjarige van twaalf jaar en ouder lijkt te zijn verdwenen voor voorgestane wijzigingen van uithuisplaatsingen anders dan plaatsing in een pleeggezin. Dit omdat art. 1:265i BW lijkt te gaan over plaatsingen in pleeggezinnen (waarvoor na een jaar bij overplaatsing ook toestemming van de kinderrechter nodig is). Let op dat ook andere uithuisplaatsingen dan in pleegzorg worden meegenomen onder deze bepaling, anders worden de mogelijkheden verkleind en dat gaat ten koste van rechtsbescherming.

Bijlage 6 – Notulen derde bijeenkomst adviesopdracht

Adviesrapport wetsontwerp aanpassing kinderbeschermingswetgeving

Bespreking kritische reflecties, 7 oktober 2024

1. Inleidende opmerkingen

De afdelingen Jeugdrecht en Gezondheidsrecht en pedagogiek (hierna: de afdelingen) hebben al goed naar het wetsontwerp gekeken en daarover het een en ander op papier gezet. Het wetsontwerp bevat naar mening van de afdelingen veel positieve aspecten met betrekking tot de rechtsbescherming van kinderen en ouders. Deze punten zullen in het adviesrapport uiteraard uitdrukkelijk worden benoemd. Vandaag willen de afdelingen echter hun kritische reflecties en resterende vraagtekens over een aantal aspecten van het wetsontwerp met de opdrachtgever delen, zodat daarvan alvast kennisgenomen kan worden.

2. Artikel 1:265ca BW – het opvoedperspectief

De afdelingen hebben deze bepaling besproken met collega's van de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht en ook bij pedagogiek is hierover overlegd. Dit is de bepaling waar de afdelingen de meeste vraagtekens bij hebben. De driejaarstermijn vinden de afdelingen, ook gelet op de toelichting bij het artikel, enigszins arbitrair en we verwachten dat dit tot onzekerheid leidt voor ouders en kinderen. Daarnaast vragen de afdelingen zich af of het wenselijk is dat de rechter gedurende die drie jaar geen toetsende taak heeft en dat er in plaats daarvan een toezichthoudende taak bij de RvdK komt te liggen (zie hierover ook punt 3). Het doel is immers dat de GI actief betrokken blijft, zoals in het vorige overleg ook besproken is. Er wordt voor gevreesd dat het neerleggen van het toezicht bij de RvdK daaraan niet bijdraagt. Ook rijst de vraag wat gedurende die drie jaar de rol is van de jeugdbeschermer. Daarnaast ligt de formulering van de rechtsgrond erg dicht bij de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging; het onderscheid zit in de periode waarvan wordt verwacht dat de ouders niet meer in staat zullen zijn om de opvoedverantwoordelijkheid te dragen (*'voor langere tijd'* versus *'binnen een voor de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn'*). De afdelingen vragen zich af of de grens tussen deze maatregelen voldoende duidelijk is en voor welke situaties artikel 1:265ca BW bedoeld is.

De opdrachtgever geeft aan dat de duurzame uithuisplaatsing niet is bedoeld als een zware versie van de OTS met uithuisplaatsing, maar eerder als een 'lichtere' vorm van de gezagsbeëindigende maatregel. De wetgever heeft de gezagsbeëindiging in het huidige stelsel geformuleerd als spiegelbeeld van de OTS. Daarbij is het niet de bedoeling dat de OTS met uithuisplaatsing steeds wordt verlengd wanneer duidelijk is dat het opvoedperspectief niet meer bij de ouders ligt, omdat dan zou moeten worden overgegaan tot gezagsbeëindiging. In de praktijk worden OTS-en soms wel langdurig verlengd, bijvoorbeeld in gevallen waarin ouders goed meewerken aan hulpverlening en aan de gezagsbeslissingen die genomen moeten worden. Gezagsbeëindiging gaat dan erg ver en is ook niet noodzakelijk. In die gevallen zou de duurzame uithuisplaatsing uitkomst kunnen bieden als een soort subsidiaire maatregel. Het zou zorgen voor minder onzekerheid omdat voor een langere periode vaststaat waar het kind zal opgroeien. Ook hoeven partijen dan niet jaarlijks naar de rechter. Op deze manier ontstaat er voor ouders meer ruimte om invulling te geven aan hun rol als gezagsouder op afstand. De rolinvulling van de jeugdbeschermer zou overeenkomen

met de rol die zij nu innemen na het nemen van een perspectiefbesluit, dus het organiseren van hulpverlening aan de minderjarige en ook werken aan hechting op de plek waar het kind verblijft. In dat verband moet de jeugdbeschermer nog wel de mogelijkheid hebben om instructies te geven aan de minderjarige en ouders, reden waarom ervoor is gekozen om de bepaling binnen de OTS-regeling te laten vallen; dan kan de schriftelijke aanwijzing en geschillenregeling nog steeds worden gebruikt.

a. Resterende vragen en opmerkingen

Deze uitleg verheldert een aantal punten voor de afdelingen, maar er blijven ook een paar kanttekeningen bestaan. Zo zou duidelijker in de bepaling en/of de toelichting daarbij moeten worden opgenomen dat de mate waarin ouders meewerken aan hulpverlening en gezagsbeslissingen relevant is voor de toepassing van artikel 1:265ca BW in plaats van artikel 1:266 BW. Nu komt dit nog onvoldoende naar voren. In dit verband wordt bovendien opgemerkt dat het EHRM heeft bepaald dat ouders die niet meewerken aan een maatregel van kindbescherming, daarop niet mogen worden afgestraft. Goed moet worden gezien hoe dit zich verhoudt tot het voorgaande. Vanuit pedagogiek rijst de vraag welk doel het invoeren van een termijn dient. Het bepalen van het perspectief is op zichzelf positief en biedt duidelijkheid. Als je nu de bepaling leest, is het echter denkbaar dat ouders en minderjarigen verwachten dat er na (maximaal) drie jaar opnieuw een beslissing over het perspectief zal worden genomen, terwijl de uitleg van de opdrachtgever erop lijkt te duiden dat de centrale vraag die hier speelt eigenlijk is of het nog nodig is om de uithuisplaatsing jaarlijks door de rechter te laten toetsen. De bepaling zou immers gericht zijn op situaties waarin vrij duidelijk is dat het perspectief niet meer bij de ouders ligt. De huidige formulering leidt daarmee tot onduidelijkheid voor ouders en kinderen en dat is niet wenselijk.

Gezamenlijk wordt hardop nagedacht over mogelijke alternatieven, zoals het vormgeven van een aparte maatregel, het schrappen van de termijn en het onderbrengen van de toetsing van het perspectiefbesluit bij de geschillenregeling. Duidelijk is dat de duurzame uithuisplaatsing zoals vormgegeven in het voorgestelde artikel 1:265ca BW nog veel vragen oproept.

3. Artikel 1:300 BW – toetsing bij voogdij

De afdelingen staan in principe positief tegenover het invoeren van meer toezicht op de voogdijmaatregel, maar twijfelt aan de manier waarop hieraan vorm wordt gegeven in het voorgestelde artikel 1:300 BW. In dit verband is ook gekeken naar de EHRM-uitspraak in *Loste t. Frankrijk*. Daaruit kan worden afgeleid dat het er vooral om gaat dat de jeugdbeschermer zich actief op de hoogte houdt van hoe het met het kind gaat. Als de RvdK gaat meekijken, is dit voor de ouders en kinderen weer een partij met wie zij moeten praten. Ook kan dit tot rolonduidelijkheid tussen de GI en de RvdK leiden, waardoor de GI bijvoorbeeld mogelijk meer achterover gaat leunen in de wetenschap dat de RvdK ook controleert hoe het met het kind gaat. Bovendien rijst de vraag wat er moet gebeuren wanneer de GI het niet eens is met het evaluatieverslag van de RvdK. De afdelingen zouden liever een actieve rol voor de GI zien, waarbij de GI schriftelijk aan de kinderrechter rapporteert over de situatie waarin het kind onder voogdij zich bevindt (vergelijkbaar met CBM-zaken). Dan voorkom je de toevoeging van nog een instantie en stapeling van toetsen en blijft de GI actief.

De opdrachtgever vindt het een interessante gedachte om de GI in de handelende rol te zetten en de toetsing bij de rechter neer te leggen. Wel zou de rechter actiever moeten zijn dan in CBM-zaken, welke vooral administratief zijn en waarbij slechts in bijzondere gevallen met de rechter wordt overlegd. Gezamenlijk wordt nagedacht over de vormgeving van deze rapportageplicht en toetsing. Zo zou de GI verantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor de rapportage over de omstandigheden waarin het kind zich bevindt, waarbij zij ook een verslag moeten overleggen van het gesprek dat zij (of een JIM) met de minderjarige hebben gevoerd en waarop ouders kunnen reageren. Dat rapport wordt (incl. de reactie van ouders) toegestuurd aan de rechter ter toetsing en eventueel naar de ouders en het kind vanaf twaalf jaar. Goed moet worden nagedacht over de manier waarop de rechter vervolgens kan acteren naar aanleiding van de rapportage, alsook over de mogelijkheid van betrokkenen (met name ouders zonder gezag) om te klagen over de rapportage.

4. Artikel 1:265f BW – omgang

a. Ten aanzien van lid 1

De afdelingen vinden artikel 1:265f BW, waarin het vaststellen van een omgangsregeling bij uithuisplaatsingen wordt geregeld, best complex. Misschien zou het splitsen van de bepaling in twee bepalingen al helpen. Daarnaast begint de bepaling nu met het benoemen dat omgang voor een bepaalde periode kan worden beperkt, terwijl het doel juist is om omgang tot stand te brengen en te faciliteren.

De opdrachtgever merkt op dat het niet de bedoeling is dat bestaande omgangsregelingen standaard worden geschorst op basis van artikel 1:265f lid 1 BW, maar alleen als naleving daarvan gezien de omstandigheden onmogelijk is. Het lijkt erop dat dit nu niet duidelijk uit de bepaling blijkt. Dat zou reden zijn voor aanpassing.

Vervolgens vrezen de afdelingen ervoor dat er in de eerste zes weken, waarin de GI moet proberen om met de ouders en de minderjarige vanaf twaalf jaar een omgangsplan overeen te komen, een risico op drang bestaat. Hoe waarborg je dat ouders en de minderjarige daadwerkelijk vrijwillig instemmen en niet alleen uit angst dat zij elkaar anders niet kunnen zien?

De opdrachtgever legt uit dat deze bepaling mede is gebaseerd op het gegeven dat de jeugdbeschermers die zij in voorbereiding op het wetsvoorstel hebben gesproken, aangeven juist naar de kinderrechter te willen stappen voor alle geschillen en onenigheden met betrekking tot o.a. omgang. Zij wilden eigenlijk ook van de schriftelijke aanwijzing af. Die kan na de wetswijziging ook niet meer gebruikt worden voor instructies rondom omgang. De opdrachtgever verwacht daarom niet dat jeugdbeschermers de ouders met drang zullen proberen te bewegen om in te stemmen met een omgangsplan, als zij het daar niet mee eens zijn.

b. Ten aanzien van omgang met 'brusjes'

Op de vraag van de afdelingen waarom omgang met broertjes en zusjes niet in alle onderdelen van de bepaling terugkomt, antwoordt de opdrachtgever dat de GI de mogelijkheden daartoe moet verkennen en opnemen in het omgangsplan, maar dat de GI niet verplicht is om een omgangsregeling tussen broers

en zussen vast te stellen. Door het beperkt houden van de groep waarmee een omgangsplan overeengekomen moet worden door de GI, wordt ook beperkt waarover de rechter zich moet uitspreken indien partijen niet tot overeenstemming komen. Wel kan de kinderrechter ambtshalve (lid 6) beslissen om ook een omgangsregeling tussen de uithuisgeplaatste minderjarige en diens broers en zussen vast te stellen. Desgevraagd bevestigt de opdrachtgever dat ouders op grond van artikel 1:265f BW niet kunnen opkomen tegen het niet regelen van omgang met broertjes en zusjes.

c. Ten aanzien van lid 6

De afdelingen vragen zich voorts af waarom de ambtshalve bevoegdheid van de rechter in lid 6 nodig is, nu artikel 1:265f BW voorziet in verschillende andere mogelijkheden voor betrokkenen om de rechter te verzoeken een omgangsregeling vast te stellen. De opdrachtgever legt uit dat dit is ingegeven door het feit dat omgangsproblematiek in de praktijk vaak een achtergrondrol speelt bij verlengingsverzoeken, maar dat daar dan niets over wordt verzocht, waardoor de rechter daar ook niets over mag zeggen. Deze bepaling geeft de rechter de mogelijkheid dat wel te doen. De afdelingen en de opdrachtgever komen gezamenlijk tot de conclusie dat de ambtshalve bevoegdheid wellicht beter in een aparte bepaling kan worden geregeld om de complexiteit van de bepaling te verminderen.

d. Ten aanzien van de invulling van de omgangsregeling

Een laatste punt is al eerder aangekaart en houdt verband met vraag 4 van de adviesopdracht. Wanneer de rechter in het kader van artikel 1:265f BW wordt verzocht een omgangsregeling vast te stellen, behoudt de rechter de mogelijkheid om de invulling daarvan geheel bij de GI neer te leggen. De afdelingen vragen zich af of het niet ook nodig is wettelijk te bepalen dat de kinderrechter in dat geval in ieder geval een aantal minimumeisen formuleert waaraan de GI moet voldoen. Als dat niet het geval is, kan zich de situatie voordoen waarin een ouder het niet eens is met het omgangsplan dat de GI voorstelt en vervolgens de rechter vraagt om een omgangsregeling vast te stellen (lid 5), waarna de rechter de invulling van de regeling alsnog bij de GI neerlegt. Dan zou dit deel van de bepaling feitelijk een lege huls kunnen zijn.

De opdrachtgever licht toe dat een omgangsplan vaak dynamisch is in de zin dat de frequentie van omgang bijvoorbeeld door omstandigheden kan afnemen en toenemen. Door de invulling van de omgangsregeling aan de GI over te laten, kan er beter worden ingespeeld op de actuele situatie en kan de regeling daarop worden afgestemd.

5. Artikel 1:265g BW – hoofdverblijfplaats

Vanuit de afdelingen worden er met betrekking tot de hoofdverblijfplaats twee vragen opgeworpen. Allereerst wordt gevraagd of de OTS nog wel past bij de situatie waarin de hoofdverblijfplaats bij de andere ouder wordt bepaald zodra duidelijk is dat het opvoedperspectief daar ligt. Ten tweede is de vraag of met deze bepaling het familierecht niet te veel het jeugdbeschermingsrecht wordt ingetrokken; wijziging van de hoofdverblijfplaats kan immers ook in het kader van een gezagsgeschil worden verzocht bij de rechter.

De opdrachtgever legt met betrekking tot de eerste vraag uit dat ook wanneer duidelijk is dat het perspectief bij de andere ouder ligt, er nog steeds sprake kan zijn van een ernstige ontwikkelingsbedreiging waarvoor een OTS nodig is. De wijziging van de hoofdverblijfplaats sluit dit niet uit. Ten aanzien van de

tweede vraag erkent de opdrachtgever dat het familierecht en het jeugdbeschermingsrecht in zekere zin worden vermengd door deze bepaling. Daarbij wordt wel benadrukt dat er niet wordt verwacht dat deze bepaling een aanzuigende werking zal hebben voor wat betreft de OTS, enkel vanwege het feit dat ouders via deze route de kosten van een eigen verzoek om wijziging van de hoofdverblijfplaats kunnen vermijden. De OTS wordt immers pas opgelegd als er voldaan wordt aan de gronden daarvan en niet enkel als er conflict bestaat over de hoofdverblijfplaats van de minderjarige.

6. Artikel 1:265b lid 4 BW – samenplaatsing ‘brusjes’

In het vorige overleg is de wettelijke verankering van het uitgangspunt dat broers en zussen bij uithuisplaatsing gezamenlijk moeten worden geplaatst al aan de orde gekomen. Toen is besproken of dit wel de juiste plaats is voor deze bepaling, of dat een dergelijke bepaling wellicht beter in de Jeugdwet past. Intussen heeft de opdrachtgever contact gehad met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over deze bepaling. De bedoeling is nu dat deze bepaling ook in de Jeugdwet terugkomt en dat deze wordt gevoegd bij de bepaling over de voorkeur voor een gezinsvervangende omgeving bij uithuisplaatsing (artikel 3.2 lid 6 Jeugdwet). Ook zal duidelijker in de bepaling worden verankerd dat naleving van het ene uitgangspunt niet per definitie prioriteit heeft boven de naleving van het andere uitgangspunt.

Bijlage 7 – Beknopt jurisprudentieonderzoek ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’

Inleidend

In het wetsvoorstel worden de rechtsgronden voor de kinderschermingsmaatregelen op verschillende punten aangepast. Zo wordt het aanvaardbare termijn-criterium in de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling (hierna: OTS) vervangen door het criterium dat “andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen”. Daarnaast wordt er een noodzakelijkheids criterium toegevoegd aan de rechtsgrond voor de OTS en de gezagsbeëindigende maatregel. Wat onveranderd blijft in het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige rechtsgronden, is dat voor de toepassing van beide maatregelen is vereist dat de “minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd.” Dit criterium is met de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen in 2015 ingevoerd in de wettekst, ter vervanging van de zinsnede die vereiste dat “een minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd.” Bij het initiële wetsvoorstel in 2009 werd beoogd enkel als wettelijk vereiste op te nemen dat er sprake moet zijn van een ontwikkelingsbedreiging.¹⁹⁸ Doel hiervan was om ook bij lichtere problematiek de inzet van met name de OTS mogelijk te maken. Huijjer beschrijft dat er gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel onduidelijkheid heerste over het onderscheid tussen een ‘gewone’ en een ernstige ontwikkelingsbedreiging en dat er zorgen waren dat het verruimen van de rechtsgrond tot een toename in kinderschermingsmaatregelen zou leiden.¹⁹⁹ Deze discussies hebben er uiteindelijk toe geleid dat de kwalificatieterm ‘ernstig’ alsnog is opgenomen in de rechtsgronden voor de OTS en gezagsbeëindigende maatregel. De herformulering leidt daardoor “niet tot eerder of anders ingrijpen” in vergelijking met de voor 2015 gehanteerde terminologie in de rechtsgrond, waardoor ook de uitgangspunten die voortvloeien uit de jurisprudentie waarin invulling werd gegeven aan het oude criterium, relevant zijn voor de invulling van het nieuwe criterium, aldus Huijjer.²⁰⁰

Het voorgelegde wetsvoorstel verandert dus niets aan het vereiste dat er sprake moet zijn van een ernstige ontwikkelingsbedreiging om over te kunnen gaan tot het opleggen van een OTS of gezagsbeëindigende maatregel. Met andere woorden blijft deze open norm in stand. De open formulering van het criterium brengt mee dat er steeds met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval moet worden beoordeeld of er sprake is van een dusdanig ernstige ontwikkelingsbedreiging dat de situatie binnen het toepassingsbereik van de OTS en/of gezagsbeëindigende maatregel valt. Dankzij de open formulering van de norm zijn er daarbij geen situaties op voorhand uitgesloten omdat is bepaald dat zij per definitie buiten het toepassingsbereik van deze norm vallen. Dat betekent dat de rechter in staat wordt gesteld om maatwerk te leveren en om casuïstisch te bepalen of er voldoende aan de hand is met betrekking tot de ontwikkeling van de betreffende minderjarige(n) om een kinderschermingsmaatregel te rechtvaardigen. De keerzijde van deze open norm is echter dat niet goed op voorhand kan worden ingeschat of een bepaalde combinatie van feiten en omstandigheden voldoende is om overheidsingrijpen te rechtvaardigen

¹⁹⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3 (MvT).

¹⁹⁹ *Handelingen II* 2010/11, 32 015, nr. 47 en 49.

²⁰⁰ J.I. Huijjer, *Leren van het verleden voor het heden. Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk* (diss. Universiteit Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2020, p. 323-324.

en dat subjectieve factoren, zoals opvattingen van rechters over de schadelijkheid van een maatregel en de capaciteiten van ouders om te veranderen, (onbewust) een rol kunnen spelen bij de kwalificatie van een bepaald complex aan feiten en omstandigheden als een ernstige ontwikkelingsbedreiging in de zin van artikel 1:255 of 266 BW.²⁰¹

De vraag doet zich voor of er een heldere lijn kan worden herleid uit de rechtspraak voor wat betreft de toepassing van deze open norm door rechters. Nu het hanteren van de open norm juist een casuïstische weging en beoordeling van relevante feiten en omstandigheden tot doel heeft, is het geen gemakkelijke opgave om uit de zeer casuïstische rechtspraak een rode draad te destilleren. Daar komt bij dat in lang niet alle zaken waarin een OTS of gezagsbeëindigende maatregel wordt verzocht, het bestaan van een ernstige ontwikkelingsbedreiging ter discussie staat. Regelmatig erkennen ouders het bestaan daarvan en is het discussiepunt veeleer gelegen in de vraag of ouders de hulp die benodigd is om die bedreiging af te wenden, voldoende accepteren en (kunnen) benutten. In die gevallen wordt niet altijd even uitgebreid stilgestaan bij en concreet gemaakt waaruit de ernstige ontwikkelingsbedreiging bestaat. In dit verband merkt Huijter in zijn proefschrift (onzes inziens terecht) op dat er slechts (zeer) algemene conclusies over de invulling van de ernstige ontwikkelingsbedreiging kunnen worden afgeleid uit de casuïstische rechtspraak hieromtrent. Hij formuleert vervolgens ook enige algemene gezichtspunten die kunnen worden opgemaakt uit de jurisprudentie en literatuur over de “ernstige bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of gezondheid van de minderjarige” die, zoals gesteld, ook toepasbaar zijn op het huidige criterium.

Jurisprudentieonderzoek

Teneinde antwoord te geven op het eerste deel van vraag 1 en te bezien of er aanvullende algemene gezichtspunten kunnen worden geformuleerd op basis van de invulling die sinds 2015 in de rechtspraak wordt gegeven aan het begrip “ernstige ontwikkelingsbedreiging”, is er een beperkt jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. Via rechtspraak.nl is met de zoekterm “ontwikkeling ernstig wordt bedreigd”²⁰² gezocht naar jurisprudentie van rechtbanken, hoven en de Hoge Raad waarin deze norm wordt ingevuld. Deze zoekterm leidde tot respectievelijk 916, 1546 en 24 resultaten d.d. 6 augustus 2024. Vervolgens is (omwille van de beperkte omvang van dit onderzoek) een selectie gemaakt in de resultaten. De uitspraken en arresten zijn gesorteerd op relevantie op rechtspraak.nl en vervolgens geselecteerd indien er in de inhoudsindicatie enigerlei verwijzing naar het criterium van de ernstige ontwikkelingsbedreiging werd gemaakt. Daarbij geldt dat de eerste 110 resp. 200 resultaten van uitspraken van rechtbanken resp. hoven zijn doorgenomen om te bezien of de inhoudsindicatie aanleiding gaf tot verdere bestudering. Uiteindelijk zijn er 32 rechtbankuitspraken en 42 arresten van gerechtshoven geselecteerd, bestudeerd en gecodeerd. Van de 24 gevonden arresten van de Hoge Raad zijn de vijf arresten met relevante inhoud ook bestudeerd

²⁰¹ Asser/De Boer 1-I 2010/845; W.D. de Haan e.a., ‘Out-of-home placement decisions: How individual characteristics of professionals are reflected in deciding about child protection cases’, *Developmental Child Welfare* 2019, vol. 1 (4), p. 322-323.

²⁰² De keuze voor deze zinssnede en de selectie op relevantie is gelegen in de wens om voor dit beknopte onderzoek beschikkingen te bestuderen waarin de vraag of er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging wordt gesteld in het kader van een verzoek om (verlenging van) een OTS of gezagsbeëindigende maatregel. Deze zinssnede staat in de wetsartikelen die de OTS en gezagsbeëindigende maatregel regelen en wordt daarom in beginsel altijd aangehaald in beschikkingen waarin deze maatregelen worden toe- of afgewezen.

en gecodeerd. Als aanvulling op de jurisprudentie gevonden via rechtspraak.nl zijn de jaarlijkse kronieken Jeugdrecht en Gezag- en omgangsrecht van het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht vanaf 2015 doorgenomen. In deze kronieken wordt door de auteurs een selectie van (opmerkelijke) uitspraken op het gebied van het civiele jeugdrecht dan wel het gezag- en omgangsrecht uitgelicht. De uitspraken die daarin worden aangehaald en waarin de invulling van de norm ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ enige aandacht van betekenis krijgt, zijn verder bestudeerd. Op basis daarvan zijn nog dertien rechtbankuitspraken, acht arresten van het Hof en een arrest van de Hoge Raad toegevoegd aan het onderzoek. Dit beperkte jurisprudentie-onderzoek is uitdrukkelijk niet uitputtend van aard, maar beoogt enig inzicht te verschaffen in de huidige invulling van het criterium van de ernstige ontwikkelingsbedreiging in zaken waarin een OTS of een gezagsbeëindigende maatregel centraal staan.

Alvorens in te gaan op de uitgangspunten die uit dit jurisprudentie-onderzoek kunnen worden afgeleid, is het goed om stil te staan bij twee uitgangspunten die kunnen worden herleid uit twee historische uitspraken die ook Huijjer aanhaalt. Zo bepaalde de Hoge Raad in 1928 al dat voor het vaststellen van een ontwikkelingsbedreiging niet is vereist dat er reeds sprake is van de verwaarlozing van een kind, nu het doel van het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel nu juist is om ontwikkelingsschade te voorkomen.²⁰³ In 1987 overwoog de Hoge Raad dat de lat ook niet te laag mag worden gelegd; de enkele hypothetische mogelijkheid dat een kind ontwikkelingsschade zal oplopen is onvoldoende om van een ontwikkelingsbedreiging te kunnen spreken. Daarvoor moeten er “in de actuele situatie van de minderjarige concrete, niet mis te verstane aanwijzingen voor die bedreiging” aanwezig zijn die het risico op ontwikkelingsbedreiging reëel maken, aldus A-G Meijers.²⁰⁴ Deze laatste geciteerde zinssnede, en met name het vereiste dat er concrete aanwijzingen voor een ontwikkelingsbedreiging aanwezig moeten zijn, is zeer regelmatig terug te vinden in de geanalyseerde rechtspraak, zij het soms in andere bewoordingen.²⁰⁵

Wat die aanwijzingen precies zijn, is uiteraard afhankelijk van de voorliggende zaak. In de rechtspraktijk wordt een breed scala aan (combinaties van) problemen en risico’s al dan niet aangemerkt als (aanwijzing voor een) ernstige ontwikkelingsbedreiging, waarbij geldt dat niet alleen een stagnerende ontwikkeling van het kind, maar ook gebrekkige opvoedcapaciteiten van ouders een rol kunnen spelen.²⁰⁶ Met andere woorden: zowel risicofactoren betrekking hebbende op het kind als op de ouders kunnen een indicatie zijn voor een ernstig bedreigde ontwikkeling van de minderjarige. Aan de zijde van het kind kan het bijvoorbeeld gaan om een beneden gemiddelde intelligentie,²⁰⁷ een (dreigende) achterstand op cognitief gebied,²⁰⁸ gedragsproblemen (bijv. ADHD,²⁰⁹ reguleringsproblematiek²¹⁰ en niet kunnen uiten van

²⁰³ HR 30 april 1928, ECLI:NL:HR:1928:37, m.nt. P. Scholten.

²⁰⁴ HR 20 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AD0060, NJ 1988/657, m.nt. E.A.A. Luijten; J.I. Huijjer, ‘De waarde van empirisch onderzoek voor het materiële jeugdbeschermingsrecht’, *FJR* 2021/18, p. 76.

²⁰⁵ Zie bijv. Hof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2023:654; Hof Arnhem-Leeuwarden 4 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1040; Rb. Gelderland 14 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2851 en Rb. Midden-Nederland 14 november 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5154.

²⁰⁶ Zie de conclusie van AG Lückers bij HR 29 juni 2018, bij HR ECLI:NL:HR:2018:1028

²⁰⁷ Hof ‘s-Hertogenbosch 10 december 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3832.

²⁰⁸ Rb. Noord-Holland 23 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7702; Rb. Midden-Nederland 21 juni 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4394.

²⁰⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 24 september 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7662.

²¹⁰ Rb. Amsterdam 7 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4751

emoties)²¹¹, een (dreigende) achterstand in de sociaal-emotionele ontwikkeling,²¹² hechtingsproblematiek,²¹³ trauma's²¹⁴ en bedreigde taal- en/of spraakontwikkeling.²¹⁵ Voor wat de ouders betreft kunnen onvoldoende (inzicht verschaffen in) opvoedcapaciteiten,²¹⁶ middelengebruik,²¹⁷ het niet (kunnen) creëren van een veilige opvoedsituatie,²¹⁸ persoonlijke (psychologische/psychiatrische) problematiek,²¹⁹ strijd en spanningen tussen ouders onderling²²⁰ en een weigerachtige houding ten opzichte van hulpverlening²²¹ bijdragen aan het oordeel dat het kind ernstig in diens ontwikkeling wordt bedreigd. In veruit de meeste zaken is er sprake van verschillende combinaties van kind- en ouderfactoren die tezamen en in relatie tot overige omgevingsfactoren maken dat het kind volgens de rechter in diens ontwikkeling wordt bedreigd. Wellicht is dit dan ook de eerste voorzichtige, zij het algemene lijn die uit de rechtspraak kan worden afgeleid.²²² Dat betekent niet dat het uitgesloten is dat het bestaan van een ontwikkelingsbedreiging volledig kan voortvloeien uit enkel ouderfactoren. De geanalyseerde jurisprudentie laat zien dat dit in het bijzonder vaak voorkomt wanneer er een OTS of gezagsbeëindigende maatregel wordt uitgesproken ten aanzien van een dan nog ongeboort of pasgeboren kind.²²³ In het jurisprudentie-onderzoek zijn tien zaken gevonden waarin een dergelijk verzoek voorlag. In negen daarvan wordt op basis van ouderfactoren geconcludeerd dat een OTS of gezagsbeëindigende maatregel geboden is en dus dat er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. In een aantal van deze zaken wordt in zeer algemene termen verwezen naar de kwetsbaarheid van ongeboort dan wel pasgeboren kinderen en hun belang om zich vanaf hun geboorte in stabiliteit, veiligheid en continuïteit te kunnen ontwikkelen, maar het risico op het ontbreken van zulks een opvoedingssituatie wordt steeds gevonden in de problematiek van en rondom de ouders.²²⁴ Slechts in twee gevallen verwijst de rechtbank uitdrukkelijk naar het feit dat stress, middelengebruik en tot fysiek geweld escaleerende ruzies tussen ouders²²⁵ en het zich onttrekken aan prenatale medische zorg door de zwangere²²⁶ ook al tijdens de zwangerschap kunnen

²¹¹ Rb. Zeeland-West Brabant 8 februari 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:1171.

²¹² Hof 's-Hertogenbosch 10 december 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3832; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:928.

²¹³ Hof 's-Hertogenbosch 19 juli 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3144; Rb. Midden-Nederland 20 augustus 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3841; Rb. Noord-Holland 4 oktober 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8778;

²¹⁴ Rb. Amsterdam 7 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4751; Rb. Noord-Holland 2 mei 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:8330.

²¹⁵ Rb. Zeeland-West Brabant 8 februari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1184

²¹⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10769; Hof Arnhem-Leeuwarden 16 augustus 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:7275; Rb. Noord-Holland 18 september 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:7328; Rb. Zeeland-West Brabant 8 februari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1184.

²¹⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 7 december 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:11352; Rb. Noord-Nederland 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3217.

²¹⁸ Hof 's-Hertogenbosch 27 augustus 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2654; Rb. Zeeland-West Brabant 18 januari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:653.

²¹⁹ Hof Den Haag 23 november 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2383; Rb. Overijssel 26 juni 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3101; Rb. Amsterdam 4 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:733.

²²⁰ Rb. Oost-Brabant 23 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2329; Rb. Zeeland-West Brabant 20 januari 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:756.

²²¹ Hof 's-Hertogenbosch 10 december 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3832; Hof Arnhem-Leeuwarden 9 januari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:135; Rb. Noord-Nederland 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3217.

²²² Dit is in overeenstemming met de bevindingen uit het dossieronderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming zoals weergegeven door J.I. Huijjer, *Leren van het verleden voor het heden. Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk* (diss. Universiteit Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2020, p. 214.

²²³ Ook dit is in lijn met de bevindingen van J.I. Huijjer, *Leren van het verleden voor het heden. Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk* (diss. Universiteit Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2020, p. 214.

²²⁴ Hof 's-Hertogenbosch 12 oktober 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3336; Rb. Zeeland-West Brabant 7 februari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:780; Rb. Amsterdam 4 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:733; Rb. Noord-Nederland 6 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3420.

²²⁵ Rb. Zeeland-West Brabant 15 november 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:8123.

²²⁶ Rb. Noord-Nederland 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3217.

leiden tot (een risico op) schade aan de ongeboren vrucht. Ondanks deze uitdrukkelijke overwegingen lijken de beschikkingen er echter op te duiden dat de rechtbanken ook in deze gevallen de ouderfactoren aanwijzen als zijnde de reden dat de betreffende kinderen al dan niet in hun ontwikkeling worden bedreigd.²²⁷

Ook is de gevonden jurisprudentie geanalyseerd om te bezien of er zaken zijn waarin het (niet) bestaan van een ernstige ontwikkelingsbedreiging enkel is gebaseerd op kindfactoren. In een viertal zaken spelen deze factoren een hoofdrol in de overwegingen die in de beschikking worden gewijd aan de invulling van dit criterium.²²⁸ In drie van deze zaken wordt de aan- of afwezigheid van een ernstig bedreigde ontwikkeling gebaseerd op de aan- of afwezigheid van (complexe) kind-eigen problematiek.²²⁹ In een andere zaak gaat het om de drugsverslaving en overige persoonlijke problematiek van het kind.²³⁰ Hoewel de kindfactoren in deze zaken op de voorgrond staan, wordt in een geval uitdrukkelijk overwogen dat de kind-eigen problematiek specifieke opvoedvaardigheden van ouders vragen, waarover zij niet beschikken.²³¹ Het is goed mogelijk dat het al dan niet beschikken over de juiste, bij de (soms specifieke) behoeften van het kind aansluitende opvoedcapaciteiten ook in de andere zaken een rol speelt. Dit wordt echter niet met zo veel woorden naar voren gebracht in de beschikkingen. In dit verband is het goed om te benoemen dat de toetsing en onderbouwing of er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging in beschikkingen regelmatig samenloopt met de beoordeling of ouders de benodigde hulp om die bedreiging weg te nemen, in voldoende mate accepteren. Gelet op het feit dat ook een gebrek aan opvoedcapaciteiten kan bijdragen aan het ontstaan en/of voortbestaan van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, is dit ook begrijpelijk. Het is immers denkbaar dat het al dan niet aanvaarden van hulp en begeleiding door ouders om die opvoedvaardigheden te verbeteren, bijdraagt aan het voortbestaan dan wel wegnemen of verminderen van de ontwikkelingsbedreiging. De mate waarin ouders de benodigde hulp accepteren kan op die manier bij de toetsing van beide vernoemde criteria een rol spelen. Nu het 'hulpacceptatie-criterium' in de huidige formulering zal verdwijnen uit de rechtsgronden voor OTS en gezagsbeëindigende maatregel, komt de vraag op of het door ouders aanvaarden van hulp gericht op hun opvoedcapaciteiten nog steeds een rol zal spelen bij de invulling van het criterium van de ernstige ontwikkelingsbedreiging. De praktijk zal dit moeten uitwijzen.

De meest duidelijke lijn die uit de geanalyseerde jurisprudentie kan worden afgeleid met betrekking tot de invulling van de ernstige ontwikkelingsbedreiging, is de vaste lijn die al meer dan twintig jaar wordt gehanteerd ten aanzien van de zogenaamde omgangsonderzoekstellingen. In deze zaken dient de OTS als middel tot het doel om omgang tot stand te brengen tussen kind en ouder(s). In vrijwel alle gevonden

²²⁷ Alleen in Rb. Amsterdam 26 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3375 werd geoordeeld dat er niet werd voldaan aan de gronden voor een gezagsbeëindigende maatregel. Daarbij wordt niet uitdrukkelijk stilgestaan bij het al dan niet bestaan van een ernstige ontwikkelingsbedreiging; het lijkt erop dat de rechtbank impliciet erkent dat er sprake is van een ontwikkelingsbedreiging, maar dat er voldoende beschermende factoren zijn om te stellen dat moeder (met ondersteuning) in staat is om deze ontwikkelingsbedreiging weg te nemen.

²²⁸ Zie ook J.I. Huijjer, *Leren van het verleden voor het heden. Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk* (diss. Universiteit Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2020, p. 214, waarin de conclusie wordt getrokken dat de situatie waarin er geenszins zorgen zijn over de opvoedcapaciteiten van ouders nauwelijks voorkomen in de dossiers van de Raad waarin wordt geconcludeerd dat er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging.

²²⁹ Hof 's-Hertogenbosch 19 juli 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3144; Rb. Noord-Holland 4 januari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:252; Rb. Rotterdam 10 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1983.

²³⁰ Rb. Midden-Nederland 21 juni 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4394.

²³¹ Hof 's-Hertogenbosch 19 juli 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3144.

uitspraken waarin een omgangsondertoezichtstelling aan de orde was, wordt impliciet of expliciet verwezen naar de standaardoverweging die hieromtrent is geformuleerd door de Hoge Raad in 2001.²³² Die overweging houdt in dat enkel het ontbreken van omgang met (een van de) ouders onvoldoende is om te stellen dat er ook sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Dat is pas aan de orde als het ontbreken of bestaan van een omgangsregeling, dan wel het tot stand brengen of uitvoeren daarvan, dusdanig belastend is voor het kind dat diens ontwikkeling daardoor wordt bedreigd.²³³ In dit verband is uit de jurisprudentie op te maken dat de algemene verwachting dat het ontbreken van omgang met (een van de) ouders mogelijk nadelig is voor de emotionele en persoonlijke ontwikkeling en/of identiteitsontwikkeling van een kind, op zichzelf onvoldoende (concreet) is om tot een ernstige ontwikkelingsbedreiging te komen.²³⁴ Dat geldt ook voor de hypothetische mogelijkheid dat het ontbreken van omgang in de toekomst mogelijk tot een loyaliteitsconflict kan leiden.²³⁵ Dat neemt niet weg dat deze verwachtingen wel een rol kunnen spelen bij het vaststellen van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, mits er nadere, actuele en meer concrete aanwijzingen zijn dat het niet hebben van omgang met een ouder schadelijk is of kan zijn voor de (identiteits)ontwikkeling van een kind. Voorbeelden hiervan zijn een aanhoudend weigerachtige houding van een ouder met betrekking tot het geven van statusvoorlichting aan het kind over de andere ouder,²³⁶ het gegeven dat ouders een negatief of afwijzend beeld schetsen van de andere ouder ten overstaande van het kind²³⁷ en het feit dat een kind belast wordt met de strijd tussen ouders omtrent de omgang.²³⁸ Op basis van de geanalyseerde jurisprudentie kan worden gesteld dat de lijn die in 2001 is ingezet met betrekking tot het toetsen of het ontbreken van omgang een ernstige ontwikkelingsbedreiging oplevert in het kader van omgangsondertoezichtstellingen, nog altijd wordt gehanteerd. Enkel het vermoeden dat een ontwikkelingsbedreiging in de toekomst kan gaan ontstaan door het uitblijven van omgang met een van de ouders of door het gebrek aan communicatie en vertrouwen tussen ouders onderling is nog altijd onvoldoende om te kunnen spreken van een ernstige ontwikkelingsbedreiging die een OTS rechtvaardigt. Dat vermoeden moet worden aangevuld met actuele feiten en omstandigheden die het bestaan van een dergelijke bedreiging concreet maken.²³⁹ Hoewel het in enkele beschikkingen betrekkelijk impliciet blijft welke actuele en concrete aanwijzingen er aanwezig zijn die maken dat er wordt voldaan aan het vereiste van een ernstige ontwikkelingsbedreiging,²⁴⁰ verdient

²³² HR 13 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1009.

²³³ Zie ook HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:766, waarin wordt overwogen dat de standaardoverweging uit HR 13 april 2001 nog onverminderd van toepassing is na de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.

²³⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:4608.

²³⁵ HR 13 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1073; Hof 's-Hertogenbosch 12 mei 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1508.

²³⁶ HR 8 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2272 (concl. A-G J. Wuisman); Hof Arnhem-Leeuwarden 27 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:8328; Hof Den Haag 24 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2451.

²³⁷ HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1151 (concl. A-G F.F. Langemeijer); Hof Den Haag 23 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1258; Hof Den Haag 29 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1389.

²³⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 31 maart 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:2557; Hof 's-Hertogenbosch 16 mei 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1846.

²³⁹ Zie in dit verband ook P.A.J.Th. van Teeffelen, 'De omgangsondertoezichtstelling, wanneer wel en wanneer niet?', *EB* 2018/69.

²⁴⁰ Zie bijv. Hof Den Haag 23 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1258, waarin het hof het oordeel van de rechtbank dat er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, bekrachtigt. Hoewel dit oordeel in de beschikking goeddeels op een hypothetisch geformuleerde, toekomstige ontwikkelingsbedreiging gebaseerd wordt, is uit r.o. 5.10 ook op te maken dat het dossier (m.n. het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming) wel voldoende concrete aanwijzingen bevat waaruit blijkt dat het ontbreken van omgang een bedreiging van de ontwikkeling van de minderjarige inhoudt. Door de algemene en soms hypothetische formulering van deze overwegingen blijft het in de beschikking enigszins onduidelijk welke factoren nu de concrete, actuele aanwijzingen vormen voor het bestaan van een ernstige ontwikkelingsbedreiging.

het opmerking dat de relevante concrete feiten en omstandigheden doorgaans (hetzij in sommige gevallen beknopt) worden aangehaald in de rechterlijke overwegingen.

Concluderend

Al met al lijkt er dus uit dit beperkte jurisprudentie-onderzoek te kunnen worden afgeleid dat er in veruit de meeste zaken waarin een ernstige ontwikkelingsbedreiging wordt vastgesteld, risicofactoren aanwezig zijn ten aanzien van zowel de ouder(s) als het kind. Als het gaat om een verzoek om een kinderbeschermingsmaatregel ten aanzien van een nog ongeboort kind, geldt dat het bestaan van een ernstige ontwikkelingsbedreiging meestal voortvloeit uit enkel ouderfactoren. Zaken waarin alleen kindfactoren genoemd worden ter onderbouwing van de conclusie dat de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd, komen niet vaak voor. Daarnaast kan uit de bestudeerde beschikkingen waarin een omgangsondertoezichtstelling wordt verzocht, worden afgeleid dat het enkele bestaan van problemen in de uitvoering van de omgangsregeling of het ontbreken van omgang onvoldoende is om te kunnen stellen dat het kind ernstig in diens ontwikkeling wordt bedreigd. Daarvoor moeten bijkomende omstandigheden worden aangevoerd. Het is duidelijk dat er op basis van de bestudeerde jurisprudentie alleen algemene conclusies kunnen worden getrokken over het type factoren dat wordt betrokken bij het invullen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging in de praktijk. Mede vanwege de beperkte omvang van het jurisprudentie-onderzoek is het niet goed mogelijk om concrete conclusies te trekken over de manier waarop specifieke factoren (bijvoorbeeld bepaalde problematiek, stoornissen of ontwikkelingsachterstanden) worden gewaardeerd in het kader van het vaststellen van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Zo kan er op basis van dit onderzoek geen limitatieve lijst worden opgesteld met concrete stoornissen, problemen of andere omstandigheden die per definitie juist wel of niet gelijk kunnen worden gesteld aan een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Daarvoor is verder onderzoek nodig.

Overzicht relevante jurisprudentie

Rechtbank Midden-Nederland 16 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5514

Rechtbank Limburg 15 januari 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:341

Rechtbank Rotterdam 26 april 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:3215

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 1 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6934

Rechtbank Rotterdam 30 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1983

Rechtbank Overijssel 16 juni 2017, ECLI:NL:ROVE:2017:3101

Rechtbank Noord-Nederland 29 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5188

Rechtbank Den Haag 19 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3672

Rechtbank Oost-Brabant 23 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2329

Rechtbank Amsterdam 26 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3375

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 9 mei 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2276

Rechtbank Midden-Nederland 20 augustus 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3841

Rechtbank Noord-Nederland 10 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1099

Rechtbank Gelderland 14 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2851

Rechtbank Noord-Holland 18 september 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:7328

Rechtbank Noord-Nederland 6 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3420

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 18 januari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:653

Rechtbank Amsterdam 4 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:733

Rechtbank Rotterdam 9 maart 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:2238

Rechtbank Limburg 2 juli 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:5522

Rechtbank Noord-Holland 23 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7702

Rechtbank Noord-Holland 4 januari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:252

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 3 februari 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:1203

Rechtbank Den Haag 6 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4811

Rechtbank Amsterdam 7 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4751

Rechtbank Noord-Holland 4 oktober 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8778

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 20 oktober 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6158

Rechtbank Midden-Nederland 14 november 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5154

Rechtbank Rotterdam 9 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11489

Rechtbank Den Haag 6 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:435
Rechtbank Midden-Nederland 12 januari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:313
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 20 januari 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:756
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 2 februari 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:1143
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 8 februari 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:1171
Rechtbank Den Haag 16 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3054
Rechtbank Noord-Holland 2 mei 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:8330
Rechtbank Noord-Holland 9 mei 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:8783
Rechtbank Noord-Nederland 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3217
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 15 november 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:8123
Rechtbank Noord-Nederland 31 januari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:288
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 7 februari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:780
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 8 februari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1184
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 5 april 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:2194
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 6 juni 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:4231
Rechtbank Midden-Nederland 21 juni 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4394

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:8328
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 7 januari 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:21
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 4 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1040
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 maart 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:2557
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 4 augustus 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:3554
Gerechtshof Den Haag 24 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2451
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 januari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:277
Gerechtshof Den Haag 18 januari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:613
Gerechtshof Den Haag 5 april 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1137
Gerechtshof Den Haag 5 april 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:969
Gerechtshof Amsterdam 29 augustus 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3484
Gerechtshof Amsterdam 17 oktober 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4253
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 19 juli 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3144

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10353
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3075
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 16 mei 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1846
Gerechtshof Den Haag 23 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1258
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 12 november 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9764
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10769
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 19 maart 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:999
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 28 mei 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1667
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 juni 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:4608
Gerechtshof Den Haag 29 juli 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1389
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 30 juli 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2440
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 27 augustus 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2654
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 september 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6976
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 24 september 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7662
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 december 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3832
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 februari 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:1740
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 18 maart 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:778
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:3877
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 9 september 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:8585
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 7 december 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:11352
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 januari 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:76
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 februari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:790
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:928
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:2423
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 mei 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1508
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 7 juni 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:4516
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 augustus 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:7275
Gerechtshof Den Haag 23 november 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2383
Gerechtshof Amsterdam 20 mei 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1211
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 juni 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:4711

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 25 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6281

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:8020

Gerechtshof Den Haag 19 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:654

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 oktober 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3336

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 9 januari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:135

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 29 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1524

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juli 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5031

HR 13 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1009

HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:295

HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:766

HR 8 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2272

HR 29 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:1028