

Betreft: uitkomsten verkenning besluitvorming binnen de voogdijmaatregel

Geachte,

*Datum*

*8 november 2018*

Naar aanleiding van signalen die mijn instituut heeft ontvangen heb ik een verkenning uitgevoerd naar de *besluitvorming* in het kader van een voogdijmaatregel. Ook heb ik gekeken naar de mogelijkheden om een genomen besluit in dit kader te laten *toetsen*. De uitkomsten van deze verkenning deel ik met u in deze brief.

Specifiek richt de verkenning zich op besluiten die worden genomen door gecertificeerde instellingen (GI's) over (door)plaatsingen of het bepalen van zorg. Als Kinderombudsvrouw zie ik dat jeugdbeschermers het beste willen voor deze kinderen en zich daarvoor inzetten. Er is echter ook een aantal zorgen naar voren gekomen dat ik onder uw aandacht wil brengen.

In deze brief informeer ik u over de aard van de signalen en de opzet en uitvoering van de verkenning. Vervolgens ga ik in op het kinderrechtenkader en daarna volgen mijn bevindingen en zorgen. Ik sluit af met enkele aanbevelingen gericht aan u, uw collega minister Dekker en aan de directies van de GI's.

### **Over de verkenning**

In het afgelopen jaar is mijn instituut regelmatig benaderd door professionals, pleegouders en familieleden die het niet eens zijn met een besluit van een GI over (door)plaatsing van een voogdijkind, dan wel over zorg voor het kind. Volgens de betrokkenen zijn de door de GI genomen besluiten niet in het belang van de desbetreffende kinderen, maar kunnen zij hier niets tegen doen. Het gaat bij deze signalen om voogdijkinderen die in een instelling verblijven of korter dan een jaar in een pleeggezin wonen.<sup>1</sup>

Het gaat bij deze casuïstiek om een groep kwetsbare kinderen waarvan het gezag volledig bij een GI ligt. De voorlopige cijfers over 2017 laten zien dat er in dat jaar 11.770 kinderen onder voogdij stonden van een GI.<sup>2</sup>

In de verkenning is gekeken naar drie aspecten: 1) de manier waarop besluitvorming omtrent (door)plaatsing van of zorg voor een voogdijkind plaatsvindt binnen GI's, 2) wie bij de besluitvorming wordt betrokken en 3) hoe voogdijkinderen dan wel professionals, pleegouders en familieleden een genomen besluit kunnen laten toetsen wanneer zij het er niet mee eens zijn.

---

<sup>1</sup> Alleen pleegouders die langer dan een jaar voor een voogdijkind zorgen hebben het recht om de beëindiging van de pleeggezinsplaatsing te blokkeren (art. 1:336a BW).

<sup>2</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *voorlopige cijfers jeugdbeschermingstrajecten op peildatum 1 mei 2018*.

Hiervoor is individueel gesproken met kinderen die onder voogdij staan en heeft er een ronde tafel plaatsgevonden met leden van JongWijs<sup>3</sup> en het JeugdWelzijnsBeraad<sup>4</sup>. Verder zijn er interviews gehouden met jeugdbeschermers van vier GI's<sup>5</sup>, is er een analyse gemaakt van de besluitvorming van deze GI's en zijn de resultaten uit deze analyse besproken in een ronde tafel gesprek met jeugdbeschermers van zes andere GI's<sup>6</sup>. Ook zijn de resultaten van de verkenning besproken met Jeugdzorg Nederland. Daarnaast is de huidige wet- en regelgeving op knelpunten onderzocht en besproken met twee juristen van Jeugdbescherming Gelderland en het Leger Des Heils. Als laatste stap heeft er een gesprek plaatsgevonden over onze bevindingen met het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

*Datum*

*8 november 2018*

### **Het Kinderrechtenverdrag**

Als Kinderombudsman heb ik de taak wetgeving, beleid en de uitvoering daarvan te controleren op de naleving van de kinderrechten zoals opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Op basis van het IVRK hebben kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen opgroeien recht op bijzondere bescherming (art. 18 en 20 IVRK). Wettelijke voogden dienen daarom zorgvuldig te zijn in hun besluitvorming. Bij het nemen van beslissingen die gevolgen hebben voor kinderen volgt uit artikel 3 IVRK dat het belang van het kind moet worden bepaald en een eerste overweging dient te zijn. Voor het bepalen van het belang van het kind is het belangrijk dat het kind, ongeacht zijn leeftijd, zelf kan vertellen wat het belangrijk vindt (art. 12 IVRK en General Comment nr. 12<sup>7</sup>). Hiervoor moet het kind goed worden geïnformeerd op een wijze die aansluit bij het kind. Ook moet het mogelijk zijn voor een kind om toegang te hebben tot een procedure om bezwaar te maken tegen een besluit (General Comment nr. 5<sup>8</sup>).

Het VN-Kinderrechtencomité, dat mondiaal toezicht op de naleving van kinderrechten, heeft ook een richtlijn gemaakt over besluitvorming in het belang van het kind (General Comment nr. 14<sup>9</sup>). Deze richtlijn gaat onder andere in op

---

<sup>3</sup> JongWijs is een netwerk van jongeren en jongvolwassenen met ervaring in een pleeggezin, gezinshuis of jeugdzorgboerderij. Zij delen ervaringen met elkaar en zetten projecten op. Ook geven zij gevraagd en ongevraagd advies aan professionals, (jeugd-)zorgorganisaties en beleidsmakers in de zorg voor jeugd ([www.jongwijs.org](http://www.jongwijs.org)).

<sup>4</sup> Het JeugdWelzijnsBeraad (JWB) is een uitwisseling tussen jongerenraden van jeugdzorginstellingen in Nederland. Jongeren komen samen, bespreken thema's waar ze in het dagelijks leven mee te maken hebben. Met zijn allen dragen de jongeren bij aan het verbeteren van de jeugdzorg in Nederland ([www.jeugdwezijnsberaad.nl](http://www.jeugdwezijnsberaad.nl)).

<sup>5</sup> Het Leger des Heils, de William Schrikker Groep, Samen Veilig Midden Nederland en Nidos.

<sup>6</sup> Jeugdbescherming regio Amsterdam, Jeugdbescherming Brabant, Jeugdbescherming Gelderland, Jeugdbescherming Noord, Jeugdbescherming Overijssel en Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond.

<sup>7</sup> General Comment no.12 (2009), The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20 juli 2009.

<sup>8</sup> General Comment no.5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, CRC/C/GC/5, 27 november 2003.

<sup>9</sup> General comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration. CRC/C/GC/5, 29 mei 2013.



hoe een zorgvuldig onderzoek eruit moet zien. Dergelijk onderzoek neemt alle aspecten mee die voor het ontwikkelingsbelang van het kind relevant zijn, moet deskundig zijn uitgevoerd en moet samengaan met een kwalitatief goede rapportage waarin het te nemen besluit wordt onderbouwd.

Voor meer informatie over het bepalen van het belang van het kind verwijs ik u naar bijlage 1.

Datum

8 november 2018

### **Wat zijn mijn bevindingen?**

#### Een kernbesluit wordt op systematische wijze genomen

Volgens de GI's is een besluit over (door)plaatsing of zorg een kernbesluit. Een kernbesluit wordt op systematische wijze genomen, waarbij altijd overleg plaatsvindt met meerdere collega's. Ook worden hierbij de visies van belangrijke personen om het kind heen en het kind zelf betrokken.

#### Jongeren ervaren weinig invloed en weten niet wie mag meepraten

Uit de gesprekken met jongeren blijkt dat zij weinig invloed op de besluitvorming ervaren. Er wordt in hun beleving vooral met volwassenen over hen gepraat in plaats van met hen. "Het kind kan vertellen wat er écht thuis gebeurt", zegt een jongere (17 jaar). Ook zegt deze jongere: "Je hebt niets te zeggen als je onder voogdij staat."

Bovendien is voor veel voogdijkinderen onduidelijk welke volwassenen er iets over hun situatie mogen zeggen en hoe de meningen van deze personen worden meegewogen in het besluit. Ook zouden zij graag zelf willen aangeven wie er betrokken moet worden bij het besluit. Zo vertelt een jongere (14 jaar): "Ik vind het belangrijk dat mijn ouders betrokken worden, maar dat gebeurt nu niet".

#### Jongeren ervaren te weinig contact met de voogd voor een goed besluit

De jongeren vertellen dat er te weinig contact is met de voogd om een vertrouwensband op te bouwen. De jongeren hebben het gevoel dat de voogd hen niet goed kent en daarom geen goed besluit over hen kan nemen. "Ik begrijp dat er geen geld en tijd is voor voogden om een band op te bouwen met de kinderen. Het is wel belangrijk om een goede band op te bouwen met iemand waar je je verhaal kwijt kan. De voogd kan dan ook een goed dossier maken, want andere instanties beoordelen het kind op dit dossier", zo vertelt een jongere (17 jaar).

#### Geen mogelijkheden om een besluit te laten toetsen

Er bestaan geen mogelijkheden om een besluit dat is genomen door de GI over (door)plaatsing of zorg in het kader van een voogdijmaatregel te laten toetsen door een kinderrechter of een andere onafhankelijke derde. Dit betekent dat als een voogdijkind, pleegouders, zorgprofessionals of andere personen om het kind heen van mening zijn dat het besluit niet in het belang van het kind is, er hiervoor geen rechtsmiddel open staat. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling (OTS) waarbij er verschillende mogelijkheden zijn om

besluiten tot plaatsing<sup>10</sup> en geschillen<sup>11</sup> voor te leggen aan de kinderrechter. Als Kinderombudsvrouw vraag ik mij af op welke manier dit onderscheid vanuit het perspectief van het kind te rechtvaardigen valt.

### **Wat vraag ik van u?**

Kinderen die onder voogdij staan van een GI, bevinden zich over het algemeen in een kwetsbare positie en zijn in grote mate afhankelijk van hun voogd. Om volledig te zijn heb ik hieronder de aanbevelingen aan alle betrokken partijen opgenomen. Het gaat om twee aanbevelingen aan de ministeries van VWS en J enV en om twee aanbevelingen aan de GI's en jeugdbeschermers.

*Datum*

*8 november 2018*

### *Gericht aan het ministerie van Justitie en Veiligheid en aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:*

#### *1. Toetsen van het besluit*

Nu er geen mogelijkheden zijn om een door de GI genomen besluit over (door)plaatsing of zorg te laten toetsen, vraag ik u te onderzoeken op welke manier dit kan worden opgelost.

Wellicht kan dit middels een heroverweging van de invoering van het gewijzigde artikel 1:305 BW.<sup>12</sup> In dit artikel was een toetsende taak voor de Raad voor de Kinderbescherming opgenomen en werd tevens voorzien in een geschillenregeling. Ik ben mij bewust dat er veel discussie is geweest omtrent de invoering van dit artikel bij de herziening van de kindbeschermingsmaatregelen.<sup>13</sup> Toch ben ik van mening dat de belangen van kinderen onder voogdij beter geborgd moeten worden. Daarom moet de mogelijkheid bestaan om een besluit te laten toetsen door een onafhankelijke derde. Ik verneem graag van u op welke passende manier hier invulling aan gegeven kan worden.

#### *2. Specifieke aandacht doelgroep in programma Zorg voor de Jeugd*

In het programma *Zorg voor de Jeugd*<sup>14</sup> wordt op dit moment geen specifieke aandacht besteed aan deze kwetsbare groep voogdijkinderen. Ik ben van mening dat de zorgen die ik in deze brief benoem vallen onder de actielijnen 2 en 5. Graag zie ik dat deze doelgroep en mijn zorgen omtrent besluiten over zorg of (door)plaatsing worden meegenomen in deze actielijnen.

---

<sup>10</sup> Artikel 1:262b BW.

<sup>11</sup> Artikel 1:265d lid 2 BW.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 32 015, nr. 2.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 32 015, nr. 3.

<sup>14</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*, april 2018



### Gericht aan GI's en jeugdbeschermers

#### 1. *Betrokkenheid bij besluiten*

Kinderen hebben het recht om hun visie te geven op belangrijke besluiten in hun leven. Zorg er daarom voor dat voogdijkinderen altijd en op een manier die past bij hun leeftijd en ontwikkeling, worden betrokken bij de besluitvorming.

*Datum*

*8 november 2018*

Dit houdt concreet in dat:

- De voogd spreekt altijd met het voogdijkind voordat er een besluit wordt genomen, tenzij dit niet in belang is van het kind.
- De voogd luistert naar de mening van het kind en neemt deze mee in de besluitvorming.
- De voogd vraagt het kind wie er in zijn omgeving belangrijk is en wiens mening meegenomen moet worden.
- De voogd vertelt het kind wie er worden betrokken bij het besluit en waarom.
- De voogd geeft het kind altijd persoonlijk uitleg over het genomen besluit en wat er is gedaan met zijn of haar mening. De voogd geeft dit ook mee op papier in begrijpelijke taal, zodat het kind dit later nog eens kan teruglezen.

#### 2. *Contact met de voogd*

In deze verkenning hebben kinderen aangegeven dat zij hun voogd vaker willen spreken. De kinderen geven aan dat zij dan een vertrouwensband kunnen opbouwen met de voogd, zodat de voogd het kind goed kent en een goed besluit over het kind kan nemen. Daarom verzoek ik u te reflecteren op de voor het kind beschikbare contacturen binnen de uitvoering van de voogdijmaatregel.

#### **Tot slot**

Graag hoor ik *binnen vier weken* na dagtekening van deze brief welke stappen u hierin gaat ondernemen. Als Kinderombudsman blijf ik dit dossier volgen en zal ik in 2019 jongeren hierover opnieuw bevragen.

Mocht u nog vragen hebben naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met ons.

Met vriendelijke groet,

Margrite Kalverboer  
de Kinderombudsvrouw

## Bijlage 1 - Artikel 3 IVRK Belang van het Kind

Een handvat om het belang van het kind (art. 3 IVRK) vast te stellen wordt geboden in het General Comment nummer 14 van het Kinderrechtencomité.<sup>15</sup> Hierin is uiteen gezet hoe de belangen van kinderen bepaald en afgewogen kunnen worden. Dit wordt de best interests of the child-determination and assessment genoemd (BIC-assessment). De belangen kunnen bepaald worden aan de hand van de volgende elementen voor zover van toepassing:

*Datum*  
8 november 2018

1. De mening van het kind; afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van het kind dient daar een passend belang aan gehecht te worden. Zie in dit verband ook artikel 12 van het IVRK en General Comment nr.12<sup>16</sup>;
2. De identiteit van het kind, waarbij het gaat om de unieke kenmerken van een kind alsmede om de culturele of religieuze identiteit van een kind;
3. Behoud van de gezinsomgeving en onderhouden van betrekkingen, waarbij geldt dat het gezin is aangemerkt als de fundamentele maatschappelijke eenheid en natuurlijke omgeving voor de groei en het welzijn van kinderen;
4. Zorg, bescherming en veiligheid van het kind, waarbij het welzijn van kinderen in de brede zin zowel de basisbehoeften omvat op materieel, fysiek, educatief en emotioneel vlak als wel de behoefte aan affectie en veiligheid;
5. Kwetsbare situatie waarin het kind zich bevindt, waarbij rekening wordt gehouden met de vorm en mate van kwetsbaarheid van elk kind;
6. Recht van het kind op gezondheid;
7. Recht van het kind op onderwijs.

Daarnaast kunnen andere kinderrechten relevant zijn om mee te nemen bij het bepalen van de belangen van een kind. Bij iedere beslissing of actie dient systematisch te worden afgewogen wat de gevolgen zijn voor de rechten en belangen van het kind.

---

<sup>15</sup> General Comment no.14 (2013) 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. Op de website van De Kinderombudsman staat de Nederlandse vertaling, zie [www.dekinderombudsman.nl](http://www.dekinderombudsman.nl).

<sup>16</sup> General Comment no.12 (2009), The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20 juli 2009.