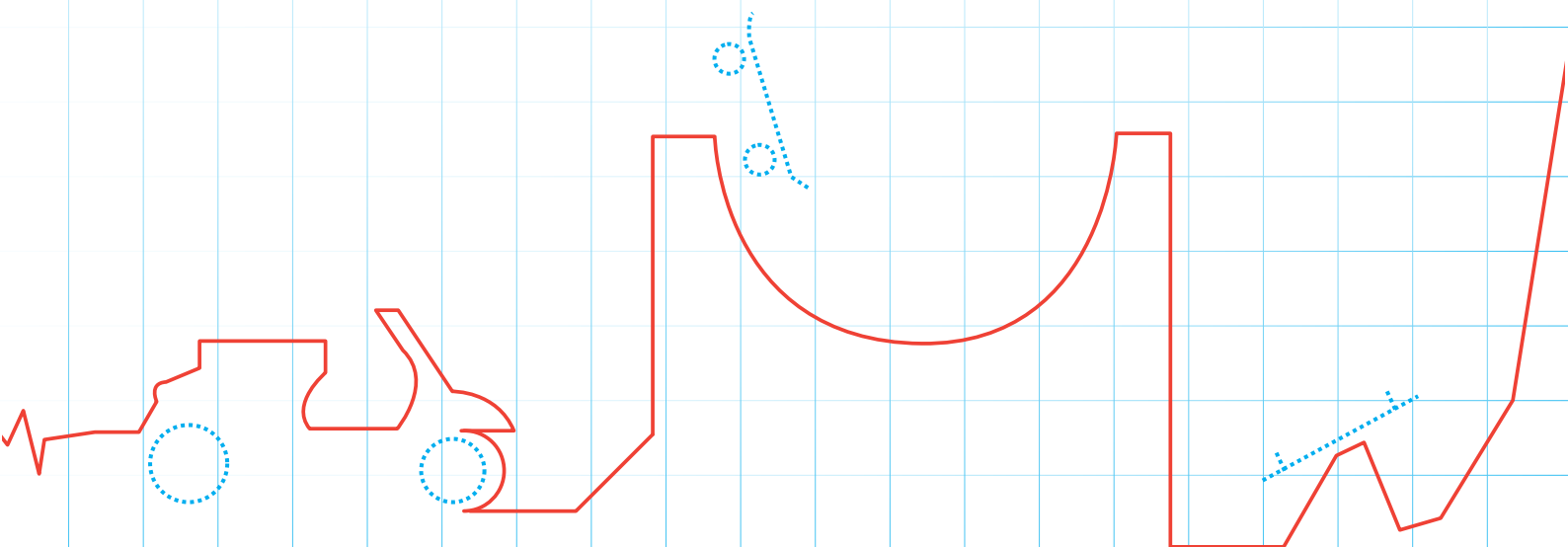




de Kinderombudsman.  
*wij laten van je horen*

# KINDERRECHTENMONITOR

-  
2012  
-

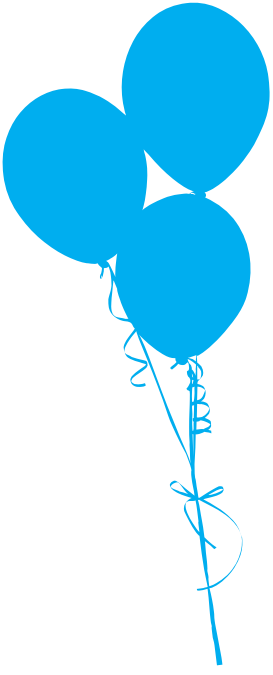


# KINDERRECHTENMONITOR

—

2012

—





**Universiteit Leiden**  
The Netherlands



Sociaal en Cultureel Planbureau



**de Kinderombudsman.**  
wij laten van je horen

Deze eerste Kinderrechtenmonitor is in opdracht van de Kinderombudsman opgesteld door de Universiteit Leiden en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

**Universiteit Leiden:**

Prof. mr. drs. M.R. Bruning  
Mr. Y.N. van den Brink  
Mr. drs. M.P. de Jong – de Kruijf  
Mr. I.W.M. Olthof  
Mr. K.A.M. van der Zon

**Sociaal en Cultureel Planbureau:**

Dr. S.A. de Roos  
A.E.M. van den Broek MSc  
Dr. F. BUCX  
E. Kleijnen MSc  
Dr. A.M.C. Roest

**Begeleidingscommissie vanuit de Kinderombudsman:**

Drs. K. Brouwers  
Drs. R.S. Oet

*Met dank aan de geraadpleegde experts (zie bijlage I). In het bijzonder willen we prof. dr. L. Alink en prof. dr. S. van der Hof bedanken voor hun waardevolle opmerkingen gedurende het onderzoek.*

## Inhoudsopgave

### NAAR EEN EERSTE KINDERRECHTENMONITOR

I.I	Inleiding	10
I.II	Ontwikkeling van een eerste Kinderrechtenmonitor	12
I.II.I	Opzet en methodiek	12
I.II.II	Samenwerking Universiteit Leiden - SCP	14
I.III	Enkele algemene opmerkingen over het Kinderrechtenverdrag	14
I.IV	Niet in de voorstudie opgenomen kinderrechten	15
I.V	Mandaat Kinderombudsman: ook Caribisch Nederland	16
I.VI	Leeswijzer	18
I.VII	Domeinen en thema's in de Kinderrechtenmonitor	19

### DOMEIN 1

#### GEZINSSITUATIE EN ALTERNATIEVE ZORG

1.1	Inleiding en context	22
1.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	23
1.3	Familierecht	24
1.3.1	<i>Scheiding en omgang</i>	24
1.3.2	<i>Internationale kinderbescherming</i>	25
1.3.3	<i>Adoptie</i>	26
1.4	Jeugdzorg	26
1.4.1	<i>Wachlijsten en toegang tot jeugdzorg</i>	26
1.4.2	<i>Onder toezicht gestelde kinderen</i>	27
1.4.3	<i>Eindconclusies en aanbevelingen</i>	27
1.5	Conclusies en aanbevelingen	31
1.6	En nu verder: een vooruitblik	32
		33

### DOMEIN 2

#### BESCHERMING TEGEN EXPLOITATIE EN GEWELD

2.1	Inleiding en context	36
2.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	37
2.3	Kindermishandeling	38
2.3.1	<i>Omvang, signalering en melding van kindermishandeling</i>	38
2.3.2	<i>Verwijzing en onderzoek bij kindermishandeling</i>	40
2.3.3	<i>Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling</i>	41
2.4	Minderjarige slachtoffers van mensenhandel	42
2.5	Melding en opsporing kinderporno	44
2.6	Kind en internet	46
2.7	Eindconclusies en aanbevelingen	49
2.8	En nu verder: een vooruitblik	51

### DOMEIN 3

#### VRIJHEIDSBENEMING EN JEUGDSTRAFRECHT

3.1	Inleiding en context	54
3.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	56
3.3	Jeugdstrafrecht	57
3.3.1	<i>Verblijf minderjarigen in politiecellen</i>	57
3.3.2	<i>Voorlopige hechtenis van minderjarigen</i>	58
3.3.3	<i>DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen</i>	59
3.3.4	<i>Een (meer) pedagogisch verantwoorde jeugdstrafzitting</i>	60
3.3.5	<i>De berechting van 16- en 17 jarigen volgens het volwassenenstrafrecht</i>	61
3.4	Nieuw beleid: adolescentenstrafrecht	61
3.5	Gesloten jeugdzorg	62
3.6	Eindconclusies en aanbevelingen	64
3.7	En nu verder: een vooruitblik	65

**DOMEIN 4****TOEREIKENDE LEVENSTANDAARD**

4.1	Inleiding en context	68
4.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	70
4.3	Welvaart	71
	4.3.1 <i>Kinderen in armoede</i>	71
	4.3.2 <i>Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur</i>	72
	4.3.3 <i>Zwerfjongeren</i>	73
4.4	Gezondheid	74
	4.4.1 <i>Kinderen- en zuigelingensterfte</i>	74
	4.4.2 <i>Gehandicapte kinderen</i>	75
	4.4.3 <i>Welvaartsziekten</i>	76
	4.4.4 <i>Toegang tot gezondheidszorg</i>	79
4.5	Eindconclusies en aanbevelingen	80
4.6	En nu verder: een vooruitblik	81

**DOMEIN 5****ONDERWIJS**

5.1	Inleiding en context	84
5.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	86
5.3	Toegang tot onderwijs	86
	5.3.1 <i>Thuiszitters</i>	86
	5.3.2 <i>Voortijdig schoolverlaters</i>	88
	5.3.3 <i>Passend onderwijs</i>	89
5.4	Kwaliteit van het onderwijs	90
	5.4.1 <i>Zeer zwakke scholen</i>	90
	5.4.2 <i>Segregatie scholen</i>	91
	5.4.3 <i>Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg</i>	92
	5.4.4 <i>Kinder- en mensenrechteneducatie</i>	93
	5.4.5 <i>Pesten</i>	94
5.5	Eindconclusies en aanbevelingen	96
5.6	En nu verder: een vooruitblik	97

**DOMEIN 6****MINDERJARIGE VREEMDELINGEN**

6.1	Inleiding en context	100
6.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	101
6.3	Gezinsmigratie	102
	6.3.1 <i>Nareizende gezinsleden</i>	102
	6.3.2 <i>Gezinsmigratiebeleid</i>	103
6.4	Opvang, voorzieningen en procedure voor minderjarige vreemdelingen	103
	6.4.1 <i>Opvang en voorzieningen minderjarige vreemdelingen</i>	103
	6.4.2 <i>Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)</i>	104
	6.4.3 <i>Debat over 'worteling'</i>	105
6.5	Minderjarigen in vreemdelingenbewaring	106
6.6	Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen	107
	6.6.1 <i>Toegang tot gezondheidszorg</i>	107
	6.6.2 <i>Toegang tot onderwijs</i>	107
6.7	Nieuwe beleidsontwikkelingen	108
	6.7.1 <i>Minderjarige vreemdelingen en de strafbaarstelling van illegaliteit</i>	108
	6.7.2 <i>Herijking amv-beleid</i>	108
6.8	Eindconclusies en aanbevelingen	109
6.9	En nu verder: een vooruitblik	110

**SLOTBESCHOUWING**

113

**LITERATUURLIJST**

118

**BIJLAGE I GERAADPLEEGDE EXPERTS**

128

**BIJLAGE II INTERNATIONAAL VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN HET KIND**

129

**LIJST VAN AFKORTINGEN**

132



## Voorwoord

Voor u ligt de eerste Nederlandse kinderrechtenmonitor die onder mijn verantwoordelijkheid wordt uitgegeven. Als Kinderombudsman vind ik het belangrijk om jaarlijks een zo compleet mogelijk, objectief beeld te schetsen van de naleving in Nederland van kinderrechten conform het Internationale Verdrag van de Rechten van het Kind.

In deze monitor komen de vele onderzoeken naar en beschikbare cijfers over zaken die met kinderrechten te maken hebben bij elkaar. De Universiteit Leiden en het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben op mijn verzoek veel werk verzet om deze monitor te ontwikkelen. Op basis van deze eerste nulmeting hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd die de positie van kinderen kunnen verbeteren. Voorts zal deze monitor de komende jaren jaarlijks herijkt en verrijkt gaan worden met de meest actuele cijfers.

Nederland investeert als welvarend land in de ontwikkeling van kinderen en de naleving van kinderrechten. In deze monitor krijgt dat ook alle aandacht. Wat gaat er goed, hoe gaat het in het algemeen met onze kinderen en wat vinden ze er zelf van?

Ik weet dat veel mensen bij onder meer overheidsorganisaties, NGO's en vrijwilligersorganisaties dagelijks hard werken om de naleving van kinderrechten te bewaken en te vergroten.

Toch moet ik constateren dat we er nog lang niet zijn. Ook in Nederland bestaan helaas nog veel, vaak hardnekkige problemen die om een oplossing vragen. Denk aan kindermishandeling, kinderen in armoede en kinderen die in de knel komen bij "vechtscheidingen". Ook dat belichten we in deze monitor en we doen hierover aanbevelingen aan het parlement en het kabinet. En graag ga ik hierover met parlementariërs en bewindspersonen in gesprek.

Ik beseft dat het tijd vergt om de hardnekkige problemen structureel aan te pakken. Kleine interventies kunnen daarnaast al veel resultaat opleveren. Het zit hem daarbij niet alleen in geld, maar vaak ook in houding, aandacht of verbeterde samenwerking. Ik constateer dat door de huidige bezuinigingen en (aanstaande) wetswijzigingen (stelselwijziging jeugdzorg, hervormingen in het onderwijs) kinderrechten mogelijk extra onder druk komen te staan. Bezuinigingen zijn soms onontkoombaar, maar kinderen moeten daarbij zoveel mogelijk worden ontzien.

Want uiteindelijk zijn zij onze toekomst en hebben zij recht op een maximale inspanning van volwassenen om hun rechten te beschermen.

Het is mijn missie om daarover te waken.



A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'M. Dullaert'. The signature is fluid and cursive, written on a white background.

Marc Dullaert  
de Kinderombudsman





# Naar een eerste kinderrechtenmonitor

## I.1 Inleiding

### **Van een Kinderombudsman.....**

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van de Verenigde Naties (VN) is wereldwijd het belangrijkste instrument dat de rechten van kinderen waarborgt.<sup>1</sup> Dit verdrag is in 1989 opgericht en inmiddels hebben 194 landen dit ondertekend. Nederland heeft het Verdrag in 1995 ondertekend en is sindsdien verplicht zich hieraan te houden. Het verdrag gaat over bijna alle aspecten uit het leven van kinderen tot 18 jaar.<sup>2</sup> Om te controleren of de landen die hebben ondertekend ook daadwerkelijk de bepalingen in dit verdrag naleven, is een speciaal Kinderrechtencomité opgericht. Elke vijf jaar brengen deze landen verslag uit aan dit comité. Het controleert of de landen zich aan de afspraken houden en doet aanbevelingen voor verbeteringen. De laatste zitting van het comité waarin over de situatie van kinderrechten in Nederland werd geoordeeld, was in 2009. In 2012 stuurt Nederland de volgende rapportage naar Genève, waar het comité is gehuisvest.

Het Kinderrechtencomité was in 2009 erg te spreken over de wijze waarop Nederland de kinderrechten naleeft. Toch was een aantal zaken nog wel voor verbetering vatbaar. Een van die zaken was de oprichting van 'een onafhankelijk systeem voor het monitoren van de rechten van kinderen, zoals een ombudsman voor kinderen'.<sup>3</sup>

De Kinderombudsman moet behalve voor het onderzoeken van klachten ook verantwoordelijk zijn voor de monitoring van de implementatie en bevordering van het verdrag.<sup>4</sup> Het Kinderrechtencomité adviseerde 'een landelijk systeem in te stellen voor het verzamelen en analyseren van gegevens op alle terreinen waarop het Verdrag betrekking heeft, als basis voor het meten van de voortgang bij de realisatie van de rechten van kinderen en bij het uitwerken van beleid voor de implementatie van het Verdrag'.<sup>5</sup>

Sinds 1 april 2011 kent Nederland een Kinderombudsman en is daarmee op dit punt het Kinderrechtencomité tegemoet gekomen.

Op grond van de wet heeft de Kinderombudsman de volgende taken:

- Het geven van voorlichting en informatie over de rechten van jeugdigen;
- Gevraagd en ongevraagd advies geven aan de regering en de Tweede Kamer over wetgeving die en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt;
- Het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging;
- Toezicht houden op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun ouders/verzorgers door de daartoe bevoegde instanties worden behandeld.<sup>6</sup>

## Uit onderzoek van het kinderfonds van de Verenigde Naties, Unicef, blijkt dat Nederlandse kinderen in vergelijking met andere rijke landen het gelukkigst ter wereld zijn.

### ...naar een eerste Kinderrechtenmonitor

Wij hebben in 2011 de eerste stappen gezet voor de ontwikkeling van een Kinderrechtenmonitor en daarbij de Universiteit Leiden en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) betrokken. De Kinderrechtenmonitor moet jaarlijks inzicht bieden in de situatie van kinderen in Nederland en vooral in de mate waarin de kinderrechten in Nederland worden nageleefd. Het mandaat van de Kinderombudsman strekt zich uit over het gehele grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden, waaronder dus ook de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland).<sup>7</sup> De Kinderombudsman ziet voor het hele Koninkrijk der Nederlanden toe op de implementatie en bevordering van het Kinderrechtenverdrag.

De Kinderrechtenmonitor heeft een signaalfunctie. We besteden niet alleen aandacht aan kinderrechten die onvoldoende worden nageleefd in Nederland. Het is uitdrukkelijk ook de bedoeling om te benoemen met welke kinderrechten het in Nederland goed is gesteld. Het rapport behandelt alle rechten uit het Kinderrechtenverdrag. De nadruk ligt echter op de kinderrechten waarover in de literatuur en door experts wordt gerapporteerd dat deze onvoldoende geïmplementeerd zijn of extra aandacht nodig hebben. Dit leidde onder andere tot de keuze om aan bepaalde kinderrechten, zoals artikel 14 (godsdienstvrijheid), slechts marginaal aandacht te besteden.

### *Kinderen in Nederland gelukkig*

We kunnen in het algemeen stellen dat het goed gaat met kinderen in Nederland. Uit onderzoek van het kinderfonds van de Verenigde Naties, Unicef, blijkt dat Nederlandse kinderen in vergelijking met andere rijke landen het gelukkigst ter wereld zijn. Dit geluk werd gemeten aan de hand van een aantal criteria, zoals gezondheid, opleiding en veiligheid. De kinderen scoorden vooral hoog bij de criteria relatie met familie en vrienden en de subjectieve ervaring van geluk. Een aantal jaar daarvoor bleek uit een ander UNICEF-onderzoek ook al dat Nederlandse kinderen het gelukkigst zijn.<sup>8</sup> Andere onderzoeken naar het welzijn van kinderen bevestigen deze resultaten.

Hoewel het Kinderrechtencomité te spreken was over de inspanningen van Nederland voor de naleving van de kinderrechten, deed het ook een groot aantal aanbevelingen voor verbetering. Zo vroeg het Nederland in het bijzonder aandacht te besteden aan kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel en seksuele of economische uitbuiting. Ook de voorlichting over kinderrechten is voor verbetering vatbaar. Het comité was verder bezorgd over de situatie van kinderen met een handicap, kinderen die slachtoffer zijn van mishandeling en kinderen die lang moeten wachten op jeugdzorg of geestelijke gezondheidszorg. Minderjarige vreemdelingen hebben in het bijzonder de aandacht van het comité, gezien hun problematische toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en andere voorzieningen in Nederland. Deze en andere aanbevelingen bespreken we verder in de navolgende kinderrechtendomeinen en -thema's.

<sup>1</sup> Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York 20 november 2011; Trb. 1990, 170; goedkeuring van de ratificatie bij wet van 24 november 1994, Stb. 1994, 862.

<sup>2</sup> Deze monitor gaat over minderjarigen. De termen 'kind', 'jongere' en 'jeugdige' worden door elkaar gebruikt, al slaan de laatste twee categorieën vaak op minderjarigen van 12 jaar en ouder.

<sup>3</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 8, p. 2.

<sup>4</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 19, p. 3.

<sup>5</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 21, p. 4.

<sup>6</sup> Artikel 11b lid 2 van de Wet Nationale Ombudsman.

<sup>7</sup> Sinds 10 oktober 2010 bestaan de Nederlandse Antillen niet meer. Curaçao en Sint Maarten zijn vanaf deze datum zelfstandige landen binnen het Nederlandse koninkrijk, net als Aruba. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn voortaan bijzondere gemeenten van Nederland.

<sup>8</sup> 'Kinderen in Nederland blijven het gelukkigst', Unicef 15 januari 2010, [www.unicef.nl/nieuws/berichten/2010/01/kinderen-in-nederland-blijven-gelukkigst](http://www.unicef.nl/nieuws/berichten/2010/01/kinderen-in-nederland-blijven-gelukkigst).

## I.II Ontwikkeling van een eerste Kinderrechtenmonitor

In het najaar van 2011 hebben wij opdracht gegeven aan de Universiteit Leiden en het SCP om voorstellen te doen voor het ontwikkelen van een eerste Kinderrechtenmonitor als vervolg op de voorstudie Kinderrechtenmonitor die in de zomer van 2011 door de Universiteit Leiden werd verricht. Daarin zijn voorstellen gedaan om de monitor in te delen in kinderrechtendomeinen en -thema's, gebaseerd op aandachtspunten en problemen rondom kinderrechten in Nederland.<sup>9</sup> Deze opdracht vindt zijn weerslag in deze Kinderrechtenmonitor, waarin is voortgebouwd op de in de voorstudie genoemde thema's. In aanvulling hierop besteden we ook aandacht aan kinderrechtenthema's die niet in de voorstudie zijn behandeld. Dit lichten we later in deze inleiding toe.

### I.III.1 Opzet en methodiek

Uitgangspunten bij de opzet van de Kinderrechtenmonitor zijn zes kinderrechtendomeinen:

- 1 **Gezinssituatie en alternatieve zorg;**
- 2 **Bescherming tegen exploitatie en geweld;**
- 3 **Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht;**
- 4 **Toereikende levensstandaard;**
- 5 **Onderwijs;**
- 6 **Minderjarige vreemdelingen.**

We hebben ervoor gekozen om minderjarige vreemdelingen als een apart domein op te nemen en ze niet onder te brengen bij de andere domeinen. Dat heeft te maken met de specifieke problemen die deze groep ondervindt.

De kinderrechtenthema's die in de voorstudie zijn geïdentificeerd,<sup>10</sup> zijn in dit rapport nader uitgewerkt. Voor een gedetailleerd overzicht van de indeling verwijzen we naar het schema bij de leeswijzer in paragraaf I.VII.

In dit rapport presenteren we voor alle kinderrechtendomeinen en -thema's bestaand cijfermateriaal. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de in het vooronderzoek genoemde bronnen, aangevuld met enkele actuele rapporten. Uitgangspunt is het weergeven van de meest actuele cijfers. Het bleek echter niet haalbaar te zijn om alle relevante cijfers over 2011 of soms zelfs 2010 te verzamelen, omdat niet alle cijfers al bekend zijn. Daarnaast bleken ook factoren als 'zijn deze cijfers jaarlijks in kaart te brengen' en 'zeggen de cijfers daadwerkelijk iets over kinderrechten' ervoor te zorgen dat niet altijd de meest actuele cijfers zijn opgenomen. Sommige cijfers bleken wel relevant om te vermelden, maar gaven niet direct inzicht in de naleving van kinderrechten in Nederland. Die cijfers zijn in de inleiding van ieder hoofdstuk weergegeven voor het schetsen van de context. Veel van de in dit rapport belichte cijfers worden vooralsnog niet jaarlijks gerapporteerd: zij zijn eenmalig in kaart gebracht (in evaluatiestudies en dergelijke). Meestal gaat het daarbij om gegevens die iets zeggen over de totale groep minderjarigen (van 0 tot 18 jaar), maar die niet zijn uitgesplitst in verschillende groepen, bijvoorbeeld naar leeftijd. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de doorontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor in de komende jaren.

De in dit rapport gepresenteerde tabellen zijn gebaseerd op cijfers uit bestaande rapporten of zijn in hun geheel uit deze rapporten gehaald. Dit brengt met zich mee dat voor de tabellen die uit hun oude context zijn gehaald, soms de nodige nuance ontbreekt. Voor meer informatie over de achtergrond van een bepaalde tabel verwijzen we naar de onderliggende rapporten.

Wij presenteren in deze monitor aanbevelingen voor alle kinderrechtenthema's. Ook hebben we per kinderrechtendomein geanalyseerd welke drie thema's de meeste aandacht verdienen.

<sup>9</sup> Deze indeling is gebaseerd op de uitkomsten van de voorstudie Kinderrechtenmonitor (Bruning e.a., 2011a), waarin onder meer in kaart is gebracht welke indelingen in (de vooralsnog weinige) monitorstudies over kinderrechten worden gehanteerd en welke indeling het meest passend zou zijn voor de Kinderrechtenmonitor.

<sup>10</sup> Deze identificatie vond plaats op basis van de criteria: (1) heeft het probleem of knelpunt een basis in het IVRK? (2) Wordt het probleem of knelpunt genoemd in de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité aan Nederland of in de literatuur (inclusief geschreven pers) of in parlementaire stukken?

Deze zijn aan het eind van de hoofdstukken over de zes kinderrechtendomeinen geprioriteerd in de vorm van een 'top 3'.

Hierbij zijn de ernst van de problematiek (lees: de (potentiële) negatieve gevolgen voor kinderen), de mate waarin de naleving van bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag tekort (dreigt te) schiet(en) en de omvang van de groep kinderen die hiermee te maken heeft bepalend geweest. Toch hoeft een kwestie die betrekking heeft op een kleine groep kinderen niet per se laag geprioriteerd te zijn. Een goed voorbeeld is de toepassing van het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen. Dit raakt niet heel veel kinderen, maar kan in juridisch opzicht wel worden gekwalificeerd als een serieuze tekortkoming in de naleving van het Kinderrechtenverdrag, die bovendien voor de desbetreffende jongeren grote gevolgen kan hebben voor hun toekomstperspectief. De geprioriteerde kinderrechtenthema's zijn in meer algemene zin genoemd, maar daarbij horen de meer concreet geformuleerde aanbevelingen, die bij verdere aandacht voor de thema's richtinggevend zouden moeten zijn.

De Nederlandse overheid heeft zich bij de ratificatie van het Kinderrechtenverdrag in 1995 gecommitteerd aan de verplichting tot naleving van de bepalingen uit het verdrag. Het verdrag geeft echter lang niet altijd een duidelijke en concrete (inspannings)verplichting. Voor sommige thema's - denk aan minderjarigen in het jeugdstrafrecht of minderjarige vreemdelingen - kunnen we een aantal (inspannings)verplichtingen afleiden, terwijl voor andere thema's slechts globaal wordt aangegeven hoe de uitvoering gestalte kan krijgen. De verdragsstaten hebben bij de invulling hiervan een zekere beleidsvrijheid. Voor sommige bepalingen uit het verdrag is een verdere verdieping en concretisering van de algemeen geformuleerde kinderrechten dan ook nodig en wenselijk. Soms heeft het Kinderrechtencomité daar zelf al een aanzet toe gegeven met het opstellen van zogenaamde General Comments over bepaalde (groepen) kinderrechten of kinderrechtenthema's. Ook zijn sommige kinderrechten nader uitgewerkt of ingekaderd via ontwikkelingen in de rechtspraak of als onderdeel van het wetenschappelijke debat. Voor veel bepalingen uit het verdrag geldt in elk geval dat zij onderwerp zijn van (wetenschappelijk) debat waardoor de inhoud en reikwijdte van de verplichtingen mogelijk nog niet duidelijk zijn.

In deze Kinderrechtenmonitor staan de gevolgen van wet- en regelgeving, beleid en uitvoering voor minderjarigen in Nederland centraal. We hebben telkens geanalyseerd in hoeverre deze gevolgen problemen opleveren voor de naleving van het Kinderrechtenverdrag.

#### *Doorontwikkeling Kinderrechtenmonitor*

Helaas zijn niet op alle terreinen cijfers beschikbaar. Daarom hebben we in kaart gebracht welke gegevens wenselijk zijn voor de uitbouw van de Kinderrechtenmonitor in de komende jaren. Per kinderrechtenthema maken we in de vorm van aanbevelingen duidelijk welke indicatoren verder ontwikkeld zouden moeten worden. Daarnaast is voor de doorontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor een apart document opgesteld over de manier waarop cijfers op de lange termijn naar het oordeel van de Universiteit Leiden en het SCP verworven zouden kunnen worden.<sup>11</sup>

Het resultaat is een rapport dat als start kan dienen voor een inhoudelijk verder te ontwikkelen Kinderrechtenmonitor in de komende jaren. We kunnen daarvoor nieuwe kinderrechten-indicatoren ontwikkelen en meten. We willen daarbij ook aandacht besteden aan de participatie van jongeren. Dit geldt zowel voor het vaststellen van te monitoren domeinen en thema's als voor de ontwikkeling van kinderrechten-indicatoren. We kunnen deze participatie gestalte geven door bijvoorbeeld te werken met focusgroepen (lees: groepen jongeren die specifieke ervaring hebben met een van de gepresenteerde thema's en domeinen). Ook is het raadzaam experts te betrekken bij het verder ontwikkelen van de monitor.

<sup>11</sup> Zie de website van het SCP, [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

We verwachten dat we in de volgende Kinderrechtenmonitor ook de rapportage van Nederland aan het Kinderrechtencomité kunnen opnemen. Hoewel de zitting van het Kinderrechtencomité pas in 2013 of 2014 is en de nieuwe aanbevelingen dan nog niet beschikbaar zijn, kunnen uit de rapportage waarschijnlijk wel relevante gegevens worden afgeleid. Zo is de verwachting dat dan meer informatie beschikbaar is over Caribisch Nederland.

### I.II.II Samenwerking Universiteit Leiden - SCP

Wij hebben zowel de Universiteit Leiden als het SCP de opdracht gegeven voor het ontwikkelen van deze eerste Kinderrechtenmonitor. Het SCP heeft zich daarbij in grote lijnen gericht op het aanleveren van nieuwe of minder toegankelijke cijfers en de gegevens voor de contextschets aan het begin van ieder hoofdstuk. Ook heeft het SCP zich bezig gehouden met de in de voorstudie niet behandelde kinderrechten. De Universiteit Leiden heeft zich gericht op de presentatie van de al beschikbare cijfers, de analyse van de cijfers, de aanbevelingen aan de Kinderombudsman en de prioritering van de thema's in de conclusies per domein. Daarnaast is samengewerkt aan de doorontwikkeling van de monitor voor de komende jaren. De resultaten hiervan zijn beschreven in een apart document, te vinden op de website van het SCP.<sup>12</sup> De samenvatting hiervan staat per domein in deze Kinderrechtenmonitor.

### I.III Enkele algemene opmerkingen over het Kinderrechtenverdrag

Het Kinderrechtencomité heeft in het Kinderrechtenverdrag vier bepalingen aangewezen als de kernbeginselen oftewel 'paraplubepalingen':

- 1 het uitgangspunt dat de belangen van het kind bij alle maatregelen betreffende kinderen telkens de eerste overweging moeten vormen (artikel 3)**
- 2 het recht op overleven en ontwikkeling (artikel 6)**

Deze beginselen - hoewel dit in mindere mate voor artikel 12 geldt - krijgen vooral inhoudelijke betekenis als ze worden gekoppeld aan een andere IVRK-bepaling: alle kinderen in Nederland hebben recht op toegang tot gezondheidszorg, arm of rijk, wit of zwart, allochtoon of autochtoon, met of zonder geldige verblijfspapieren (artikel 2 en 24 IVRK). En kinderen moeten altijd betrokken worden in beslissingen over een scheiding van kind en ouders en een uithuisplaatsing van het kind (artikel 9 en 12 IVRK). Artikel 6 IVRK wordt in de rechtspraak regelmatig ingeroepen ter ondersteuning van een betoog dat een minderjarige het recht heeft om in Nederland te blijven wonen en niet uitgezet te worden vanwege de onveilige situatie en dreigingen in het land van herkomst. Artikel 3 lid 1 IVRK wordt in de rechtspraak steeds vaker gebruikt en is de meest gehanteerde bepaling uit het Kinderrechtenverdrag.

In de voorstudie Kinderrechtenmonitor hebben we ervoor gekozen om deze vier kernbeginselen niet apart te behandelen, maar telkens in samenhang met de kinderrechten uit de verschillende domeinen. In dit rapport is voor elk domein een tekst opgenomen over de kernbepaling 'non-discriminatie' of 'participatie' in relatie tot de kinderrechten-thema's binnen dit domein. Deze rechten zijn namelijk voor vele onderdelen van dit rapport belangrijk en lopen als het ware als een rode draad door de verschillende kinderrechtendomeinen en -thema's.

Nader onderzoek naar (de wijze van) het gebruik van de kernbeginselen uit het IVRK in de rechtspraak en het gebruik van andere IVRK-bepalingen in de rechtspraak is voor de komende jaren zeker aan te raden om

<sup>12</sup> Zie de website van het SCP, [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

meer zicht te krijgen op de doorwerking van het Kinderrechtenverdrag in de rechtspraak. Welke invloed heeft het IVRK bij rechterlijke beslissingen? Hoe bekend is het IVRK bij procespartijen (advocatuur, (jeugd)officieren van justitie, rechters)? Juist in de rechtspraak kan het IVRK van enorme betekenis zijn, maar dan moet er wel voldoende bekendheid zijn met de inhoud van het Kinderrechtenverdrag. Als Kinderombudsman willen wij dit graag onder de aandacht brengen.

#### I.IV Niet in de voorstudie opgenomen kinderrechten

Van de materiële kinderrechten die te vinden zijn in de artikelen 1 tot en met 40 van het Kinderrechtenverdrag is in de voorstudie een selectie gemaakt van kinderrechten die in de Kinderrechtenmonitor opgenomen zouden moeten worden. Afgaande op de door het Kinderrechtencomité gehanteerde indeling volgens clusters, zijn de clusters Algemene toepassingsmaatregelen (artikel 4), definitie van het kind (artikel 1) en Burgerrechten en vrijheden (artikelen 7, 8, 13-17 IVRK) niet opgenomen in de voorstudie. Deze worden wel hieronder kort besproken.

Voor **artikel 4 IVRK**, waarin onder meer staat dat 'de verdragsstaten alle passende maatregelen nemen om de kinderrechten uit het IVRK te verwezenlijken', geldt dat deze algemene inspanningsverplichting bij de bespreking van elk thema uit deze Kinderrechtenmonitor aandacht zal krijgen. Artikel 1 IVRK bepaalt dat als definitie van het kind geldt een ieder jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt. De situatie in Nederland geeft geen aanleiding voor het onder de aandacht brengen van relevante thema's over de definitie van het kind. De kinderrechten die onder burgerrechten en vrijheden te rubriceren zijn, gaan over het recht op naam en nationaliteit (artikel 7), de eerbiediging van de identiteit (artikel 8), vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 14), vrijheid van vereniging en vergadering (artikel 15), bescherming van privacy (artikel 16) en toegang tot informatie (artikel 17). Het recht op bescherming van privacy en toegang tot informatie bespreken we in deze Kinderrechtenmonitor bij respectievelijk de domeinen 'Vrijheidsbenaming en jeugdstrafrecht' ten aanzien van justitiële documentatie en 'Bescherming tegen exploitatie en geweld' ten aanzien van kind en internet. De overige bepalingen stellen we afzonderlijk aan de orde.



het discriminatieverbod  
(artikel 2) 3

het recht om gehoord  
te worden (artikel 12) 4

**Artikel 7 IVRK** bepaalt dat elk kind het recht heeft om direct na de geboorte te worden ingeschreven om een naam en een nationaliteit te hebben. Ook heeft het kind het recht om voor zover mogelijk zijn ouders te kennen en door hen te worden verzorgd. Dit recht speelt bijvoorbeeld bij een aantal familierechtelijke onderwerpen een rol. Artikel 8 IVRK hangt hier nauw mee samen: het recht van elk kind op behoud van eigen identiteit zonder onrechtmatige inmenging. Voor staatloze kinderen in Nederland geldt dat sprake is van een schending van artikel 7 en 8 IVRK (vgl. domein 6). De rechtbank Groningen besliste op 2 augustus 2011 dat een biologische vader ontvankelijk was in zijn verzoek tot een ondertoezichtstelling van het kind, nu de moeder elke vorm van contact tussen hen tegenhield en een andere man het kind had laten erkennen (LJN BS7594). Het recht op een eigen identiteit van het kind dat geen contact meer had met zijn vader, betekende dat de vader een verzoek aan de kinderrechtster moest kunnen voorleggen.

**Artikel 13 IVRK** bepaalt dat elk kind het recht heeft op vrijheid van meningsuiting, al kan dit recht worden beperkt als dat nodig is voor de eerbiediging van de rechten of goede naam van anderen of ter bescherming van de nationale veiligheid of van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden. In artikel 7 van de Nederlandse Grondwet is dit recht ook terug te vinden. Voor kinderen komt dit recht bijvoorbeeld in beeld bij het gebruik van internet en sociale netwerken. Dit recht betekent dat er goed naar de mening van minderjarigen moet worden geluisterd (zie ook artikel 12).

In artikel 14 IVRK is het recht van kinderen op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst vastgelegd. Ouders moeten hun kind hierin begeleiden. Lid 3 bepaalt dat dit recht niet absoluut is, maar op grond van bijvoorbeeld de volksgezondheid (denk onder meer aan vaccinatie) kan worden beperkt. Dit recht komt in beeld bij discussies over bijvoorbeeld hoofddoekjes op school en jongens- en meisjesbesnijdenis. **Artikel 15 IVRK** garandeert het recht op vrijheid van vereniging en vergadering. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan demonstraties van scholen tegen uitzetting uit Nederland van een klasgenoot of het recht van vergadering in schoolgebouwen op basis van een leerlingstatuut van scholen.<sup>13</sup> Aan deze kinderrechten zou bij de verdere ontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor in volgende jaren ook aandacht kunnen worden geschonken, ook al zijn er op basis van de voorstudie geen indicaties dat Nederland op deze punten het Kinderrechtenverdrag niet zou respecteren.

## **I.V Mandaat Kinderombudsman: ook Caribisch Nederland**

### *Inleiding*

Het mandaat van de Kinderombudsman strekt zich zoals gezegd uit over het gehele grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden, waaronder dus ook Caribisch Nederland). Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Sint-Eustatius en Saba deel uit van het Nederlandse staatsbestel in de vorm van een openbaar lichaam. Aruba en Curaçao zijn te beschouwen als aparte landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden en worden dus niet in deze monitor meegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat op 1 januari 2010 in totaal bijna 5.000 kinderen tot 20 jaar<sup>14</sup> op de drie eilanden woonden (3.728 kinderen op Bonaire, 846 kinderen op Sint-Eustatius en 400 kinderen op Saba).<sup>15</sup> Diverse Nederlandse ministeries en de lokale overheden hebben bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de kinderrechten in Caribisch Nederland. Zo zijn de lokale overheden van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba verantwoordelijk voor de preventieve zorg voor de jeugd en is het ministerie van VWS verantwoordelijk voor de specialistische zorg voor de jeugd. Ter bestrijding van jeugdcriminaliteit wordt op Bonaire gewerkt volgens het model Interventie Jeugdcriminaliteit. Gezien de kleinschaligheid werken vertegenwoordigers van de ministeries OCW, Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland.

Over de Nederlandse Antillen (dus vóór de transitie in 10 oktober 2010, toen ook Curaçao hiervan deel uitmaakte) heeft het Kinderrechtencomité in 2009 nog opgemerkt dat de situatie op een groot aantal punten voor verbetering vatbaar is. Zo is het comité bezorgd over het hoge aantal doodslagen als een van de belangrijkste doodsoorzaken onder jongeren, de toepassing van lijfstraffen thuis en op school en het grote aantal tienerzwangerschappen. Ook de toegang tot het onderwijs, het hoge aantal voortijdig schoolverlaters en de overstap naar het voortgezet onderwijs zouden moeten worden verbeterd.<sup>16</sup>

### *Een voorzichtige kinderrechtenbeschouwing over Caribisch Nederland*

Voor deze Kinderrechtenmonitor hebben we geprobeerd ook de situatie in Caribisch Nederland in kaart te brengen. Er is echter weinig informatie over de naleving van kinderrechten op deze eilanden beschikbaar.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeerde de Tweede Kamer op 14 december 2011 dat er op allerlei beleidsterreinen voor Caribisch Nederland resultaten worden geboekt, zoals de aanpassingen op het terrein van jeugdzorg (kwaliteitsontwikkeling), de instelling van de Centra voor Jeugd en Gezin en de ontwikkelingen op het terrein van onderwijs (verbetering van materiaal en huisvesting).<sup>17</sup>

Verschillende ministeries werken op dit moment samen om de sociaal-economische ontwikkeling op de eilanden te bevorderen, onder meer via kinderopvang, huisvesting en sportvoorzieningen.

<sup>13</sup> Zie Meuwese e.a. 2005, p. 138.

<sup>14</sup> In dit cijfer zijn dus ook 18- en 19-jarigen verdisconteerd. Deze groep valt niet onder de reikwijdte van het Kinderrechtenverdrag (zie artikel 1 IVRK).

<sup>15</sup> CBS 2010.

<sup>16</sup> Kinderrechtencomité 2009.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IV, nr. 55.



De staatssecretaris van VWS antwoordde op Kamervragen over de kinderrechtensituatie op Bonaire op 29 november 2011<sup>18</sup> dat Saba, Sint-Eustatius en Bonaire al in 2008 met Nederland hebben afgesproken om de jeugd een van de prioritaire thema's te maken (naast gezondheidszorg, veiligheid en onderwijs). Voor het jeugdbeleid is voor 2009 en 2010 extra geld vrijgemaakt, zodat vooruitlopend op de transitie van 10-10-10 gestart kon worden met het opbouwen en versterken van de jeugdvoorzieningen. Hiertoe is per eiland samen met het lokale bestuur en de lokale jeugdinstellingen een plan gemaakt. Dit plan was ook gebaseerd op aanbevelingen van de Inspectie Jeugdzorg, die in 2009 een verkenning heeft gedaan van de jeugdvoorzieningen op de eilanden en een advies heeft gemaakt voor verbetering ervan. Kern van dit plan was: het opzetten van een Centrum voor Jeugd en Gezin, de verbetering van vrije tijdsvoorzieningen voor jongeren vanaf 12 jaar, het ontwikkelen van jeugdzorg (ambulant, pleegzorg en residentiële zorg), verbeteren van de gezinsvoogdij en het versterken van de Voogdijraad. Dit plan is eind 2011 grotendeels uitgevoerd. De jeugdbescherming is versterkt, er is jeugdzorg gekomen (ambulante hulpverlening), er zijn een kinder- en jeugdpsycholoog en een kinder- en jeugdpsychiater. Voor uit huis geplaatste kinderen is de pleegzorg flink uitgebreid, het logeerhuis Kas di Karko is opgericht en er wordt een huis voor tienermeisjes en tienermoeders gesubsidieerd. Samen met de andere jeugdorganisaties worden momenteel plannen gemaakt voor verdere uitbreiding van voorzieningen voor jongeren die (tijdelijk) niet thuis kunnen wonen.

De staatssecretaris schrijft in de beantwoording van de Kamervragen dat hiermee de voorzieningen behoorlijk zijn verbeterd. Tegelijk stelt ze dat 'het structureel verbeteren van de kinderrechtensituatie evenwel verbeteringen vraagt op velerlei terreinen, en zal derhalve de komende decennia aandacht blijven vragen. Het gaat dan zowel om economische ontwikkeling, toekomstperspectief voor de jeugd, verbetering van de kinderopvang, verbetering van de publieke gezondheidszorg, naschoolse opvang, onderwijs en armoedebestrijding.'<sup>19</sup> Verder gaat de staatssecretaris in op de doelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin van Bonaire. Dit centrum heeft een plan gemaakt voor de periode 2012-2014 en biedt voor het eerst een geïntegreerde aanpak voor opvoedingsondersteuning en jeugdgezondheidszorg voor de jeugd van 0-19 jaar. De aandacht lag tot nu toe vooral op het jongere kind. Vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt de Campagne voor Positief Opvoeden georganiseerd. Specifieke onderdelen uit het plan zijn de verbetering van de jeugdgezondheidszorg, het bieden van opvoedingsondersteuning aan ouders van tieners, het versterken van seksuele educatie, het begeleiden van tienermoeders, het bereiken van ouders in de buurten via buurtmoeders en het signaleren en melden van kindermishandeling. VWS ondersteunt deze doelstellingen via de subsidieafspraken.

#### *Te verschijnen onderzoek over Caribisch Nederland*

UNICEF doet sinds 2010 onderzoek naar de kinderrechtensituatie in zowel de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten als de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

UNICEF werkt hiervoor onder meer samen met een onderzoeksinstituut in de regio, het Observatorio Social del Ecuador. Na de zomer van 2012 verschijnen drie aparte rapporten over Aruba, Curaçao en Sint Maarten en een over Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast wordt een rapport gepresenteerd waarin de kinderen en jongeren zelf aan het woord komen. Zie voor informatie over het onderzoek [www.unicef.nl/koninkrijks-kinderen](http://www.unicef.nl/koninkrijks-kinderen). Wij zien de resultaten met belangstelling tegemoet.

De Inspectie Jeugdzorg houdt in 2012 toezicht op de jeugdzorg op de BES-eilanden.<sup>20</sup> In 2011 heeft de Inspectie een meerjarenplan 2011-2015 hiervoor opgesteld.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2011/12, Aanhangsel, nr. 803. De Kamervragen werden gesteld naar aanleiding van het bericht 'Veel problemen voor kinderen op Bonaire', Unicef 31 oktober 2011, [www.unicef.nl/pers/persberichten/veel-problemen-voor-kinderen-op-bonaire](http://www.unicef.nl/pers/persberichten/veel-problemen-voor-kinderen-op-bonaire).

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2011/12, Aanhangsel, hnr. 803, p. 2.

<sup>20</sup> Inspectie Jeugdzorg 2012, p. 10.



Op grond van dit meerjarenplan geeft de Inspectie in haar Jaarwerkprogramma 2012 aan dat zij de kwaliteit van de voogdijraad en gezinsvoogdij in Caribisch Nederland gaat onderzoeken. Ook vraagt de Inspectie in 2012 de betrokken organisaties in Caribisch Nederland een audit uit te voeren aan de hand van het in 2011 opgestelde kwaliteitskader voor de zorg voor jeugd en gezin. Op verzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving houdt de Inspectie Jeugdzorg in 2012 ook toezicht op de strafrechtelijke kant van de Voogdijraad (jeugdreclassering).

Nederland stuurt zoals gezegd in het voorjaar van 2012 haar landenrapportage aan het VN-Kinderrechtencomité. Daarin komen ook de ontwikkelingen in de kinderrechtsituatie op Caribisch Nederland aan de orde. Wij betrekken deze informatie bij onder meer de volgende editie van de Kinderrechtenmonitor.

## I.VI Leeswijzer

Het rapport bestaat uit de uitwerking van de zes geselecteerde kinderrechtdomeinen. Kinderrechten-indicatoren zijn niet beperkt tot statistische data en evenmin bestaat de Kinderrechtenmonitor louter uit cijfers. Daarom is de uitwerking opgebouwd uit cijfers enerzijds en een analyse anderzijds. Deze analyse is een interpretatie van de cijfers, geeft de huidige stand van zaken weer, inclusief eventuele (op handen zijnde) wetswijzigingen en beleidsplannen, en spreekt soms toekomstverwachtingen uit. Dit is nodig om de cijfers, veelal een nulmeting en om die reden nog niet altijd veelzeggend, te kunnen toetsen aan het Kinderrechtenverdrag en aanbevelingen te kunnen doen voor de monitoring van kinderrechten in de toekomst. Nieuwe ontwikkelingen van na 1 februari 2012 zijn niet in dit rapport meegenomen

Elk hoofdstuk volgt dezelfde indeling. Allereerst plaatsen we de thema's in de context van kinderrechten, waarbij de thema's worden geïntroduceerd in samenhang met de relevante bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag. Voorts worden per thema de relevante, beschikbare cijfers gepresenteerd, gevolgd door een analyse van de cijfers in het licht van het Kinderrechtenverdrag. Hierbij bekijken we welke problemen de huidige beschikbare indicatoren en cijfers opleveren om de stand van zaken van de verschillende thema's op een gedegen wijze in kaart te kunnen brengen. Daarnaast proberen we de kansen voor de toekomst inzichtelijk te maken door aanbevelingen tot het doen van metingen van waardevolle indicatoren waarvan momenteel nog geen cijfers beschikbaar zijn. Ten slotte doen we een aantal aanbevelingen over zaken die bijvoorbeeld extra in de gaten dienen te worden gehouden of waarbij de overheid om extra aandacht wordt gevraagd. Verder zijn verspreid over de domeinen een aantal tekstboxen opgenomen waarin telkens aandacht wordt besteed aan het recht op participatie of het recht op non-discriminatie (twee kernbeginselen uit het IVRK) in relatie tot een kinderrechthema uit het desbetreffende domein. Elk domein eindigt met een afsluitende paragraaf van drie onderdelen: een korte samenvatting van het domein, de aanbevelingen die uit de bevindingen volgen en de drie thema's die als hoogste geprioriteerd zijn. Daarna volgt een vooruitblik. Hiernaast staat een schematisch overzicht van de geselecteerde kinderrechtdomeinen en -thema's.

<p>DOMEIN 1</p>	<p><b>GEZINSSITUATIE EN ALTERNATIEVE ZORG</b></p>	<p><b>BESCHERMING TEGEN EXPLOITATIE EN GEWELD</b></p>	<p>DOMEIN 2</p>
	<p><b>Familierecht</b> Scheiding en omgang Internationale kinderbescherming Adoptie</p> <p><b>Jeugdzorg</b> Wachlijsten en toegang tot jeugdzorg Onder toezicht gestelde kinderen Uit huis geplaatste kinderen</p>	<p><b>Kindermishandeling</b> Omvang, signalering en melding van kindermishandeling Verwijzing en onderzoek bij kindermishandeling Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling</p> <p><b>Minderjarige slachtoffers van mensenhandel</b></p> <p><b>Melding en opsporing kinderporno</b></p> <p><b>Kind en internet</b></p>	
<p>DOMEIN 3</p>	<p><b>VRIJHEIDSBENEMING EN JEUGDSTRAFRECHT</b></p>	<p><b>TOEREIKENDE LEVENSSANDAARD</b></p>	<p>DOMEIN 4</p>
	<p><b>Jeugdstrafrecht</b> Verblijf minderjarigen in politiecellen Voorlopige hechtenis van minderjarigen DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen Een (meer) pedagogisch verantwoorde jeugdstrafzitting De berechting van 16- en 17 jarigen volgens het volwassenenstrafrecht Nieuw beleid: adolescentenstrafrecht en de aanpak van jeugdbendes</p> <p><b>Gesloten Jeugdzorg</b></p>	<p><b>Welvaart</b> Kinderen in armoede Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur Zwerfjongeren</p> <p><b>Gezondheid</b> Kinder- en zuigelingensterfte Gehandicapte kinderen Welvaartsziekten Toegang tot gezondheidszorg</p>	
<p>DOMEIN 5</p>	<p><b>ONDERWIJS</b></p>	<p><b>MINDERJARIGE VREEMDELINGEN</b></p>	<p>DOMEIN 6</p>
	<p><b>Toegang tot het onderwijs</b> Thuiszitters Voortijdig schoolverlaters Passend onderwijs</p> <p><b>Kwaliteit van het onderwijs</b> Zeer zwakke scholen Segregatie scholen Onderwijs in justitiële jeugdinstellingen en gesloten jeugdzorg Kinder- en mensenrechteneducatie Pesten</p>	<p><b>Gezinsmigratie</b> Nareizende gezinsleden Gezinsmigratiebeleid</p> <p><b>Opvang, voorzieningen en procedure voor minderjarige vreemdelingen</b> Opvang en voorzieningen Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) Debat over 'worteling'</p> <p><b>Uitzetting van minderjarige vreemdelingen</b> Minderjarigen in vreemdelingenbewaring</p> <p><b>Sociale voorzieningen</b> Toegang tot gezondheidszorg Toegang tot onderwijs</p> <p><b>Nieuwe beleidsontwikkelingen</b> Minderjarige vreemdelingen en de strafbaarsstelling van illegaliteit Herijking amv-beleid</p>	

# Gezinssituatie en alternatieve zorg



## Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

2, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 18, 20, 21, 25, 39

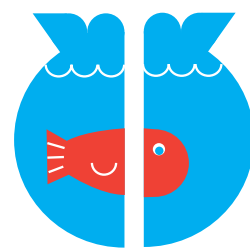
### Leeswijzer

- 1.1** Inleiding en context
- 1.2** Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag
- 1.3** Familierecht
  - 1.3.1 *Scheiding en omgang*
  - 1.3.2 *Internationale kindbescherming*
  - 1.3.4 *Adoptie*
- 1.4** Jeugdzorg
  - 1.4.1 *Wachtlijsten en toegang tot jeugdzorg*
  - 1.4.2 *Onder toezicht gestelde kinderen*
  - 1.4.3 *Uit huis geplaatste kinderen*
- 1.5** Conclusies en Aanbevelingen
- 1.6** En nu verder: een vooruitblik

Jongen (13) neemt contact met ons op nadat we hem eerder advies hebben gegeven.

**“Mijn ouders zijn gescheiden. Ik wil mijn vader vaker zien. De Kinderombudsman heeft me verteld dat ik hierover een brief naar de kinderrechter kan schrijven. Ik heb dit gedaan en mocht bij de kinderrechter komen. De rechter heeft goed naar me geluisterd en beslist dat ik mijn vader nu elke week mag zien.”**

Kinderen kunnen gebruik maken van de informele rechtsingang: dat geeft hen de mogelijkheid om via een brief aan de rechter te laten weten dat ze graag een verandering zouden willen in hun situatie. De Kinder- en jongerenrechtswinkels kunnen kinderen helpen bij het schrijven van deze brief. Als er sprake is van een wezenlijk conflict tussen de belangen van het kind en de ouder(s) of voogd(en), kan bij de rechter een bijzondere curator worden aangevraagd. De Kinder- en jongerenrechtswinkel kan daar ook bij helpen.



## 1.1

### Inleiding en context

*Bijna iedereen komt in een gezin ter wereld en groeit daar de eerste jaren van zijn of haar leven op. Maar niet alle kinderen blijven gedurende hun gehele jeugd bij hun (beide) ouders wonen. De situatie verandert wanneer ouders uit elkaar gaan: het kind gaat vervolgens of bij een van beide ouders wonen of afwisselend bij de één en bij de ander. Ook kan een kind van zijn ouders worden gescheiden als er opvoedingsproblemen zijn of als de ontwikkeling van het kind om een andere reden ernstig bedreigd wordt. In dat geval kan bijvoorbeeld de kinderrechter besluiten dat het beter is wanneer een kind voor korte of langere tijd in een pleeggezin verblijft of in een tehuis of instelling.*

#### Gezinssituatie

Nederland telt 3,5 miljoen kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 17 jaar.<sup>21</sup> Hiervan woont 85 procent in een gezin met twee ouders; bijna 14 procent woont in een eenoudergezin.<sup>22</sup> De laatste gezinsvorm is meestal het gevolg van scheiding van de ouders. De verwachting is dat het percentage eenoudergezinnen de komende jaren verder stijgt en dat in 2020 een vijfde van alle gezinnen uit eenoudergezinnen bestaat.<sup>23</sup>

Wanneer ouders besluiten uit elkaar te gaan, is het voor kinderen belangrijk contact te houden met beide ouders. Steeds meer gescheiden paren met kinderen kiezen voor een co-ouderschap, waarbij het kind deels bij de moeder en deels bij de vader woont. Dit komt bij een op de vijf scheidingen voor.<sup>24</sup> Een stiefgezin ontstaat wanneer een alleenstaande ouder gaat samenwonen met een nieuwe partner. Het aantal stiefgezinnen is de laatste decennia fors toegenomen; inmiddels vormt 7 procent van alle paren met kinderen een stiefgezin.<sup>25</sup>

#### Opvoeding en opvoedingsondersteuning

Het gezin is de plek bij uitstek waar kinderen opgevoed worden en zich voorbereiden op een volwassen leven. De meeste kinderen zijn heel tevreden over de manier waarop hun ouders dat doen.<sup>26</sup> Kinderen waarderen het wanneer ouders liefdevol en zorgzaam zijn, maar vinden het ook belangrijk dat er duidelijke regels gelden. Als ze zich daar niet aan houden, vinden zij het prettig dat zij door hun ouders gecorrigeerd worden. De kinderen willen dan wel graag de gelegenheid krijgen om uit te leggen waarom zij zich niet aan de regels hebben gehouden.

Dit beeld komt overeen met het beeld dat ouders van de opvoeding geven.<sup>27</sup> Ouders kiezen eerder voor overreding en onderhandeling dan voor straf wanneer zij het gedrag van hun kind willen bijsturen. Toch zegt 15 procent van de ouders weleens een fysieke straf (een 'pedagogische tik') uit te delen. Ook ouders hechten waarde aan het naleven van de regels. Desalniettemin vindt ongeveer een derde van alle ouders het moeilijk om regels voor hun kind consequent te handhaven. De meeste kinderen en ouders zijn dus tevreden over de opvoeding.

Het gaat met de meeste kinderen in Nederland goed; naar schatting groeit ongeveer 85 procent van hen zonder grote problemen op.<sup>28</sup> Tegelijkertijd vinden veel ouders de opvoeding pittig en zijn ze bij tijd en wijle behoorlijk onzeker of zij het wel goed doen. Ongeveer een op de vijf ouders heeft soms zelfs het gevoel de opvoeding niet goed in de hand te hebben.<sup>29</sup> En bij ongeveer 15 procent van de kinderen en jongeren in Nederland is sprake van serieuze opvoed- en opgroeioproblemen.<sup>30</sup>

Vanaf de jaren negentig is opvoedingsondersteuning een centraal thema in het jeugd- en gezinsbeleid van de overheid. Die wil daarmee de draagkracht, kennis en vaardigheden van ouders vergroten om onder meer te voorkomen dat problemen binnen gezinnen uit de hand lopen en de ontwikkeling van kinderen bedreigen.<sup>31</sup> Het overheidsbeleid heeft zich de laatste jaren deels gericht op het stimuleren van opvoedingsondersteuning via de informele netwerken van ouders zelf, onder meer via de organisatie van opvoedebatten, 'Eigen Kracht'-conferenties en Netwerkberaden.<sup>32</sup> Uit recent onderzoek<sup>33</sup> komt naar voren dat de meeste ouders bij vragen over de opvoeding een beroep doen op hun informele pedagogische netwerk. De eigen (schoon)ouders, vrienden en kennissen en in mindere mate andere familieleden en burens zijn voor ouders een gesprekspartner als ze advies willen over de opvoeding. Ruim een derde van de ouders zegt tenminste enkele keren per maand de eigen (schoon)ouders of vrienden/kennissen om advies te vragen of met ze te praten over de opvoeding. Tegelijkertijd spreken lang niet alle ouders op frequente basis over de opvoeding met personen in hun sociale netwerk; ongeveer 20 procent doet dat zelden of nooit en nog eens 30 procent slechts enkele keren per jaar. Ouders die minder tevreden zijn over de opvoeding en zich minder competent voelen, ontvangen vaker ondersteuning uit hun eigen netwerk.

<sup>21</sup> In 2011 waren er 3.502.083 kinderen van 0 tot en met 17 jaar, in 2012 3.486.122 (cijfers voor 2012 zijn voorlopige cijfers) (cbs: Statline, geraadpleegd op 27 februari 2012)

<sup>22</sup> A. De Graaf, 'Gezinnen in cijfers', in: F. Bucx (red.), Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, p. 35-61.

<sup>23</sup> A. De Graaf, 'Gezinnen in cijfers', in: F. Bucx (red.), Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland, Den Haag: Sociaal en

Cultureel Planbureau 2011, p. 35-61.

<sup>24</sup> CBS, 'Jeugd en gezin', in: Jaarrapport 2009. Landelijke Jeugdmonitor, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek 2009, p. 15-23.

<sup>25</sup> A. De Graaf, 'Gezinnen in cijfers', in: F. Bucx (red.), Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, p. 35-61.

<sup>26</sup> M. Distelbrink, E. Kromontono, W. Roeleveld & M. Steketee, Kinderen aan het woord over gezinnen, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2010.

Niet alle ouders beschikken over een informeel pedagogisch netwerk waar zij met hun vragen terecht kunnen. Om die reden nam de overheid nog niet zo lang geleden het initiatief om ouders op een meer structurele manier te ondersteunen, onder andere via de inrichting van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG).

#### In dit domein

Dit domein gaat over gezinssituaties en alternatieve zorg. De onderwerpen die aan bod komen, zijn: de gevolgen van een scheiding, internationale kindervervoering, adoptie en kinderen en gezinnen die jeugdzorg ontvangen.

Nederland telt 3,5 miljoen kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 17 jaar.



=

circa het totaal aantal inwoners van de provincie Zuid-Holland

## 1.2

### Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het domein gezinssituatie en alternatieve zorg omvat een groot aantal artikelen uit het Kinderrechtenverdrag die allemaal betrekking hebben op de relatie tussen kinderen en hun ouders of juist op de rechten van kinderen die de aanwezigheid van hun ouders moeten missen. Uitgangspunt van het IVRK is dat kinderen en hun ouders bij elkaar wonen (artikel 5 en 18). Soms kan het voorkomen dat de ontwikkeling van het kind bedreigd wordt en de ouders niet langer voor het kind kunnen zorgen.

Dan moet de overheid het overnemen en een veilige omgeving voor het kind creëren waarin het ongestoord kan opgroeien en zich kan ontwikkelen (artikel 6). Alleen onder zeer strenge voorwaarden mogen kinderen en hun ouders gescheiden worden (artikel 9). Het kind dat gescheiden leeft van de ouders, heeft recht op regelmatig contact met hen. De overheid moet voor kinderen die (tijdelijk) niet bij hun ouders kunnen wonen een andere vorm van zorg bieden om hun bescherming te waarborgen, bijvoorbeeld een uithuisplaatsing in een pleeggezin (artikel 20).

Het kind heeft recht op een regelmatige evaluatie van deze plaatsing (artikel 25). Belangrijk is hierbij dat het kind een stem krijgt en gehoord wordt in alle zaken die hem of haar aangaan, ook voor de rechter (artikel 12). Bij al deze beslissingen moet rekening worden gehouden met de belangen van het kind (artikel 3). Voor kinderen die in hun ontwikkeling geschaad zijn en (jeugd)zorg nodig hebben, moet de overheid zorgen voor een snel herstel zonder lange wachtlijsten, zodat zij veilig kunnen terugkeren in de maatschappij (artikel 39).

Het verdrag besteedt ook aandacht aan kinderen en gezinnen die in moeilijke omstandigheden leven, zoals vluchtelingen (artikel 22).<sup>34</sup> Ook gebeurt het dat de ouders onenigheid hebben over het land waar het kind moet gaan wonen. Soms gaat het zelfs zo ver dat de ene ouder het kind zonder overleg meeneemt of niet meer terug laat gaan naar de andere ouder.

<sup>27</sup> F. Bucx & S. de Roos, 'Opvoeden in Nederland.', in: F. Bucx (red.), Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, p. 152-179.

<sup>28</sup> S. van Dorsselaer, E. Zeijl, S. van den Eeckhout, T. ter Bogt & W. Vollebergh, HBSC 2005. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland. Utrecht: Trimbos-instituut. 2007.

J. Hermans, F. Ory & G. Schrijvers, Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen, Utrecht: Inventgroep 2005.

E. Zeijl, M. Crone, K. Wiefferink, S. Keuzenkamp & M. Reijneveld, Kinderen in Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2005.

<sup>29</sup> F. Bucx & S. de Roos, 'Opvoeden in Nederland.', in: F. Bucx (red.), Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, p. 152-179.

<sup>30</sup> S. van Dorsselaer, E. Zeijl, S. van den Eeckhout, T. ter Bogt & W. Vollebergh, (2007). HBSC 2005. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland. Utrecht: Trimbos-instituut. 2007.

J. Hermans, F. Ory & G. Schrijvers, Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij

opvoed- en opgroei problemen, Utrecht: Inventgroep 2005.

E. Zeijl, M. Crone, K. Wiefferink, S. Keuzenkamp & M. Reijneveld, Kinderen in Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2005.

<sup>31</sup> Zie o.a. Jeugd en Gezin, De kracht van het gezin. Nota gezinsbeleid 2008, Den Haag: ministerie voor Jeugd en Gezin 2008.

<sup>32</sup> S. van Dorsselaer, E. Zeijl, S. van den Eeckhout, T. ter Bogt & W. Vollebergh, (2007). HBSC 2005. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland. Utrecht: Trimbos-instituut. 2007.

J. Hermans, F. Ory & G. Schrijvers, Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen, Utrecht: Inventgroep 2005.

E. Zeijl, M. Crone, K. Wiefferink, S. Keuzenkamp & M. Reijneveld, Kinderen in Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2005.

<sup>33</sup> I. Doorten & F. Bucx, 'Steun voor ouders bij de opvoeding: De rol van sociale netwerken, instanties en de buurt', in: F. Bucx (red.), Gezinsrapport 2011: Een portret van het gezinsleven in Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, p. 180-196.

<sup>34</sup> Het thema 'kind en vreemdelingenrecht' wordt verder besproken in domein 6.

Staten moeten deze gevallen van internationale kinderontvoering voorkomen (artikel 11). Een ander voorbeeld van een moeilijke situatie is als ouders hun kind afstaan. Om te zorgen dat die procedure goed verloopt en de belangen van het kind niet worden geschon- den, besteedt het verdrag aandacht aan waarborgen bij adoptie (artikel 21).

—  
1.3  
—

## Familierecht

### 1.3.1 Scheiding en omgang

Zoals eerder gesteld, woont 85 procent van de kinderen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar samen met beide ouders in één huis. Hoe ouder het kind, des te kleiner het deel dat nog bij zijn of haar vader en moeder woont. Het aantal kinderen dat nog bij beide ouders woont, is het hoogst onder autochtonen en het laagst onder niet-westerse al- lochtonen. Van de vijftienjarige Arubaanse en Antilliaanse jongeren woonde in 2010 zelfs nog maar een derde bij beide ouders. De voornaamste oorzaak is scheiding van ouders. De meeste kinderen van gescheiden ouders wonen bij hun moeder.<sup>35</sup>

Bij het totaal aantal echtscheidingen in Nederland zijn in meer dan de helft van de gevallen kinderen betrokken. In 2009 waren er 16.490 echtscheidingen met kinderen, wat neerkomt op 53,6 procent van alle echtscheidingen. In 2010 was sprake van 19.628 echtscheidingen met kinderen, wat neerkomt op 60,3 procent van alle echtscheidingen (zie tabel 1.1). In totaal ging het in 2009 om 29.890 kinderen die bij een echtscheiding waren betrokken en in 2010 om 32.678 kinderen. Deze informatie is gebaseerd op registratiegegevens gecombineerd met schattingen op basis van onderzoeken.<sup>36</sup>

Tabel 1.1 Overzicht echtscheidingen in 2010 (voorlopige cijfers)

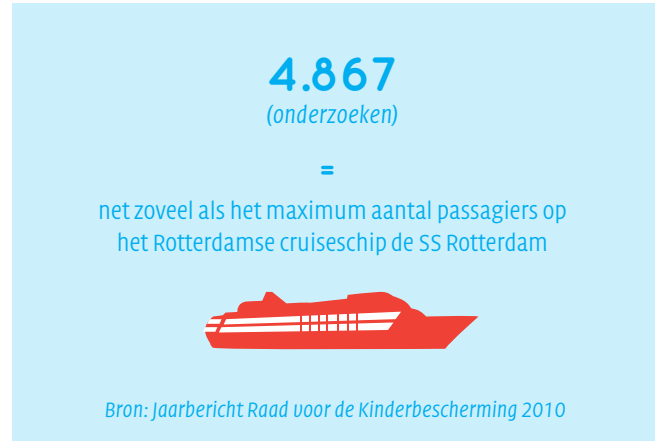
Aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen (%)	60,3%
Aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen	19.628
Aantal minderjarige kinderen betrokken bij echtscheiding	32.678

Bron: CBS Statline

In het Jaarbericht 2010 van de Raad voor de Kinderbescherming is te vinden dat de Raad in 2010 4.867 gezags- en omgangsonderzoeken heeft verricht (zie tabel 1.2). Ook staat vermeld dat het aantal gezags- en omgangsonderzoeken dat in 2010 is afgerond vrijwel overeenkomt met de instroom en licht is gestegen ten opzichte van 2009. De verwachting van de Raad was dat de instroom laag zou blijven vanwege verruiming van het hulpaanbod, externe media- tion en het ouderschapsplan bij scheiding. De verbetering van de doorlooptijden lijkt een instroomverhogend effect te hebben. Dit cijfer toont dat het aantal gezags- en omgangsconflicten tussen ouders met kinderen niet lijkt te zijn gedaald.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> CBS StatLine, 'Steeds minder kinderen wonen bij beide ouders', Webmagazine 30 januari 2012, [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3562-wm.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3562-wm.htm).

<sup>36</sup> CBS Statline d.d. 03/01/2012; voorlopige cijfers.



### Een kinderrechtenbeschouwing

In artikel 9 lid 2 IVRK is vastgelegd dat kinderen van wie de ouders gaan scheiden, de gelegenheid moeten hebben om aan de proce- dures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen. Lid 3 van deze bepaling stelt dat de verdragsstaten het recht van het kind van gescheiden ouders moeten eerbiedigen om geregeld rechtstreeks contact te hebben met beide ouders, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind. Bovenstaande cijfers geven slechts weer hoeveel kinderen te maken krijgen met echtscheiding van hun ouders en met gezags- en omgangsconflicten waar de Raad voor de Kinderbescherming bij wordt betrokken. Op basis van deze cijfers kunnen nog geen conclusies worden getrokken ten aanzien van de verplichtingen van de Nederlandse overheid die voortvloeien uit artikel 9 van het Kinderrechtenverdrag.

### Conclusies en aanbevelingen Scheiding en omgang

Op veel vragen zoeken we nog een antwoord. Daarom willen we onderzoek stimuleren dat meer indicatoren en cijfers oplevert die inzicht geven in de mate van ondersteuning en mogelijkheden van participatie van kinderen in en na echtscheidingsprocedures. Daar- mee kunnen we ingaan op de verplichtingen van de overheid jegens kinderen die met scheiding en gezags- en omgangsconflicten te maken krijgen. Dat kan inzicht opleveren in de vraag in hoeverre de overheid inhoud geeft aan die verplichtingen (artikel 9 lid 3):

- welke middelen tot effectuering van omgang worden aangeboden en zijn deze voldoende?
- zijn deze middelen effectief (denk aan omgangshuizen, om- gangsbemiddeling) en niet conflictverhogend?

Daarnaast willen wij het ministerie van VWS aansporen om inzicht te verschaffen in:

- het aanbod van omgangshuizen en de regionale spreiding daarvan
- de wijze van financiering
- de mate van toegankelijkheid voor ouders en kind (wachtlIJst, eigen bijdrage)
- het aanbod van omgangsbemiddeling en de toegankelijkheid daarvan (eigen bijdrage).

<sup>37</sup> Jaarbericht Raad voor de Kinderbescherming 2010, p. 10.

<sup>38</sup> Zie EHRM 6 juli 2010, appl. no. 41615/07 (Neulinger & Shuruk t. Zwitserland), EHRM 2 november 2010, appl. no. 7239/08 (Van den Berg & Sarri t. Nederland) en EHRM 12 juli 2011, appl. no. 14737/09 (Šneerson & Kampanella t. Italië).



Wij kunnen – na het in kaart brengen van gegevens over de wijze van participatie van minderjarigen – beoordelen hoe de overheid haar verplichting (artikel 9 lid 2) om kinderen actief te betrekken in procedures rondom scheiding en omgang, invult.

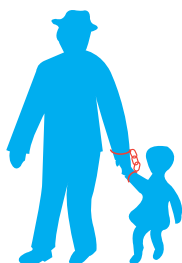
Wij willen onderzoek (laten) starten naar de vraag hoe kinderen bij scheiding en omgang door rechters worden betrokken in procedures – ditzelfde is overigens wenselijk voor kindbeschermingsprocedures – en naar de vraag of dit door rechtbanken en gerechtshoven in Nederland op uniforme wijze gebeurt. Hiermee kan aangetoond worden hoe het recht op participatie wordt gewaarborgd.

**De verwachting van de Raad was dat de instroom laag zou blijven vanwege verruiming van het hulp-aanbod, externe mediation en het ouderschapsplan bij scheiding. De verbetering van de doorlooptijden lijkt een instroomverhogend effect te hebben.**

### 1.3.2 Internationale kindbescherming

Het thema internationale kindbescherming heeft betrekking op zaken waarin de ouders van een kind niet allebei in hetzelfde land wonen. Onder dit thema besteden we vooral aandacht aan internationale kindervervoering. Het gaat dan om zaken waarin een ouder, zonder toestemming van de andere ouder, het kind meeneemt naar het buitenland.

In 2010 heeft de Centrale Autoriteit 174 verzoeken in behandeling genomen waarbij in totaal 243 kinderen betrokken waren. Hoewel dit relatief gezien slechts een klein aantal is, is het probleem toch groot door de ingrijpende gevolgen van een dergelijke procedure voor de ontwikkeling van het kind. De langdurige onzekerheid over waar het kind komt te wonen, de taalbarrières in het nieuwe land, het ontbreken van een veilige terugkeer doordat het voor (meestal) de moeder onmogelijk is om met het kind samen terug te reizen en het loyaliteitsconflict waarin het kind terechtkomt als het zelf stem heeft in waar het komt te wonen, zijn slechts enkele voorbeelden van problemen waarmee het kind te maken krijgt.



	aantal	afgerond
Totaal aantal behandelde verzoeken	174	
- m.b.t. internationale kindervervoering	150	
- inkomende verzoeken	54	27
- uitgaande verzoeken	96	53
- m.b.t. internationale omgangsregeling	24	
Totaal aantal betrokken kinderen	243	

### Een kinderrechtenbeschouwing

Artikel 11 IVRK verlangt dat Nederland maatregelen neemt ter bestrijding van internationale kindervervoering. Nederland streeft ernaar om steeds minder inkomende zaken op te lossen met een beschikking door de rechter. De pilot cross-border mediation heeft hiervoor nadrukkelijk de aandacht gevraagd. Deze pilot is positief geëvalueerd en de verkorting van de procedure is definitief ingevoerd. Bij uitgaande zaken kan de Centrale Autoriteit minder direct invloed uitoefenen op de wijze waarop verzoeken afgerond worden, maar ook daarbij wordt, in het belang van de betrokken kinderen, waar mogelijk gestreefd naar een minnelijke oplossing.

Voor het voorkomen van internationale kindervervoeringen is het van belang dat ouders bij een scheiding voldoende geïnformeerd zijn over kindervervoeringskwesties. Het bestaan van het Centrum Internationale Kindervervoering in Nederland is in dit opzicht een belangrijke maatregel die de overheid heeft getroffen ter voorkoming en bestrijding van kindervervoering (artikel 11). Recent hebben ook een aantal uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de belangen van het kind in de zogenoemde teruggeleidingsprocedures benadrukt. Deze uitspraken hebben bovendien helderheid verschaft over de verhouding tussen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Haags Kindervervoeringsverdrag (HKOV).<sup>38</sup> Het Europees Hof heeft al herhaaldelijk beslist dat verdragsstaten verplicht zijn om bij terugkeerbeslissingen de belangen van het kind te concretiseren en zorgvuldig en op transparante wijze te wegen tegenover de belangen van beide ouders en die van de verdragsstaat. De belangen van het kind moeten hierbij voorop staan.

### Conclusies en aanbevelingen Internationale kindbescherming

Ondanks de Nederlandse inspanningen voor het verminderen van internationale kindervervoeringen schommelt het aantal kindervervoeringszaken al jaren rond de 150. Dit, in combinatie met de schrijnende problematiek van kinderen die ontvoerd worden, is de reden voor ons verzoek aan het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek te (laten) doen naar de effecten van de gewijzigde regels van kindervervoeringsprocedures en naar het gebruik van cross border mediation. Hiermee kunnen we inzicht krijgen in de vraag of deze nieuwe maatregelen in Nederland, bedoeld ter verbetering van de situatie van kinderen bij deze ernstige en ingrijpende conflicten tussen ouders, inderdaad tot verbeteringen voor het kind leiden.



### 1.3.3 Adoptie

In de jaren 2005 en 2006 steeg het aantal verzoeken om beginseltoestemming voor adoptie sterk, volgens het ministerie van Justitie als gevolg van de opkomst van China als nieuw adoptieland.<sup>39</sup> In 2007 nam dit aantal weer af. 2008 laat een verdere scherpe daling zien in het aantal verzoeken. Deze daling wordt veroorzaakt door een gestaag afnemend aantal kinderen dat beschikbaar is voor adoptie en als gevolg daarvan steeds langer wordende wachttijden.

—  
1.4  
—

## Jeugdzorg

### 1.4.1 Wachttijsten en toegang tot jeugdzorg

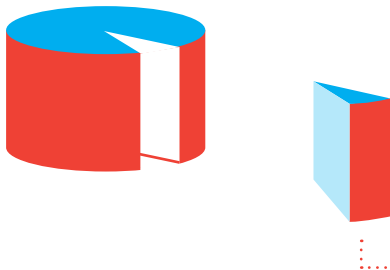
In Nederland doen mensen de laatste jaren steeds meer een beroep op vormen van jeugdzorg voor opgroei- en opvoedproblemen. Dat gebeurt zo lang mogelijk in een vrijwillig kader. Levert dat echter niet voldoende op, dan kan besloten worden om de kinderrechter om een kindbeschermingsmaatregel te vragen. Uit de beschikbare cijfers omtrent jeugdzorg en jeugdbescherming blijkt dat er in 2010 97.472 nieuwe aanmeldingen binnenkwamen bij de Bureaus Jeugdzorg (zie tabel 1.5). Hiervan werden er 63.720 geaccepteerd. Dat betekent dat in deze zaken een indicatie voor jeugdzorg is afgegeven. Kinderen die zo'n indicatie hebben, krijgen daarmee volgens de Wet op de jeugdzorg recht op jeugdzorg. Uit de Brancherapportage van Jeugdzorg Nederland blijkt dat in 2010 in totaal 78.271 minderjarigen gebruik maakten van jeugdzorg.<sup>41</sup> Dat is 2,1 procent van het totaal aantal minderjarigen in Nederland. Niet iedereen met een indicatie kon echter direct gebruik maken van de jeugdzorg.

Op 1 juli 2011 wachtten 2.974 minderjarigen langer dan negen weken op geïndiceerde jeugdzorg, terwijl al was vastgesteld dat zij deze zorg wel nodig hadden. Van deze kinderen en jongeren ontvingen er 1.583 een vorm van vervangende zorg. De wachttijd wordt voor deze groep jeugdigen dus overbrugd door een andere vorm van jeugdzorg aan te bieden. 1.391 minderjarigen kregen geen vervangende zorg tijdens de wachtperiode.

Dat langer wachten mag als een Bureau Jeugdzorg vaststelt dat het verantwoord is. Het is echter onduidelijk hoeveel kinderen (on)verantwoord wachten. De rapportages daarover geven te weinig informatie over omvang en ernst van de wachttijstproblematiek. Het gevolg is dat de politiek onvoldoende geïnformeerd wordt over kinderen die onverantwoord wachten op jeugdzorg. Dit schrijven de Randstedelijke Rekenkamer, de Rekenkamer Amsterdam, de Rekenkamer Den Haag en de Rekenkamer Oost-Nederland in hun gezamenlijke rapport: (On)verantwoord wachten op jeugdzorg.<sup>42</sup>

#### Uit de Brancherapportage van Jeugdzorg

Nederland blijkt dat in 2010 in totaal 78.271 minderjarigen gebruik maakten van jeugdzorg (2%).



Tabel 1.4

Overzicht m.b.t. de procedure tot opnemning van buitenlandse adoptiefkinderen in Nederlandse gezinnen in 2008

Verzoeken ter verkrijging van beginseltoestemming	1.861
Aantal verstrekte beginseltoestemmingen	1.047
Totaal in Nederlandse gezinnen opgenomen kinderen	767
Afwijzingen	48

Bron: Ministerie van Justitie 2010

#### Een kinderrechtenbeschouwing

In artikel 21 IVRK is vastgelegd dat een kind alleen kan worden geadopteerd als dat in zijn belang is. Plaatsing bij een pleeg- of adoptiegezin in eigen land verdient de voorkeur. Nederland moet er op toezien dat de bevoegde instanties toestemming geven en dat de ouders of andere betrokkenen voldoende zijn ingelicht en hebben ingestemd met de adoptie. De bescherming van het kind staat hierbij centraal. Het Kinderrechtencomité heeft in 2009 gesteld dat het bezorgd is over een aantal illegale adopties die het directe gevolg zijn van het gebruik van de zogenaamde 'zwakke adopties'.<sup>40</sup> Wanneer sprake is van een zwakke adoptie blijven de familierechtelijke betrekkingen tussen de minderjarige en zijn of haar biologische ouders naast de nieuwe familierechtelijke betrekkingen van de minderjarige met de adoptieouders bestaan. Het lijkt er echter op dat zich in Nederland op enkele incidenten na geen urgente problemen voordoen. Dit betekent dat er in Nederland weinig problemen zijn met zorgvuldige en professionele adoptieprocedures en dat ons geen problemen bekend zijn met de door het Kinderrechtenverdrag gestelde vereisten op dit punt (artikel 21).

<sup>39</sup> Ministerie van Justitie 2010.

<sup>40</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 46, p. 8.

<sup>41</sup> Deze gegevens zijn blijkens de brancherapportage jeugdzorg afkomstig van de verschillende organisaties. Omdat het kan zijn dan een cliënt bij verschillende organisaties jeugd- en opvoedhulp ontvangt, kan het zijn dat er dubbeltellingen van het aantal cliënten voorkomen.

<sup>42</sup> (On)verantwoord wachten op jeugdzorg. de Randstedelijke Rekenkamer,

de Rekenkamer Amsterdam, de Rekenkamer Den Haag en de Rekenkamer Oost-Nederland (2012)

<sup>43</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

<sup>44</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31839, nr. 137.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31839, nr. 137.

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31839, nr. 137.

Tabel 1.5 Beschikbare cijfers jeugdzorg

Aantal aanmeldingen binnengekomen bij Bureaus jeugdzorg in 2010	97.472 <sup>43</sup>
Aantal indicatiebesluiten door de Bureaus Jeugdzorg in 2010	63.720 <sup>44</sup>
Aantal wachtenden op geïndiceerde jeugdzorg op 1 juli 2011	2.974 <sup>45</sup>
Aantal wachtenden dat vervangende zorg ontvangt op 1 juli 2011	1.583 <sup>46</sup>
Aantal wachtenden zonder vervangende jeugdzorg op 1 juli 2011	1.391 <sup>47</sup>

Bron: Ministerie van Justitie 2010

### 1.4.2 Onder toezicht gestelde kinderen

Wanneer ouders en kinderen hulp nodig hebben en de vrijwillige hulpverlening niet voldoende helpt, kan de kinderrechter een kind onder toezicht van Bureau Jeugdzorg plaatsen. In dat geval kan gedwongen hulpverlening worden ingezet. Op 31-12-2010 stonden 32.565 kinderen en jongeren onder toezicht van Bureau Jeugdzorg. Omdat dit het recht op gezinsleven beperkt, is het belangrijk dat de rechten van kinderen en jongeren in deze situaties heel goed worden nageleefd. Verder is het belangrijk dat alle Bureaus Jeugdzorg een goed functionerende klachtenregeling hebben en dat er een vertrouwenspersoon aanwezig is, zodat jeugdigen en hun ouders die met Bureau Jeugdzorg te maken hebben, hun klachten en vragen kwijt kunnen. Inmiddels blijkt uit de Brancherapportage Jeugdzorg dat bij alle Bureaus Jeugdzorg een klachtenregeling en een vertrouwenspersoon aanwezig is.

### 1.4.3 Uit huis geplaatste kinderen

In Nederland maken steeds meer kinderen gebruik van pleegzorg op het moment dat zij vrijwillig - op initiatief van de ouders - of na een beslissing van de kinderrechter al dan niet tijdelijk elders wonen. In tabel 1.7 is te zien dat in 2010 24.150 minderjarigen gebruik hebben gemaakt van pleegzorg in vrijwillig of gedwongen kader en dat 11.178 minderjarigen in een residentiële instelling werden opgevangen. Ten opzichte van 2009 hebben in 2010 800 minderjarigen méér van pleegzorg gebruik gemaakt. De wachtlijst voor pleegzorg is in 2010 afgenomen. Er stonden op 1 januari 2010 568 minderjarigen op de wachtlijst voor pleegzorg (tabel 1.8). Vooral jonge kinderen maken gebruik van pleegzorg. 36 procent van de kinderen die in 2010 in een pleeggezin zijn geplaatst, is tussen de nul en vier jaar oud (tabel 1.9).



Tabel 1.6 Beschikbare cijfers jeugdbescherming

Aantal jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel in 2010	50.671 <sup>48</sup>
Aantal lopende ondertoezichtstellingen op 31 december 2010	32.565 <sup>49*</sup>
Gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling (2010)	2,9 jaar <sup>51</sup>
Aantal nieuwe voogdijmaatregelen (geen voogdij asiël en voorlopige voogdij) (2010)	1.462 <sup>52</sup>
Aantal afgegeven machtigingen uithuisplaatsing	8.609 <sup>53</sup>
Aantal afgegeven verlengingen machtiging uithuisplaatsing	10.409 <sup>54</sup>
Aantal beschermingsonderzoeken door Raad voor de Kinderbescherming	19.518 <sup>55</sup>
Aantal bij de rechtbank ingediende verzoeken voor een onthefing/ontzetting uit de ouderlijke macht door de Raad voor de Kinderbescherming	1.467

\* (0,93% van het totaal aantal minderjarigen in Nederland)<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

<sup>49</sup> CBS Statline, zoektermen: voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling.

<sup>50</sup> Gegevens van CBS StatLine.

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 145, p. 14

<sup>52</sup> CBS Statline, zoektermen: voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling.

<sup>53</sup> PI Research 2010, p. 15-16. Gebaseerd op regionale cijfers, soms slechts betrekking hebbend op een deel van het kalenderjaar en dus niet volledig. Er is niet gecorrigeerd voor het ontbreken van de cijfers.

Cijfers betreffen voorts alleen de cliënten van Bureau Jeugdzorg. De cijfers weerspiegelen dus niet exacte aantallen zoals deze in geheel Nederland zijn afgegeven, maar vormen grove indicaties van deze aantallen. De cijfers dienen daarom met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

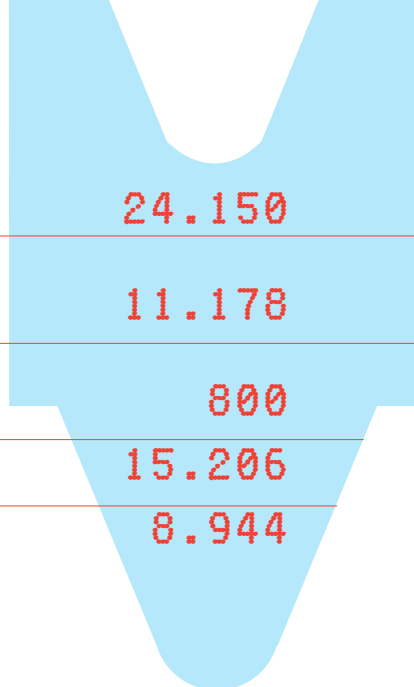
<sup>54</sup> i.d.

<sup>55</sup> Informatie van de Raad voor de Kinderbescherming; Van Kleef 2012.



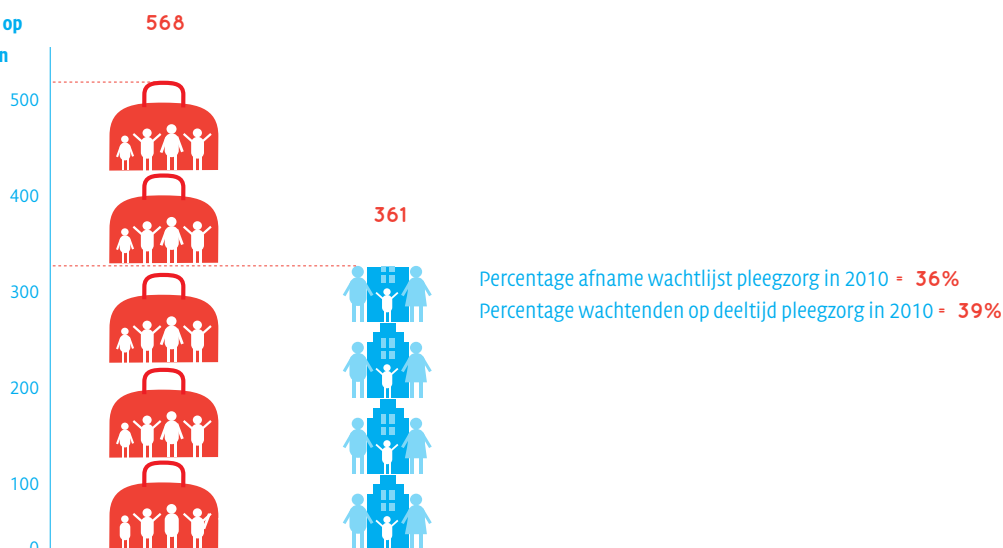
Tabel 1.7 Beschikbare cijfers

Aantal minderjarigen dat gebruik maakt van pleegzorg in 2010 <sup>56</sup>	24.150
Aantal minderjarigen in een accommodatie voor 24-uurs zorg in 2010 <sup>57,58</sup>	11.178
Aantal kinderen méér dat in 2010 gebruik heeft gemaakt van pleegzorg t.o.v. 2009 <sup>59</sup>	800
Aantal kinderen dat bij pleegouders verbleef op 1 januari 2010 <sup>60</sup>	15.206
Aantal nieuw gerealiseerde plaatsen in 2010 <sup>61</sup>	8.944



Tabel 1.8 Overzicht wachtlijsten pleegzorg

aantal wachtenden op pleegzorg in 2010 in absolute aantallen



aantal kinderen op wachtlijst pleegzorg op 1 januari 2010

aantal wachtenden op definitieve) plaatsing bij pleegouders (>9 weken) op 31 december 2010

Bron: Factsheet Pleegzorg 2010

<sup>56</sup> Factsheet Pleegzorg 2010, p. 1

<sup>57</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

<sup>58</sup> Daarnaast verbleef nog een aantal minderjarigen in spoedeisende 24-uurs zorg, deze minderjarigen zijn in de brancherapportage jeugdzorg meegeteld bij het aantal minderjarigen dat gebruik maakte van spoedeisende zorg (11392) en niet opgeteld bij het aantal minderjarigen in 24-uurs zorg voor verblijf.

<sup>59</sup> Factsheet Pleegzorg 2010, p. 1

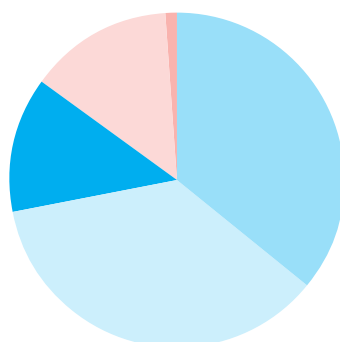
<sup>60</sup> Factsheet Pleegzorg 2010, p. 1

<sup>61</sup> Factsheet Pleegzorg 2010, p. 1

<sup>62</sup> Op grond van artikel 5 en 18 IVRK hebben kinderen en ouders recht op ondersteuning van de overheid bij de verzorging en opvoeding. Opvoedingsondersteuning is dan ook een belangrijk kinderrechtentema. Omdat dit rapport echter is gebaseerd op de voorstudie Kinderrechtenmonitor (Bruning e.a. 2011a) en dit thema daar niet is geïdentificeerd als kinderrechtentema waarover belangrijke zorgen bestaan, wordt er in dit rapport maar minimaal op ingegaan. Het thema zou bij de doorontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor echter uitdrukkelijk mee moeten worden genomen.

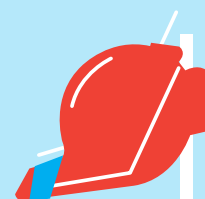
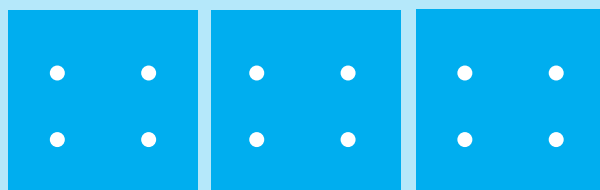
Tabel 1.9 Overzicht leeftijd van de kinderen die in 2010 in een pleeggezin zijn geplaatst

leeftijd	percentage
0-4 jaar	36
5-11 jaar	36
12-14 jaar	13
15-17 jaar	14
18 jaar	1



Bron: Factsheet Pleegzorg 2010

\* \* \*  
NR  
2012  
\* \*



## Een kinderrechtenbeschouwing

### Wachtlijsten en toegang tot jeugdzorg

Kinderen hebben in beginsel het recht om bij hun ouders op te groeien, tenzij scheiding van ouders en kinderen in het belang van het kind noodzakelijk is, bijvoorbeeld wanneer sprake is van mishandeling of ernstige problemen in de opvoeding. Om te voorkomen dat het zo ver komt, hebben kinderen en hun ouders recht op opvoedingsondersteuning.<sup>62</sup> Zij kunnen hiervoor terecht bij een Centrum voor Jeugd en Gezin of, als lichtere vormen van ondersteuning onvoldoende (zullen) zijn, bij het Bureau Jeugdzorg. Een aantal kinderen kan, nadat door Bureau Jeugdzorg een indicatie jeugdzorg is afgegeven, niet direct aanspraak maken op deze geïndiceerde vorm(en) van jeugdzorg. Dan wordt geprobeerd om in de tussentijd vervangende zorg aan te bieden. Een deel van deze groep jeugdigen ontvangt echter in het geheel geen zorg en dit betekent een schending van het recht van deze minderjarigen en hun ouders of verzorgers op ondersteuning bij de opvoeding, zoals dat is vastgelegd in artikel 5 en 18 van het Kinderrechtenverdrag. Dat voor deze wachtende minderjarigen – en dat geldt ook voor de groep minderjarigen die vervangende zorg krijgt aangeboden – zorg nodig is, blijkt namelijk uit het feit dat Bureau Jeugdzorg de opvoedings- of opgroezorg waarop wordt gewacht, zelf heeft geïndiceerd. Het Kinderrechtencomité was in 2009 nog bezorgd over het hoge aantal wachtenden in de jeugdzorg. Ook maakte het comité zich zorgen over een gebrek aan voldoende op het gezin toegesneden voorzieningen die tijdige hulp mogelijk maken en erger kunnen voorkomen. Doordat voorzieningen niet beschikbaar zijn, ontvangen veel kinderen en jongeren geen adequate hulp.

Het comité beveelt aan uitgebreid onderzoek te doen naar de oorzaken van de lange wachtlijsten. Ook vindt het comité dat gezinnen meer moeten worden betrokken bij het voorkomen en oplossen van hun problemen. Bovendien moeten programma's worden opgezet om de families en hun netwerk aan te moedigen om zich actief in te zetten voor de opvoeding en begeleiding van kinderen, bijvoorbeeld door overlegmodellen en opvoedkundige ondersteuning waarbij rekening wordt gehouden met de culturele achtergrond van het kind.<sup>63</sup>

De laatste jaren is hard gewerkt om de wachtlijsten omlaag te krijgen en te laten verdwijnen. De regering heeft herhaaldelijk geïnvesteerd in het verminderen van de wachtlijsten in de jeugdzorg. Om in kaart te brengen hoe het recht op benodigde, professionele zorg voor minderjarigen wordt nageleefd (artikel 3 lid 2 en 3, 5, 18 en 19), is het echter belangrijk om niet alleen maar naar wachtlijsten te kijken. Die geven vaak een vertekend beeld van de werkelijkheid. Zo wordt soms eenmalig veel geld geïnvesteerd om de wachtlijsten weg te werken. In de praktijk zie je dan dat kinderen soms een keer met een intake-hulpverlener spreken en dan vervolgens weer moeten wachten op een nieuwe afspraak met een vaste hulpverlener. Deze kinderen staan dan niet meer op de wachtlijst voor een bepaalde vorm van zorg – ze hebben immers al een eerste afspraak gehad – maar ze worden nog niet geholpen.

### Onder toezicht gestelde kinderen

De cijfers over het aantal kindbeschermingsmaatregelen in tabel 1.6 (ondertoezichtstelling en gezagsontneming) laten zien dat een ondertoezichtstelling veel vaker wordt toegepast dan een gezagsontneming.

Het aantal onder toezicht gestelde kinderen dat met een uithuisplaatsing te maken krijgt, is niet duidelijk.

Met deze cijfers kunnen we nog geen antwoorden geven op de vraag of Nederland zich voldoende inspant om kinderen en ouders zo lang mogelijk bij elkaar te houden en om tegelijkertijd kinderen thuis voldoende te beschermen. Een kind heeft recht op ondersteuning thuis (artikel 5 en 18), maar heeft ook recht op bescherming van de overheid bij (vermoedens van) kindermishandeling (artikel 19). Voorts is het relevant om een aantal zaken duidelijk in beeld te krijgen:

- hoeveel minderjarigen krijgen te maken met een uithuisplaatsing
- om welke vormen van uithuisplaatsing gaat het dan (residentiële zorg, waaronder crisisopvang; pleegzorg, gesloten jeugdzorg)
- bestond er een noodzaak tot deze uithuisplaatsing
- wat levert de uithuisplaatsing de minderjarige daadwerkelijk op (met andere woorden, levert een uithuisplaatsing meer op dan thuisblijven)?<sup>64</sup>

Een scheiding van kind en ouders levert immers een forse inbreuk op hun recht op gezinsleven en het Kinderrechtenverdrag schrijft voor dat kinderen die van hun ouders zijn gescheiden, recht hebben op bijzondere aandacht en bescherming.

Naar verwachting treedt begin volgend jaar de nieuwe Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen in werking.<sup>65</sup> Deze wet biedt een aantal belangrijke verbeteringen voor de positie van minderjarigen. Zo komt het belang van het kind meer centraal te staan bij pleeggezinplaatsingen, onder meer door eerder duidelijkheid te verschaffen over het toekomstperspectief van de minderjarige.

Ook wordt het recht op periodieke evaluatie van een uithuisplaatsing bij wet versterkt en worden zorgvuldige afwegingen bij beslissingen over een maatregel van kindbescherming gestimuleerd.

### Uit huis geplaatste kinderen

Een uithuisplaatsing van een minderjarige mag nooit langer duren dan noodzakelijk is, vooral als het gaat om vormen van vrijheidsbeneming (zie artikel 37). De artikelen 9, 20 en 25 van het Kinderrechtenverdrag bepalen dat een kind dat (tijdelijk) niet bij zijn eigen ouders of verzorgers kan wonen, recht heeft op extra bescherming. Dat betekent in elk geval dat het kind dan recht heeft op een regelmatige evaluatie van de noodzaak van de uithuisplaatsing. Ook heeft de minderjarige recht op voldoende omgang en andere vormen van contact met het thuisfront. Als een kind tijdelijk of blijvend niet bij zijn eigen ouders of verzorgers kan wonen, dan moet in eerste instantie worden gekeken of het kind in een pleeggezin kan worden geplaatst.

Alleen als het niet in het belang van het kind is om in een pleeggezin te wonen, mag het in een residentiële voorziening (een instelling) worden geplaatst. Dat staat in artikel 20 van het Kinderrechtenverdrag en in de *UN-Guidelines on Children in Alternative Care*. Uit de cijfers in de tabellen 1.7 en 1.8 blijkt dat er steeds meer uit huis geplaatste kinderen in een pleeggezin worden geplaatst en dat de wachtlijst voor pleegzorg daalt. Dit komt tegemoet aan de inspanningsverplichting van de overheid om voldoende gezinsvervangende zorg te stimuleren. Daarbij is ook belangrijk te vermelden dat juist jonge kinderen die (tijdelijk) niet meer bij hun eigen ouders of verzorgers kunnen wonen veel baat hebben bij gezinsvervangende zorg.

<sup>63</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 40 en 42, p. 7-8.

<sup>64</sup> Zie EHRM13 juli 2000 Scozzari en Giunta t. Italië, concurrerende mening rechter Zupančič

<sup>65</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32015, nr. A.

## Conclusies en aanbevelingen Jeugdzorg

Wij zien er op toe dat de verantwoordelijke instanties zich tot het uiterste (blijven) inspannen om de wachtlijsten voor jeugdzorg te laten verdwijnen of in elk geval te laten verminderen. Daarnaast hebben we een aantal wensen.

- We willen het ministerie van VWS aanspreken op het risico dat jeugdigen lopen die op geïndiceerde jeugdzorg wachten en voor wie geen vervangende zorg voorhanden is. Zij moeten voldoende beschermd worden en daarvoor moeten maatregelen getroffen worden.
- Wij willen dat het Bureau jeugdzorg inzichtelijk maakt hoe het kinderen die wachten op geïndiceerde zorg in het vizier houdt en voldoende beschermt.
- We willen dat de verantwoordelijke instanties duidelijkheid geven over hoe ze voldoen aan de verplichting om een uithuisplaatsing van een kind te voorkomen: is er bijvoorbeeld in Nederland voldoende aanbod voor langdurige gezinsondersteuning? Wordt niet te snel naar een ondertoezichtstelling gegrepen terwijl vrijwillige hulp nog mogelijk zou zijn?

Het recht op participatie van minderjarigen in procedures waarin beslist wordt over een gedwongen overheidsbemoeienis, vooral als het gaat om een mogelijke uithuisplaatsing, kan wat ons betreft verbeterd worden, zodat artikel 12 IVRK en de *UN-Guidelines for Children in Alternative Care* beter nageleefd worden. Een paar punten:

- Meer inzicht in het gebruik van de informele rechtsingang van kinderen is wenselijk; we willen daarom een onderzoek naar de vraag hoe kinderrechtshouders met dergelijke informele verzoeken van minderjarigen omgaan.
- Wij willen kinderrechtshouders aansporen om kinderen vaker te horen bij (verlengings)verzoeken tot ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. Momenteel doen we onderzoek naar rechtsfiguur bijzondere curator. We verwachten de resultaten medio 2012 te presenteren.

Participatie van kinderen en ouders bij het vroeg oplossen van de problemen is belangrijk (artikel 12). Wij willen het belang van het actief betrekken en ondersteunen van het eigen netwerk van kind en gezin telkens benadrukken. Hiervoor kan worden gedacht aan verschillende mogelijkheden:

- Opzetten van programma's om de families en hun netwerk aan te moedigen om zich actief in te zetten voor de opvoeding en begeleiding van kinderen.
- Vroegtijdige opvoedingsondersteuning aan de gezinnen zelf. Netwerkberaden zijn de laatste jaren steeds bekender geworden en worden vaker toegepast bij het zoeken naar oplossingen voor opgroei- en opvoedproblemen.
- We willen de Raad voor de Kinderbescherming vragen hoe netwerkberaden worden gebruikt tijdens gezinsonderzoek om te voorkomen dat om een maatregel van kinderbescherming wordt verzocht.

Kinderen die uit huis worden geplaatst, hebben in dit domein onze hoogste prioriteit omdat zij extra kwetsbaar zijn. Enerzijds is dit een inbreuk op hun recht op gezinsleven en een scheiding van de ouders levert een kind doorgaans veel schade op. Anderzijds is voor een deel van deze kinderen thuis blijven wonen nog schadelijker gezien het risico op mishandeling. Voor uithuisgeplaatste kinderen geldt dat het Kinderrechtenverdrag, evenals de *UN-Guidelines on Children in Alternative Care*, een voorkeur uitspreekt voor gezinsvervangende zorg. Hoe jonger het kind van de ouders wordt gescheiden, hoe belangrijker het is dat een nieuwe gezinsomgeving kan worden geboden via een pleeggezinplaatsing (artikel 3, 20 IVRK).

- Wij vragen aandacht voor het belang van gezinsvervangende zorg (pleegzorg, gezinshuizen) voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen.
- We willen dat de overheid hier beleid voor blijft ontwikkelen om te voldoen aan de verplichting die uit artikel 3 en 20 IVRK voortvloeit.
- We willen stimuleren dat er meer onderzoek komt naar het pleegzorgbeleid en de gevolgen daarvan voor de komende jaren: hoe wordt gezorgd voor voldoende aanbod, kwaliteit en ondersteuning van pleeggezinnen? Hoe wordt de voorkeur voor een uithuisplaatsing in een gezinssituatie in wet of beleid vormgegeven (bijvoorbeeld: kinderen onder de zes jaar die uit huis worden geplaatst, kunnen slechts in een pleeggezin worden opgevangen)?

### — Participatie van kinderen bij juridische procedures —

Op grond van artikel 12 lid 2 IVRK heeft een kind het recht in de gelegenheid te worden gesteld om gehoord te worden in de juridische procedures waarin het betrokken is. Zo moet een rechter kinderen horen die een bepaalde leeftijd en mate van rijpheid hebben bereikt en hebben kinderen het recht dat met hun mening rekening wordt gehouden. Het Kinderrechtenverdrag zegt dat aan hun mening 'passend gewicht' moet worden gehecht. In elke gerechtelijke procedure heeft het kind het recht om te worden gehoord. In Nederland zou op grond van artikel 12 IVRK en General Comment

nr. 12 (The right to be heard) van het Kinderrechtencomité meer aandacht moeten zijn voor rechtsbijstand of ondersteuning van minderjarigen tijdens een procedure. Een advocaat of een bijzondere curator zou een minderjarige bij beslissingen over uithuisplaatsing vaker moeten bijstaan en kinderen zouden jaarlijks moeten worden gehoord door de rechter bij een beslissing over uithuisplaatsing, ook als alle betrokkenen het eens zijn met een verlenging van de uithuisplaatsing.

## Eindconclusies en aanbevelingen

### Domein 1 Gezins situatie en alternatieve zorg



Kinderen hebben recht op een gezonde ontwikkeling (artikel 6) en dat lukt het best in een veilige omgeving waarin kinderen met hun ouders of primaire verzorgers gezamenlijk leven en opgroeien. Dat is het uitgangspunt van het Kinderrechtenverdrag (artikel 5 en 18). Helaas blijkt samenleven niet altijd mogelijk te zijn en in dat geval moet de overheid ingrijpen. Het is van belang dat de procedures waarbij kinderen (tijdelijk) van hun ouders gescheiden worden met voldoende waarborgen zijn omkleed. In het Kinderrechtenverdrag is een aantal bepalingen opgenomen dat specifiek over deze situatie gaat (artikel 9, 20, 25).

Veel kinderen maken gebruik van geïndiceerde jeugdzorg en veel kinderen kunnen niet bij hun (beide) ouders blijven wonen door een uithuisplaatsing of (echt)scheiding van de ouders. In de meest heftige scheidingssituaties betekent dit voor kinderen dat er geen of moeizaam contact is met de niet-verzorgende ouder of dat er na kinderontvoering naar het buitenland een voor het kind ingrijpende procedure start.

In Nederland is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd om de situatie van kinderen die met deze problemen hebben te maken te verbeteren:

- Er is hard gewerkt aan het verminderen van de wachtlijsten in de jeugdzorg.
- Er is meer aandacht voor gebruik van netwerkberaden bij gezinsbemoedening door de overheid.
- Er ligt een wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen ter behandeling in de Eerste Kamer.
- Er is geïnvesteerd in cross-border mediation bij internationale kinderontvoeringszaken.
- Er is een wetsherziening doorgevoerd waarmee wordt gestimuleerd dat sneller duidelijkheid wordt geboden over de vraag of een kind moet worden teruggeleid of in Nederland mag blijven.

In de politieke discussie over de stelselherziening jeugdzorg – ‘Zorg voor Jeugd’ – is veel aandacht te vinden voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en kracht van gezinnen en hun sociale omgeving bij opvoed- en opgroei problemen. Toch hebben we in dit hoofdstuk verschillende aanbevelingen gepresenteerd waarmee de rechten van kinderen ten aanzien van hun eigen gezinsleven en bij scheiding van ouders beter kunnen worden nageleefd.

#### Hoogste prioriteit

De ernst van de problematiek en het risico dat de rechten van deze kinderen worden geschonden, heeft er toe geleid dat wij het toezicht op de maatregelen van ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing tot hoogste prioriteit bestempelen. Vanwege de verstreckende gevolgen van deze beschermingsmaatregelen, die vaak leiden tot een scheiding van ouder(s) en kind, moet erop worden toegezien dat de bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag goed worden nageleefd. Denk hierbij ook aan het recht om gehoord te worden (artikel 12) en aan het voldoende rekening houden met de belangen van het kind (artikel 3). In lijn met het Kinderrechtencomité maken wij ons zorgen over de wachtlijsten voor de toegang tot jeugdzorg, ondanks het feit dat die de laatste jaren al in belangrijke mate zijn afgenomen. Daarom geven wij ook dit thema veel prioriteit.

Op basis van het voorgaande concluderen wij dat de volgende drie thema's binnen het domein gezins situatie en alternatieve zorg de hoogste prioriteit hebben omdat hier de grootste risico's van inderrechtenschendingen liggen:

1. **Uit huis geplaatste kinderen: voldoende beschikbare opvang en voldoende aandacht voor het uitgangspunt dat plaatsing in een pleeggezin de voorkeur verdient;**
2. **Onder toezicht gestelde kinderen en hun recht op effectieve participatie in procedures met (juridische) ondersteuning;**
3. **Vermindering van wachtlijsten en bescherming van kinderen die moeten wachten op geïndiceerde zorg.**



—  
**1.6**  
—

## **En nu verder: een vooruitblik**



In dit hoofdstuk hebben we cijfers gepresenteerd over de toegang tot de jeugdzorg en over kinderen die het risico lopen om gescheiden te worden van hun ouder(s). Er zijn al veel cijfers beschikbaar, maar op een aantal vlakken ontbreken die of is verdiepend onderzoek gewenst. Zo is het belangrijk om de toegang van kinderen en gezinnen tot de jeugdzorg ook in toekomstige edities van de monitor te blijven volgen, zeker in het licht van de ingrijpende wijzigingen die het stelsel van de jeugdzorg in de nabije toekomst ondergaat.<sup>66</sup> Het is daarbij wenselijk niet alleen naar het feitelijke gebruik van de jeugdzorg te kijken. Het aantal gezinnen en kinderen dat hulp vanuit de jeugdzorg ontvangt, ligt namelijk waarschijnlijk lager dan het aantal gezinnen en kinderen dat met problemen kampt. Sommige kinderen en gezinnen die niet de hulp krijgen die ze nodig hebben, staan op een wachtlijst omdat passende hulp niet direct beschikbaar is. Bij andere kinderen en gezinnen is iets anders aan de hand: problemen worden niet onderkend of herkend of hulp wordt niet geaccepteerd. We bevelen daarom aan om te onderzoeken hoe het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen zich verhoudt tot het aantal kinderen of gezinnen dat deze hulp nodig heeft. Zo ontstaat inzicht in welke groepen kinderen en gezinnen niet de hulp krijgen die ze nodig hebben.

Het is wenselijk dat er meer zicht komt op het aantal kinderen dat te maken krijgt met een uithuisplaatsing, want het gaat hier om een kindbeschermingsmaatregel waarbij het recht op gezinsleven ernstig wordt beperkt. Een belangrijke vraag is ook hoe zorgvuldig niet alleen een uithuisplaatsing maar ook andere kindbeschermingsmaatregelen worden voorbereid, uitgevoerd en geëvalueerd. Een ander belangrijk aandachtspunt is de participatie en het belang van kinderen bij kindbeschermingsprocedures, echtscheidingsprocedures en omgangsregelingen. Centrale vragen zijn dan bijvoorbeeld of kinderen weet hebben van hun recht om gehoord te worden en of zij ook daadwerkelijk hun verhaal kunnen doen en daarbij serieus genomen worden. Verder is het wenselijk om in kaart te brengen welke aanvullende maatregelen de overheid kan nemen om het samen opvoeden door gescheiden ouders te bevorderen en – indien er gekozen wordt voor een verdeling waarin één ouder de verzorgende ouder is – kinderen te ondersteunen in het behouden van omgang met de niet-verzorgende ouder (indien kinderen dit wensen). Ten slotte is het aanbevelenswaardig in beeld te brengen hoe lang kinderontvoeringsprocedures duren en in hoeverre ze via (cross-border) mediation worden beëindigd.

<sup>66</sup> VVD/CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept Regeerakkoord.

30 september 2010, Geraadpleegd op 6 februari 2011 via [www.kabinetsformatie2010.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=127446](http://www.kabinetsformatie2010.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=127446).

<sup>67</sup> Stevens, J., E. Pommer, H. van Kempen, E. Zeijl, i. Woittiez, K. Sadiraj, R. Gilsing en S. Keuzenkamp (2009). De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



# Bescherming tegen exploitatie & geweld

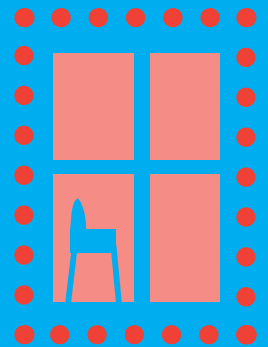
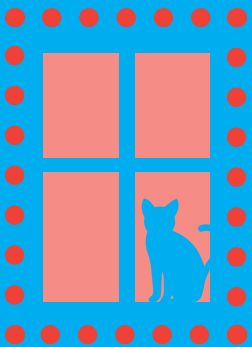


## Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

2, 3, 6, 7, 8, 12, 16, 17, 19, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 39

### Leeswijzer

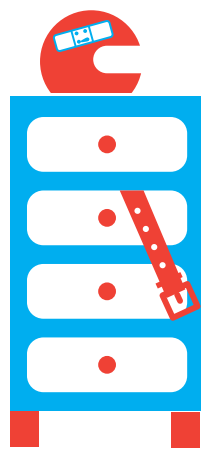
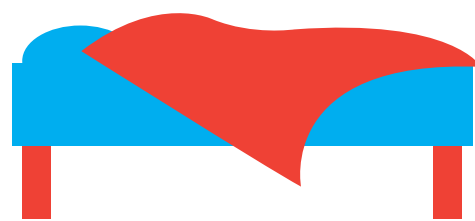
- 2.1 Inleiding en context
- 2.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag
- 2.3 Kindermishandeling
  - 2.3.1 *Omvang, signalering en melding van kindermishandeling*
  - 2.3.2 *Verwijzing en onderzoek bij kindermishandeling*
  - 2.3.3 *Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling*
- 2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel
- 2.5 Melding en opsporing kinderporno
- 2.6 Kind en internet
- 2.7 Eindconclusies en aanbevelingen
- 2.8 En nu verder: een vooruitblik



Jongen (16)

“ Ik word door mijn moeder uitgescholden en geslagen. Ik wil bij mijn opa en oma wonen, maar mijn moeder is het hiermee niet eens. Wat kan ik doen?”

Ieder kind heeft recht op bescherming. Bij kindermishandeling raden we kinderen aan hun situatie te bespreken met een vertrouwenspersoon bij hen uit de omgeving. Die persoon kan met hen verdere stappen ondernemen, zoals samen contact opnemen met het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, Bureau Jeugdzorg of de politie. We kunnen ook aandacht vragen bij de regering voor dit onderwerp.



## 2.1

### Inleiding en context

*De meeste kinderen groeien op in een veilige omgeving. Sommige kinderen krijgen echter te maken met situaties die bedreigend zijn voor hun lichamelijke en psychische gezondheid.*

#### Kindermishandeling

Kindermishandeling is een verzamelterm voor verschillende vormen van mishandeling en verwaarlozing die bedreigend of gewelddadig zijn voor een kind. Het kan gaan om lichamelijke, seksuele, emotionele of psychische mishandeling of verwaarlozing.

Ook getuige zijn van geweld tussen ouders onderling is een vorm van kindermishandeling.

Kindermishandeling staat hoog op de politieke agenda. We hebben eind vorig jaar in een brief aan de Tweede Kamer onze bezorgdheid geuit naar aanleiding van recente schattingen van de prevalentie van kindermishandeling in Nederland.<sup>68</sup> Ook twijfelden wij aan de effectiviteit van de maatregelen van de overheid om kindermishandeling te voorkomen, te signaleren en aan te pakken.

Kindermishandeling kan zeer ernstige gevolgen hebben voor de ontwikkeling en het functioneren van kinderen en deze gevolgen kunnen levenslang doorwerken, zo blijkt veelvuldig uit onderzoek. Het gaat hierbij om uiteenlopende lichamelijke en psychische problemen. De fysieke schade van kindermishandeling kan variëren van blauwe plekken en botbreuken tot hersenbeschadiging.

Lichamelijke verwaarlozing door bijvoorbeeld ondervoeding kan leiden tot groei- en ontwikkelingsachterstanden bij het kind.<sup>69</sup>

Kinderen die te maken krijgen met mishandeling kunnen teruggetrokken of juist agressief en antisociaal gedrag vertonen. Op latere leeftijd hebben ze een grotere kans op depressies, angststoornissen, hechtingsproblemen en andere psychiatrische problemen.<sup>70, 71, 72</sup> Verder hebben slachtoffers van kindermishandeling een groter risico om op latere leeftijd een alcohol- en drugsverslaving<sup>73</sup> te ontwikkelen, hebben zij vaker zelfmoordgedachten en ondernemen zij vaker zelfmoordpogingen.<sup>74</sup> Ten slotte hebben slachtoffers een verhoogde kans om zelf later dader te worden van kindermishandeling.<sup>75</sup>

#### Minderjarige slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting

De handel in en uitbuiting van kinderen kan vele vormen aannemen. Er kan sprake zijn van economische of seksuele uitbuiting.

Bij economische uitbuiting gaat het om kinderarbeid, bij seksuele uitbuiting om kinderprostitutie, handel in minderjarigen voor seksuele doeleinden, kinderporno en kinderseksuïerisme.

Minderjarige meisjes die in de prostitutie werken, zijn hiertoe vaak verleid of worden hiertoe gedwongen door zogenoemde loverboys. Kinderporno is een actueel en gevoelig onderwerp in de Nederlandse samenleving.

Begin 2012 maakte de minister van Veiligheid en Justitie bekend dat het bezit van kinderporno harder zal worden aangepakt: het aantal agenten dat zich hiermee bezighoudt, wordt verdubbeld en er komt meer aandacht voor het opsporen van slachtoffers, vervaardigers en verspreiders van kinderporno.

#### Internetrisico's

Hoewel het internet jongeren nieuwe educatieve en sociale mogelijkheden biedt, brengt het ook gevaren met zich mee. Zo kunnen online gebeurtenissen worden uitvergroot, kunnen kinderen gemakkelijk geconfronteerd worden met beelden die niet voor hen geschikt zijn (bijvoorbeeld pornografische of gewelddadige beelden) en kunnen nieuwe contacten met onbekenden snel gelegd worden, waarbij geen zekerheid is over de ware identiteit van de ander.<sup>76</sup> Daarnaast gaan niet alle (jeugdige) internetgebruikers zorgvuldig om met hun persoonlijke gegevens (zoals huisadres en telefoonnummer) op bijvoorbeeld sociale netwerksites, waardoor derden hiervan misbruik kunnen maken.<sup>77</sup>



**Kindermishandeling staat hoog op de politieke agenda.**

## In dit domein

Exploitatie van en geweld tegen kinderen kan betrekking hebben op verschillende gebieden. In deze Kinderrechtenmonitor is een selectie gemaakt van de voor Nederland relevante thema's op dit gebied, namelijk kindermishandeling en seksuele en economische uitbuiting. Ook is er aandacht voor de risico's die het internet in dit kader met zich meebrengt. Behalve aan prevalentie, signalering en behandeling besteden we in dit hoofdstuk ook aandacht aan de strafrechtelijke aanpak van exploitatie van en geweld tegen kinderen.

# 2.2

## Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het Kinderrechtenverdrag heeft bepalingen die kinderen beschermen tegen exploitatie en geweld. Artikel 19 stelt dat verdragsstaten verplicht zijn om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld. Het Kinderrechtencomité heeft onlangs een uitgebreide toelichting gegeven op de inhoud en werking van artikel 19 IVRK.<sup>78</sup> Hieruit volgt dat de term geweld uit artikel 19 op een brede manier moet worden uitgelegd. Verdragsstaten moeten kinderen niet alleen beschermen tegen fysieke vormen van geweld, maar ook tegen geestelijk geweld, geweld in de massamedia, geweld tussen kinderen onderling enzovoorts. Bovendien vindt het Kinderrechtencomité dat het beschermen van de menselijke waardigheid van het kind en zijn fysieke en psychische integriteit van essentieel belang is voor het promoten van het geheel aan rechten in het verdrag.<sup>79</sup>

De artikelen 32 tot en met 36 richten zich op de bescherming van kinderen tegen alle vormen van uitbuiting en exploitatie:

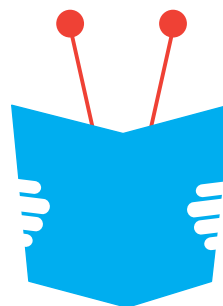
- kinderarbeid (artikel 32)
- drugsgebruik (artikel 33)
- kinderprostitutie en kinderpornografie (artikel 34)
- het ontvoeren, verhandelen of verkopen van kinderen (artikel 35).

Het optionele protocol over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, dat door Nederland is geratificeerd, specificeert de verplichtingen van de verdragsstaat op dit gebied. Daarnaast zijn situaties van uitbuiting of exploitatie van kinderen denkbaar, die niet, of niet volledig, onder een van de specifieke artikelen vallen, zoals het ongeoorloofd gebruiken van kinderen in media en reclame, het optreden van kinderen als artiest en schoonheidswedstrijden voor kinderen. Daarom is in het verdrag ook een algemeen artikel opgenomen waarin alle denkbare vormen van uitbuiting en exploitatie worden beschreven: artikel 36.

In het kader van de uitbuiting van en handel in kinderen zijn tevens de artikelen 7, 8 en 12 van bijzonder belang:

- Artikel 7 waarborgt het recht van ieder kind heeft om zijn ouders te kennen en door hen verzorgd te worden.
- Artikel 8 geeft ieder kind het recht zijn identiteit te allen tijde te behouden en verplicht de overheid het kind te steunen om zijn identiteit te herstellen als die ontnomen is.
- Artikel 12 geeft ieder kind het recht om zijn mening te geven over alle zaken die het kind aangaan.
- Artikel 39 geeft alle slachtoffers van geweld, misbruik en uitbuiting recht op bijzondere zorg.

Verder spelen de artikelen 16 en 17 een belangrijke rol binnen het verwante thema Kind en Internet, dat eveneens in dit domein behandeld wordt. Zo waarborgt artikel 16 de privacy van het kind en bevat artikel 17, naast het recht op toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen, tevens het recht op bescherming tegen schadelijke informatie.



<sup>68</sup> Alink, L., R. van Ijzendoorn, M. Bakermans-Kranenburg, F. Fieke Pannebakker, T. Vogels en S. Euser (2010). Kindermishandeling 2010. Leiden: Universiteit van Leiden/TNO.

<sup>69</sup> A. Wolzak en I. ten Berge. Gevolgen van kindermishandeling. Nederlands Jeugdinstituut: Utrecht, 2008.

<sup>70</sup> D. M. Fergusson, J. M. Boden en L. J. Horwood, Exposure to childhood sexual and physical abuse and adjustment in early adulthood, in: Child Abuse & Neglect, 2008: 607-619

<sup>71</sup> Euser E, van Ijzendoorn MH, Cyr C, Brilleslijper S, Bakermans-Kranenburg MJ. Kindermishandeling en Gehechtheid. In: Prins P, Braet C, editors. Handboek klinische ontwikkelingspsychologie. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 2008: 477-502.

<sup>72</sup> A. Wolzak en I. ten Berge. Gevolgen van kindermishandeling. Nederlands Jeugdinstituut: Utrecht, 2008.

<sup>73</sup> V. J. Felitti et al., 'Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults', in: K. Franey, R. Geffner & R. Falconer (red), The cost of child maltreatment: Who pays? We all do, San Diego, CA: Family Violence and Sexual Assault Institute 2001, p. 53-69.

<sup>74</sup> V. J. Felitti et al., 'Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults', in: K. Franey, R. Geffner & R. Falconer (red), The cost of child maltreatment: Who pays? We all do, San Diego, CA: Family Violence and Sexual Assault Institute 2001, p. 53-69.

<sup>75</sup> The National Clearinghouse on Family Violence. A handbook for health and social service providers and educators on children exposed to woman abuse/family violence. Ottawa: The National Clearinghouse on Family Violence, 1999

<sup>76</sup> Sonck, N. en J. de Haan (2011). Kinderen en internetrisico's. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>77</sup> S. Livingstone en L. Haddon (red.), Kids online: opportunities and risks for children, Bristol: The Policy Press 2009

<sup>78</sup> Kinderrechtencomité 2011.

<sup>79</sup> Kinderrechtencomité 2011.

## 2.3

### Kindermishandeling

#### 2.3.1 Omvang, signalering en melding van kindermishandeling

In 2010 zijn naar schatting 118.836 minderjarige kinderen in Nederland slachtoffer geworden van mishandeling, waarbij in 3.424 gevallen sprake was van seksueel misbruik. Dit volgt uit een recente studie van Alink e.a. (2011) naar de prevalentie van kindermishandeling in Nederland, waarbij de cijfers zijn gebaseerd op informantenmeldingen<sup>80</sup> en gegevens van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). In deze studie is tevens bijzondere aandacht voor de prevalentie van kindermishandeling onder middelbare scholieren.

Het AMK - onderdeel van Bureau Jeugdzorg - is een instantie waar kindermishandeling gemeld kan worden. Het AMK geeft advies en verricht onderzoek bij (vermoedelijke) gevallen van kindermishandeling en brengt zo nodig hulp op gang.<sup>81</sup> In 2010 hebben 62.001 mensen die in hun omgeving kindermishandeling vermoedden en dit wilden melden contact opgenomen met het AMK. Aan 43.925 van hen heeft het AMK een advies gegeven en voor de resterende 18.076 gevallen vond het AMK nader onderzoek noodzakelijk. Het is hierbij belangrijk om voor ogen te houden dat regelmatig meerdere kinderen uit een gezin tegelijk worden gemeld, waardoor het aantal gemelde kinderen hoger zal liggen dan het aantal meldingen.<sup>82</sup> Al met al heeft het AMK in 2010 voor 22.661 kinderen vastgesteld dat zij zijn mishandeld,<sup>83</sup> en voor 635 kinderen dat zij slachtoffer zijn van seksueel misbruik.

Tabel 2.1 Omvang, signalering en melding kindermishandeling in 2010



Bron: L. Alink e.a., *Kindermishandeling 2010*, Universiteit Leiden/TNO 2011.

Tabel 2.2 Melding en omvang kindermishandeling bij het AMK in 2010

Aantal keer contact opgenomen met AMK <sup>84</sup>	62.001
Aantal adviezen AMK <sup>85</sup>	43.925
Aantal onderzoeken AMK <sup>86</sup>	18.076
Aantal mishandelde kinderen gemeld bij het AMK <sup>87</sup>	22.661*
Aantal seksueel misbruikte kinderen gemeld bij het AMK <sup>88</sup>	635
*6,4 per 1000 kinderen	

<sup>80</sup> Deze 'informanten' zijn professionals die beroepsmatig met kinderen te maken hebben in verschillende sectoren, zoals onderwijs, juridische en sociaal-medische zorg.

<sup>81</sup> 'Wat is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling?', AMK Nederland, [www.amk-nederland.nl](http://www.amk-nederland.nl) (geraadpleegd op 10 januari 2012).

<sup>82</sup> Alink e.a. 2011.

<sup>83</sup> Dit betreft de kinderen voor wie mishandeling is vastgesteld bij afsluiting van de casus.

<sup>84</sup> Jaarverslag AMK 2010.

<sup>85</sup> Jaarverslag AMK 2010.

<sup>86</sup> Jaarverslag AMK 2010.

<sup>87</sup> Alink e.a. 2011.

<sup>88</sup> Alink e.a. 2011.

Meestal vertellen mishandelde kinderen of degene die hen mishandelt niet uit zichzelf over de situatie. Kinderen vinden het vaak lastig om over dit onderwerp te praten. Het AMK stimuleert mensen uit hun omgeving dan ook om (vermoedens van) kindermishandeling bij hen te melden.<sup>89</sup> Niettemin zijn er kinderen die wel contact durven op te nemen met hulpverlenende instanties. Zo heeft de Kinder-telefoon in 2010 meer dan 11.500 gesprekken over dit onderwerp gevoerd.

Tabel 2.3 Gesprekken over geweld bij de Kindertelefoon in 2010



### Een kinderrechtenbeschouwing

Het recht om beschermd te worden tegen mishandeling (artikel 19) is een van de fundamentele rechten in het Kinderrechtenverdrag. Desalniettemin is in 2010 een groot aantal kinderen in Nederland slachtoffer geworden van mishandeling. Daardoor is dit een belangrijk thema bij de naleving van kinderrechten in Nederland. Artikel 19 lid 1 verplicht de overheid om kinderen adequaat te beschermen tegen mishandeling. Artikel 19 lid 2 vult aan dat deze maatregelen ter bescherming doeltreffende procedures dienen te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben. Ook volgt uit dit tweede lid dat de overheid gehouden is procedures voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek en behandeling van gevallen van kindermishandeling te ontwikkelen.

In dit kader is relevant dat recentelijk door de ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik moet toezien op de uitvoering van het Actieplan. In dit plan staat een ketenbrede, multidisciplinaire aanpak van kindermishandeling centraal, waarbij de regierol van de gemeente wordt versterkt. De ministeries stellen onder meer voor om voor de signalering en melding van kindermishandeling een wettelijk verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te implementeren.

Het Kinderrechtencomité beveelt alle verdragsstaten ten zeerste aan om veilige, bekende, vertrouwelijke en toegankelijke mogelijkheden te bieden voor kinderen, hun vertegenwoordigers en anderen om geweld tegen kinderen te rapporteren. Deze mogelijkheid wordt in Nederland primair geboden door het AMK. Desalniettemin blijkt uit de studie van Alink e.a. (2011) dat een groot aantal gevallen van kindermishandeling hier niet wordt gemeld. In tabel 2.1 en 2.2 is te zien dat in 2010 slechts 22.661 mishandelde kinderen bij het AMK waren gemeld, tegenover een schatting van 118.836 slachtoffers in totaal.

Dit is een zorgelijke constatering, omdat de melding van kindermishandeling van groot belang is om in te kunnen grijpen en zo kinderen adequaat te beschermen (artikel 19).

### Conclusies en aanbevelingen Omvang, signalering en melding van kindermishandeling

Een belangrijk aandachtspunt is de veiligheid van een kind gedurende een onderzoek van het AMK. Wordt vanaf het moment van een melding gewaakt voor de veiligheid van een kind en zo ja, hoe en door wie? En hoe prioriteert het AMK de meldingen om ervoor te zorgen dat de meest urgente gevallen direct worden opgepakt en zo snel mogelijk worden afgerond? Voor de naleving van artikel 19 lid 1 is het nodig dat zodra een melding van (een vermoeden van) kindermishandeling binnenkomt, de overheid het kind effectief beschermt tegen alle vormen van geweld. Wij vragen bijzondere aandacht voor de werkwijze bij de AMK's: vanaf de binnenkomst van een melding moet de veiligheid van het kind in kwestie voldoende worden bewaakt en bovendien moet er de garantie zijn dat meldingen met de hoogste prioriteit altijd direct en voortvarend worden opgepakt. Daarnaast is de preventie van kindermishandeling een zeer belangrijk aandachtspunt. In het licht van artikel 19 lid 1 IVRK en van General Comment nr. 13 van het Kinderrechtencomité zien wij erop toe dat de overheid hier voldoende aandacht aan blijft schenken; onder meer door de inzet van *evidence-based* preventieprogramma's en door het daadwerkelijke gebruik van meldcodes door professionals die dagelijks met kinderen omgaan. Een evaluatie van het gebruik van meldcodes binnen de verschillende beroepsgroepen zou een belangrijke actie voor het monitoren van artikel 19 lid 1 IVRK kunnen zijn. Tevens willen wij in dit kader toezien op de wijze van uitvoering van het Actieplan Aanpak Kindermishandeling en de verrichtingen van de nieuwe Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik.

**In 2010 zijn naar schatting 118.836 minderjarige kinderen in Nederland slachtoffer geworden van mishandeling, waarbij in 3.424 gevallen sprake was van seksueel misbruik.**

<sup>89</sup> 'Wat is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling?', AMK Nederland, [www.amk-nederland.nl](http://www.amk-nederland.nl) (geraadpleegd op 10 januari 2012).

<sup>90</sup> Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012.

<sup>91</sup> 'Instelling Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik', Rijksoverheid 16 januari 2012, [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/16/instelling-taskforce-kindermishandeling-en-seksueel-misbruik.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/16/instelling-taskforce-kindermishandeling-en-seksueel-misbruik.html).

<sup>92</sup> Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012.

<sup>93</sup> Kinderrechtencomité 2011.

### 2.3.2 Verwijzing, onderzoek en hulpverlening bij kindermishandeling

Na een melding van kindermishandeling kan het AMK een onderzoek instellen naar de gezinssituatie van het kind. Dat is in 2010 18.076 keer gebeurd. Dit betreft ruim 29 procent van de 62.001 meldingen dat jaar. Voorts stonden op 1 januari 2010 vijftien kinderen langer dan vijf dagen op de wachtlijst bij het AMK, terwijl de gemiddelde doorlooptijd van de onderzoeken door het AMK op die peildatum 77 dagen bedroeg.

Tabel 2.4 Onderzoek door het AMK

Aantal onderzoeken AMK in 2010 <sup>94</sup>	18.076
Gemiddelde doorlooptijd AMK in dagen op peildatum 1 januari 2010	77
Aantal wachtenden AMK langer dan 5 dagen op peildatum 1 januari 2010	15

Bron: Kamerstukken II 2009/10, 31 839, nr. 51

Het AMK stelt de noodzakelijke hulpverlening in gang als uit onderzoek blijkt dat sprake is van een zorgelijke situatie. In dit kader is het opvallend dat ons geen cijfers bekend zijn over de opvang en behandeling van slachtoffers van kindermishandeling in Nederland. In ernstige gevallen, waarin het AMK vrijwillige hulpverlening niet voldoende vindt of wanneer de ouders niet bereid zijn mee te werken met de noodzakelijke hulpverlening, kan het AMK de kindermishandeling melden aan de Raad voor de Kinderbescherming, zodat de procedure voor een kinderschermingsmaatregel in gang kan worden gezet.<sup>95</sup>

#### Een kinderrechtenbeschouwing

Uit artikel 19 in samenhang met artikel 39 volgt dat een kind dat slachtoffer is van geweld of misbruik recht heeft op bijzondere zorg om te herstellen en te herintegreren in de samenleving. Dit betekent allereerst dat bij serieuze meldingen van kindermishandeling het onderzoek en vervolgens de hulpverlening zo spoedig mogelijk in gang moeten worden gezet. Hierbij passen geen lange doorlooptijden of wachtlijsten. Niettemin volgt uit de cijfers in tabel 2.4 dat het AMK op 1 januari 2010 een wachtlijst had en dat de onderzoeken van het AMK een aanzienlijke doorlooptijd kenden.

Uit artikel 19 en 39 vloeit tevens voort dat slachtoffers van kindermishandeling recht hebben op een goede, *evidence-based* behandeling. Opvallend is dan ook dat wij geen cijfers over de behandeling van slachtoffers van kindermishandeling hebben.

Voorts is van veel interventies die momenteel in de jeugdsector worden toegepast niet altijd duidelijk wat de kwaliteit en effectiviteit is. Daarom heeft Nederland al sinds 2007 de Erkenningscommissie Interventies van het Nederlands Jeugd Instituut. Dit is een onafhankelijke, landelijke commissie die interventies beoordeelt op kwaliteit en effectiviteit, waarbij erkende interventies worden opgenomen in een van de databanken.<sup>96</sup>

De Gezondheidsraad echter stelt in een in juni 2011 uitgebracht rapport dat zowel op nationaal als op internationaal niveau slechts weinig bewezen effectieve behandelingen van gevolgen van kindermishandeling bekend zijn.

De Gezondheidsraad beveelt dan ook aan om meer en beter onderzoek naar behandelingsmogelijkheden van kindermishandeling te doen. Allereerst moet volgens deze raad het veld rijp gemaakt worden voor onderzoek. Het startpunt hiervoor is het verzamelen van *practice-based evidence* door het consequent en structureel vastleggen van de keuze voor een interventie en de uitkomst ervan. Dergelijk *practice-based evidence* is te gebruiken in grotere wetenschappelijke studies die kunnen leiden tot *evidence-based practice*. Daarnaast beveelt de Gezondheidsraad aan in alle zorgdomeinen die werken aan kindermishandeling, in het bijzonder de jeugdzorg, de weg vrij te maken voor *evidence-based* werken. Voorts stelt de Gezondheidsraad dat de huidige versnippering van de Nederlandse hulpverlening een integrale benadering van diagnostiek en behandeling van slachtoffers van kindermishandeling belemmert.<sup>97</sup>

Uit een onderzoeksrapport van de DSP-groep van december 2011 blijkt dat bij vraag en aanbod van forensisch-medische expertise bij de aanpak van kindermishandeling nog veel valt te verbeteren. Zo adviseert de DSP-groep om het aantal forensisch artsen met specifieke kennis op het gebied van kindermishandeling uit te breiden en om forensisch artsen een plek te geven binnen een multidisciplinaire aanpak bij vermoedens van kindermishandeling.<sup>98</sup>

Een positieve ontwikkeling is dat in Nederland sinds 2011 twee multidisciplinaire centra voor slachtoffers van kindermishandeling bestaan, gestationeerd in Leeuwarden en Haarlem.<sup>99</sup> Begin 2012 zijn echter in de Tweede Kamer vragen gesteld over het bericht dat het multidisciplinaire centrum kindermishandeling in Haarlem nu al wordt bedreigd in het voortbestaan vanwege bezuinigingen.<sup>100</sup> Dit is in het licht van artikel 19 en 39 IVRK een zorgelijke constatering. Gelukkig heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer op 7 februari 2012 geïnformeerd dat het voortbestaan van het Kinder- en Jeugd Traumacentrum in Haarlem (voorlopig) niet meer wordt bedreigd nu afspraken zijn gemaakt met de zorgverzekeraar.<sup>101</sup> Ook heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer in februari 2012 toegezegd dat zij de komende jaren gaat beoordelen of het aanbod van behandeling voor kinderen die als gevolg van kindermishandeling een trauma hebben opgelopen, voldoende is voor minderjarige slachtoffers in Nederland. De pilots in de centra van Haarlem en Leeuwarden met een looptijd van twee jaar moeten hier straks duidelijkheid over geven.<sup>102</sup>

<sup>94</sup> Cijfer ontleend aan Jaarverslag AMK 2010.

<sup>95</sup> Zie tabel 1.6 in het hoofdstuk over domein 1: gezinssituatie en alternatieve zorg.

<sup>96</sup> 'Erkenningscommissie Interventies', Nederlands Jeugd Instituut, [www.nji.nl/smartsite.dws?id=125309](http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=125309) (geraadpleegd op 20 februari 2012).

<sup>97</sup> Gezondheidsraad 2011.

<sup>98</sup> DSP-Groep 2011.

<sup>99</sup> Voor meer informatie over deze centra in Leeuwarden en Haarlem zie [www.fierfryslan.nl/Multidisciplinair-Centrum-Kindermishandeling-1.aspx](http://www.fierfryslan.nl/Multidisciplinair-Centrum-Kindermishandeling-1.aspx) en [www.huiselijkgeweld.nl/doc/Fact\\_sheet\\_MDC-K.pdf](http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/Fact_sheet_MDC-K.pdf). Bij de opening van het multidisciplinaire centrum Kindermishandeling te Haarlem werd het Actieplan Kindermishandeling 2012-2016 gepresenteerd, voor een reactie hierop zie: Baartman 2012, p. 48-50.

<sup>100</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 015, nr. 76, p. 7 e.v.

<sup>101</sup> Kamerstukken II 2011/1, 2 31 015, nr. 78.

<sup>102</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 015, nr. 76, p. 28. De staatssecretaris van VWS heeft de Tweede Kamer tijdens dit debat ook een miljoen euro toegezegd voor het voortbestaan van de Forensische Polikliniek Kindermishandeling in Utrecht.



## Conclusies en aanbevelingen Verwijzing, onderzoek en hulpverlening bij kindermishandeling

In onze brief over kindermishandeling aan de Tweede Kamer van 23 november 2011 hebben we diverse aanbevelingen gegeven, waaronder:

- Dat de overheid landelijk de regie moet nemen om de kwaliteit en het tempo van effectieve preventie maatregelen te verhogen.
- Dat de voorgenomen stelselherziening in de jeugdzorg moet worden benut om kindermishandelingsonderzoeken vollediger en sneller te laten geschieden.
- Dat er verscherpt inspectietoezicht moet komen binnen zowel GGZ, onderwijs als de gehandicaptensector en dat er bindende afspraken moeten worden gemaakt met het beroepsonderwijs.
- Dat de samenleving moet worden geactiveerd. Burgers moeten worden gestimuleerd om samen de verantwoordelijkheid te dragen voor een veilig opvoed- en opgroei klimaat voor kinderen.
- Dat er een gerichte en getrapte preventiestrategie moet worden ingevoerd. Conform de principes van positief opvoeden moeten alle Nederlandse gemeenten deze strategie invoeren om kindermishandeling te voorkomen.

- En dat hulpverlening bij, vervolging van en onderzoek naar kindermishandeling op integrale en multidisciplinaire wijze gaat geschieden. Dit betreft gezinnen waarbij complexe, ernstige vormen van kindermishandeling geconstateerd worden.

Voorts zien wij toe op het voortbestaan van de twee onlangs opgerichte multidisciplinaire centra voor slachtoffers van kindermishandeling: het voortbestaan van deze centra is belangrijk voor de naleving van artikel 39 IVRK. Ook zien wij toe op de toezegging van het ministerie van VWS om inzicht te bieden in de vraag of met deze twee centra voldoende aanbod is gecreëerd voor het behandelen van slachtoffers van kindermishandeling. Daarbij is tevens van belang inzicht te krijgen in de mate waarin de behandelingen van slachtoffers van kindermishandeling evidence-based zijn zoals de Gezondheidsraad in haar hierboven genoemde rapport uit 2011 benadrukt.

Wij controleren ook de inzet van forensisch-medische expertise bij de aanpak van kindermishandeling en de inspanningen van de verantwoordelijke instanties om dit te verbeteren en met de aanbevelingen uit het eerder genoemde rapport van de DSP-groep aan de slag te gaan. Tot slot benadrukken wij het belang van hulp aan de gezinnen zelf.

### 2.3.3 Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling

Volgens onderzoek van het WODC over 2007/2008 leidt ongeveer 33 procent van de jaarlijks ruim achthonderd aangiften van kindermishandeling tot een strafrechtelijke veroordeling. Het is mogelijk dat dit laatste cijfer met de invoering van de Wet OM-afdoening nu niet meer representatief is. Recentere cijfers over de inzet van het strafrecht bij kindermishandeling zijn ons niet bekend, behoudens dat er 729 geoordeelde zaken van kindermishandeling zijn genoteerd bij het Openbaar Ministerie op 1 januari 2011.<sup>103</sup>

Voorts stelt de Gezondheidsraad dat de huidige versnippering van de Nederlandse hulpverlening een integrale benadering van diagnostiek en behandeling van slachtoffers van kindermishandeling belemmert.

Tabel 2.5 Strafrechtelijke aanpak kindermishandeling



<sup>103</sup> Ook uit het EVRM vloeit voor Nederland de verplichting voort om een effectief strafrecht in te richten en in te zetten om alle vormen van seksueel misbruik te bestraffen; EHRM 27 september 2011, applicatienr. 29032/04 (M. & C. t. Roemenië).

<sup>104</sup> Cijfer ontleend aan Jaarbericht Kinderrechten 2011 (e-mail OM aan DCI, 21-03-2011).



### Een kinderrechtenbeschouwing

De overheid is volgens artikel 19 verplicht om kindermishandeling actief op te sporen en daders strafrechtelijk aan te pakken.

In het tweede lid van deze bepaling staat expliciet dat de overheid gehouden is maatregelen ter bescherming van kinderen tegen kindermishandeling te ontwikkelen, waaronder procedures voor opsporing en voor inschakeling van rechterlijke instanties. Ook in General Comment nr. 13 (*The right of the child to freedom from all forms of violence*, 2010) van het Kinderrechtencomité wordt het belang van een strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling benadrukt, waarbij de belangen van het kind bepalend moeten zijn en een multidisciplinaire aanpak gewenst is. Uit tabel 2.1 en tabel 2.5 is af te leiden dat – gelet op de prevalentie van kindermishandeling (in 2010 naar schatting 118.836 gevallen) – in slechts een klein aantal gevallen politie en justitie wordt ingeschakeld.

Het is in dit kader echter een positieve ontwikkeling dat in het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012–2016 wordt voorgesteld de inzet van het strafrecht te verbeteren door intensivering van het opsporingsonderzoek, het stimuleren van gedrags- en zorginterventies bij het opleggen van sancties, de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel voorwaardelijke sancties en het ontwikkelen van een strafmaatrichtlijn door het Openbaar Ministerie. Behalve voor deze strafrechtelijke initiatieven wordt ook gepleit voor een frequentere inzet van het tijdelijk huisverbod bij gevallen van kindermishandeling.<sup>105</sup>

### Conclusies en aanbevelingen Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling

Wij willen in de Kinderrechtenmonitor periodiek cijfers kunnen opnemen van het aantal aangiften van kindermishandeling bij de politie en van de wijze waarop deze kindermishandelingzaken worden afgedaan. Zo krijgen we meer inzicht in de inzet van het strafrecht voor het beschermen van kinderen tegen alle vormen van geweld (artikel 19 lid 2). Wij verzoeken de verantwoordelijke organisaties meer cijfers over deze thema's te ontwikkelen om zo inzichtelijker te kunnen maken hoe het is gesteld met de aanpak van kindermishandeling en de professionele ondersteuning van slachtoffers van kindermishandeling. Wij willen daarnaast meer beleidsaandacht vragen voor dit thema, waarbij uitdrukkelijk ook aandacht is voor de negatieve aspecten van strafrechtelijke procedures voor minderjarige slachtoffers van kindermishandeling. Ook willen we cijfers hebben die inzicht bieden in de vraag hoe er vanuit het strafrecht wordt opgetreden tegen kindermishandeling.

<sup>105</sup> Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012. Op 26 januari 2012 informeerde de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie de Tweede Kamer dat de komende jaren financiële middelen beschikbaar worden gesteld om de inzet van het tijdelijk huisverbod bij kindermishandeling te intensiveren; *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 76.

<sup>106</sup> Jaarverslag CoMensha 2010.

<sup>107</sup> In het recente rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM 2012) worden cijfers verschaft over de afdoening van mensenhandelzaken, maar niet specifiek van de zaken waarbij minderjarige slachtoffers betrokken zijn.

## 2.4

### Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

In tabel 2.6 komt naar voren dat uitbuiting van minderjarigen een actueel probleem is in Nederland. Uit het Jaarverslag van CoMensha blijkt dat er 152 meldingen van (mogelijke) minderjarige slachtoffers van mensenhandel binnen zijn gekomen in 2010, waarvan in ieder geval 117 meldingen seksuele uitbuiting betroffen.

De loverboy-problematiek is een specifieke vorm van uitbuiting die veel aandacht krijgt in de media. Hierbij proberen jonge mannen via romantische manipulatie jonge, kwetsbare meisjes de prostitutie in te krijgen. Slachtoffers van loverboys worden door CoMensha echter in principe niet apart geregistreerd, omdat er dan een fictief onderscheid zou ontstaan tussen slachtoffers van mensenhandel en slachtoffers van loverboys. Loverboys zijn mensenhandelaren. Het is van belang dat hier steeds op gewezen wordt en dat er geen onderscheid wordt gemaakt. Wel houdt CoMensha bij welke slachtoffers van mensenhandel (in totaal 210) slachtoffers zijn van loverboytechnieken.<sup>106</sup> In 2010 was 26 procent (dus circa 55) van de 210 slachtoffers van loverboytechnieken minderjarig.

Over de strafrechtelijke aanpak van uitbuiting van minderjarigen is ons momenteel niet veel bekend. In 2010 behandelde het Openbaar Ministerie 38 zaken over mensenhandel waarbij minderjarigen waren betrokken. Over de wijze van afdoening van deze zaken zijn geen cijfers gepubliceerd.<sup>107</sup>

Minderjarige slachtoffers van uitbuiting in 2010

Tabel 2.6

Aantal minderjarige slachtoffers van uitbuiting <sup>108</sup>	152
Aantal minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting <sup>109</sup>	117 (van 152)
Aantal minderjarige slachtoffers van economische uitbuiting <sup>110</sup>	7 (van 152)
Aantal minderjarige slachtoffers van mensenhandel door loverboytechnieken <sup>111</sup>	ca. 55
Aantal zaken bij OM over mensenhandel (mede) over minderjarigen <sup>112</sup>	38

<sup>108</sup> Jaarverslag CoMensha 2010.

<sup>109</sup> Jaarverslag CoMensha 2010.

<sup>110</sup> Jaarverslag CoMensha 2010.

<sup>111</sup> Verwijs e.a. 2011/CoMensha.

<sup>112</sup> BNRM 2012

<sup>113</sup> Kinderrechtencomité 2009.

<sup>114</sup> Europese Commissie, Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM(2010)94), Brussel 13 december 2011 (d.d. besluit).

Voorts volgt uit tabel 2.7 dat er in 2010 in Nederland 232 kinderen van 162 (meerderjarige) slachtoffers van mensenhandel bekend waren bij CoMensha, waarvan 87 kinderen bij de slachtoffers in Nederland verbleven.

Tabel 2.7 Kinderen van slachtoffers van mensenhandel in 2010

Aantal kinderen van slachtoffers van mensenhandel bekend bij CoMensha	232 kinderen van 162 slachtoffers
Aantal van deze kinderen dat bij het slachtoffer in Nederland verblijft	87

Bron: Jaarverslag CoMensha 2010

## Opvallend genoeg is uitbuiting van minderjarigen in het nieuwe Plan van Aanpak (2011-2014) van de Task Force niet eens als prioriteit genoemd.

### Een kinderrechtenbeschouwing

Alle vormen van uitbuiting van kinderen zijn een ernstige inbreuk op de rechten van kinderen. Daarom zijn in het Kinderrechtenverdrag vier artikelen opgenomen over specifieke vormen van uitbuiting en daarnaast is er nog een algemeen artikel dat alle andere mogelijke vormen van uitbuiting verbiedt (artikel 32-36). Voorts volgt uit artikel 39 dat ieder kind dat slachtoffer is van uitbuiting recht heeft op bijzondere zorg. Er zijn echter geen cijfers bekend over de opvang en behandeling van slachtoffers van mensenhandel.

Artikel 34 van het Kinderrechtenverdrag verplicht verdragsstaten ertoe alle passende maatregelen te treffen om te voorkomen dat minderjarigen slachtoffer worden van seksuele uitbuiting, terwijl artikel 35 waarborgt dat ieder kind recht heeft op bescherming tegen mensenhandel. Het Kinderrechtencomité zei in 2009 bezorgd te zijn over het ontbreken van een allesomvattende nationale strategie in Nederland om specifiek de handel in en seksuele uitbuiting van kinderen te voorkomen.<sup>113</sup> Het Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan haar inspanningen te intensiveren om het aantal gevallen van seksuele uitbuiting, handel in kinderen en kinderseksuetoerisme terug te dringen en te voorkomen. Voorts beveelt het Kinderrechtencomité aan dat passende juridische en andere maatregelen moeten worden genomen om kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en prostitutie te beschermen en om de daders te vervolgen. De noodzaak van een effectieve aanpak van seksuele uitbuiting blijkt ook wel uit het gegeven dat bij een relatief groot deel van de slachtoffers van uitbuiting, sprake is van seksuele uitbuiting (tabel 2.6).

In dit kader is relevant dat op Europees niveau recentelijk de EU-Richtlijn inzake bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie officieel in werking is getreden. Hierin is onder meer opgenomen dat seksuele uitbuiting van kinderen een strafverzwarende omstandigheid is ten opzichte van seksueel misbruik van kinderen zonder dat sprake is van uitbuiting.<sup>114</sup>

Daarnaast is in het voorjaar van 2011 de nieuwe EU-richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers aangenomen, die onder meer voorziet in de bepaling dat mensenhandel gepleegd tegen kinderen altijd een strafverzwarende omstandigheid vormt.<sup>115</sup>

Een andere in Nederland voorkomende vorm van uitbuiting van kinderen is economische uitbuiting, waarbij geen sprake is van seksuele uitbuiting. Artikel 32 lid 1 bevat het recht op bescherming tegen economische uitbuiting. Economische uitbuiting van kinderen lijkt echter relatief weinig voor te komen in Nederland. Van de 152 meldingen van uitbuiting die CoMensha in 2010 binnen kreeg, hadden er slechts zeven betrekking op economische uitbuiting.

De aanpak van de uitbuiting van kinderen valt mede onder de verantwoordelijkheid van de Taskforce Mensenhandel. Begin 2008 is deze nationale Taskforce door de toenmalige minister van Justitie ingesteld met als opdracht mensenhandel te bestrijden.

Deze taskforce lijkt zich echter niet specifiek op uitbuiting van minderjarigen te richten. Opvallend genoeg is uitbuiting van minderjarigen in het nieuwe Plan van Aanpak (2011-2014) van de Task Force niet eens als prioriteit genoemd.<sup>116</sup> Wel een prioriteit van de Taskforce Mensenhandel is de aanpak van loverboys. Deze prioriteit komt onder meer tot uitdrukking in de ontwikkeling van nieuwe methodes om loverboys aan te pakken door (onder meer) de inzet op *social media*.<sup>117</sup> Niettemin moeten we constateren dat de aanpak van loverboys als prioriteit niet gelijk gesteld kan worden met de aanpak van uitbuiting van minderjarigen. Dit laatste vormt immers een bredere categorie dan enkel de minderjarige slachtoffers van loverboys. Dit is in het licht van de artikelen 32 tot en met 36 dan ook een gemiste kans. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel zou in dit licht ook iets kunnen betekenen.

### Uit het Jaarverslag van CoMensha blijkt dat er 152 meldingen van (mogelijke) minderjarige slachtoffers van mensenhandel binnen zijn gekomen in 2010, waarvan in ieder geval 117 meldingen seksuele uitbuiting betroffen.



<sup>115</sup> Europese Commissie, Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ (COM(2010)95), Brussel 5 april 2011 (d.d. besluit).

<sup>116</sup> Task Force Mensenhandel (II) 2011.

<sup>117</sup> Brief van de staatssecretaris van VWS (6 oktober 2011), *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 133.

<sup>118</sup> In de rapportage worden de kinderpornozaken voorts gediifferentieerd op basis van onder meer de verdenking en de opgelegde straf of maatregel; Zie: BNRM 2011.

<sup>119</sup> Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2010.

<sup>120</sup> Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2010.

<sup>121</sup> Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2010.

<sup>122</sup> De cijfers in het OM-Jaarbericht 2010 zijn niet uitsluitend gebaseerd op het artikel 240b Sr., maar ook op classificaties (BNRM 2011, p. 184).

## Conclusies en aanbevelingen Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

Voldoende (snelle) behandeling zou beantwoorden aan de verplichting uit artikel 39 voor de overheid om minderjarige slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel passende zorg te bieden.

Daarom willen wij dat het ministerie van Veiligheid en Justitie het aantal behandelplekken en de wachttijden hiervoor in kaart brengt. Ook willen wij voor de Kinderrechtenmonitor op regelmatige basis cijfers in kaart laten brengen van het aantal door respectievelijk de politie en het Openbaar Ministerie behandelde mensenhandelzaken waarbij minderjarigen betrokken zijn en van de wijze waarop deze zaken worden afgedaan. Hiermee kunnen we inzicht krijgen in de wijze waarop de Nederlandse overheid haar verplichtingen om kinderen tegen vormen van uitbuiting en mensenhandel te beschermen vormgeeft. Wij willen de verantwoordelijke instanties dan ook aansporen om hier uitvoering aan te geven en zodoende inzicht te bieden in de wijze van naleving van de artikelen 32 tot en met 36 IVRK.

Ook zien wij toe op de wijze van uitvoering van het Actieplan Aanpak Kindermishandeling voor het onderdeel uitbuiting en mensenhandel, zodat we inzicht krijgen in de wijze waarop de overheid de preventie van vormen van uitbuiting en mensenhandel vormgeeft. Wij gaan controleren of bij de voortgangsrapportages over het Actieplan Aanpak Kindermishandeling bij dit thema concrete acties zijn verricht. Verder willen wij kijken of wij samen met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (meer) onderzoek kunnen entameren naar minderjarigen die te maken krijgen met mensenhandel.

## 2.5

### Melding en opsporing kinderpornografie

In 2010 zijn bij het Meldpunt Kinderporno 9.164 meldingen van kinderpornografie binnengekomen. Onlangs kreeg dit onderwerp extra aandacht door de omvangrijke kinderpornozaak met verdachte Robert M., wat veel onrust heeft veroorzaakt in de Nederlandse samenleving. Dit heeft ertoe geleid dat de strafrechtelijke aanpak van kinderpornografie een prioriteit is van het huidige kabinet.

In de recent uitgebrachte eerste rapportage Kinderpornografie van de Nationaal Rapporteur is een groot aantal gedifferentieerde cijfers over de vervolging en berechting in kinderpornozaken opgenomen. Hieruit volgt onder meer dat in 2010 het Openbaar Ministerie 536 kinderpornozaken heeft afgedaan. De rechtbanken in eerste aanleg hebben 347 kinderpornozaken afgedaan, waarvan 85 procent met een veroordeling. Hierbij hebben de rechtbanken in eerste aanleg 109 onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd.<sup>118</sup>

Melding en opsporing kinderporno in 2010

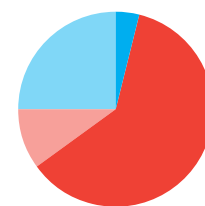
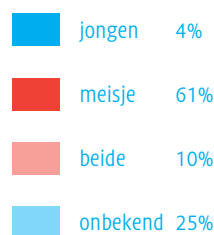
Tabel 2.8

Aantal meldingen bij Meldpunt Kinderporno <sup>119</sup>	9.164
Aantal kinderpornozaken bij politie <sup>120</sup>	ca. 1.000
Aantal ingeschreven kinderpornozaken bij OM <sup>121, 122</sup>	480
Aantal door OM afgedane kinderpornozaken <sup>123, 124</sup>	536
Aantal door rechter in eerste aanleg afgedane kinderpornozaken <sup>125</sup>	347
Aantal veroordelingen in eerste aanleg <sup>126</sup>	296 (85%)
Aantal opgelegde onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraffen in eerste aanleg <sup>127</sup>	109

Het Meldpunt Kinderporno heeft onlangs zijn zorgen geuit over het feit dat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar de kenmerken van kinderen die het slachtoffer zijn van kinderpornografie. Daarnaast is slechts een relatief klein deel van de kinderen van wie het misbruik op beeld is vastgelegd, geïdentificeerd. Dit betekent dat deze slachtoffers niet op basis van de beelden gevonden en beschermd kunnen worden.<sup>128</sup> In de recent uitgebrachte eerste rapportage Kinderpornografie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (na-jaar 2011) zijn wel cijfers opgenomen, afkomstig van het Meldpunt Kinderporno, die betrekking hebben op de leeftijd en het geslacht van de slachtoffers.<sup>129</sup> Deze cijfers zijn weergegeven in tabel 2.9 en 2.10. Zo is in minstens 71 procent (61 + 10) van de bij het Meldpunt Kinderporno gemelde kinderpornografie een meisje betrokken, terwijl in 14 procent (4 + 10) van de meldingen een jongen het (mede-)slachtoffer is. Voorts blijkt dat in 3 procent van de gemelde kinderpornografie het slachtoffer 2 jaar of jonger is. In de meeste gevallen (minstens 55 procent) bevindt het slachtoffer zich in de fase van 3 tot en met 12 jaar.

Geslachtsverdeling van de slachtoffers getoond in de in 2010 gemelde kinderpornografie op Nederlandse servers

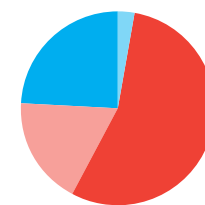
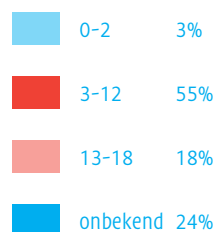
Tabel 2.9



Bron: BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno

Leeftijdverdeling van de slachtoffers getoond in de in 2010 gemelde kinderpornografie op Nederlandse servers

Tabel 2.10



Bron: BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno

### Een kinderrechtenbeschouwing

Kinderpornografie kan worden beschouwd als een vorm van seksuele uitbuiting van kinderen in de zin van artikel 34. Uit artikel 34 onder c volgt dat de overheid alle passende maatregelen dient te nemen om te voorkomen dat kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal. Het Optioneel Protocol bij het Kinderrechtenverdrag over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, dat door Nederland is geratificeerd, specificiert de verplichtingen van de verdragsstaat op dit gebied, zoals de voorgeschreven verplichte strafbaarstelling van verschillende handelingen met betrekking tot kinderpornografie.

In aanvulling op dit Optioneel Protocol is op Europees niveau recentelijk een Richtlijn ontwikkeld; op 17 december 2011 is de Europese Richtlijn inzake bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie officieel in werking getreden.<sup>130</sup> Het verspreiden en downloaden van kinderpornografie op het internet wordt met de inwerkingtreding van de nieuwe EU-Richtlijn zwaarder bestraft. Daarnaast bevat de Richtlijn een verplichting voor lidstaten om kinderpornosites direct van het internet te verwijderen of, als dat niet mogelijk is, de toegang tot de websites in hun land te blokkeren. Tevens bevat de Richtlijn regels ter verbetering van preventie, vervolging van overtreders en bescherming van slachtoffers. De EU-lidstaten hebben twee jaar de tijd om de nieuwe regelgeving in de nationale wetgeving te implementeren.<sup>131</sup>

In Nederland is naar aanleiding van de in december 2010 aan het licht gekomen grootschalige kinderpornozaak (Robert M.) een politieke discussie ontstaan over de opsporing van kinderpornografie door de politie. Zo zou het politiepersoneel dat zich bezig houdt met de opsporing van kinderpornografie uitgebreid moeten worden. Zoals volgt uit tabel 2.8 heeft de politie in 2010 circa 1.000 kinderpornozaken in behandeling genomen, waarvan 480 zaken zijn aangemeld bij het Openbaar Ministerie. Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie schrijft in een brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 2011, naar aanleiding van het 'Programma Verbeteren Aanpak Kinderporno',<sup>132</sup> dat in drie jaar tijd 25 procent meer kinderpornoverdachten bij het Openbaar Ministerie moeten worden aangeleverd. Hierbij wordt de focus verlegd van verdachten van het downloaden van kinderpornografische afbeeldingen naar verdachten van seksueel misbruik van kinderen en van het vervaardigen en verspreiden van kinderpornografisch materiaal.<sup>133</sup>

Voorts hebben eind 2011 de ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie het Actieplan aanpak kindermishandeling aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin tevens de aanpak van kinderpornografie aan de orde komt.<sup>134</sup> In het Actieplan wordt verwezen naar de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dat kinderpornografie veelal samenhangt met seksueel geweld tegen kinderen. De aanpak van kinderpornografie staat dan ook niet op zichzelf, maar moet onderdeel uitmaken van de bredere aanpak van seksueel geweld tegen kinderen, waar ook het ministerie van VWS voldoende aandacht voor moet hebben.<sup>135</sup> Een dergelijke geïntegreerde aanpak komt duidelijk naar voren in het nieuwe Actieplan.<sup>136</sup>

Deze plannen en initiatieven van het kabinet lijken positieve ontwikkelingen in het licht van de plicht van de overheid (artikel 34c) om alle passende maatregelen te treffen om te voorkomen dat minderjarigen slachtoffer worden van exploitatie in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal.

### Conclusies en aanbevelingen Melding en opsporing kinderpornografie

Wij willen in de toekomstige Kinderrechtenmonitor cijfers opnemen die ons meer inzicht geven in de kenmerken van de slachtoffers van kinderpornografie, waarbij we gegevens willen over leeftijd, geslacht, nationaliteit, etniciteit en andere kenmerken van slachtoffers. Dit kan helpen om kinderen effectief te beschermen tegen kinderpornografie (artikel 34c). Wat betreft de differentiatie op leeftijd zou een minder ruime categorisering van de in de huidige cijfers onderscheiden leeftijdsgroepen van kinderen wenselijk zijn. Ook willen we dat de politie en het Openbaar Ministerie gegevens opnemen over de vermoedelijke herkomst van het materiaal (is de kinderporno vermoedelijk binnen of buiten Nederland gemaakt?).

Wij zien toe op de implementatie van de nieuwe EU-richtlijn in de Nederlandse wetgeving en op de nakoming van de belofte tot intensivering van de opsporing en vervolging van verdachten van seksueel misbruik van kinderen en het vervaardigen en verspreiden van kinderpornografisch materiaal. Hiermee kan tegemoet gekomen worden aan de verplichting van de Nederlandse overheid om maatregelen te treffen om kinderen te beschermen tegen seksuele exploitatie en misbruik, in het bijzonder tegen exploitatie in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal (artikel 34 onder c).

Tot slot onderschrijven wij de waardevolle aanbevelingen uit het recente rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en wijzen wij het ministerie van Veiligheid en Justitie op zijn verantwoordelijkheid voor het zorgen voor randvoorwaarden voor een effectieve aanpak van kinderpornografie. Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is dat de ministeries van VWS en V&J de aanpak van kinderpornografie integreren in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen en samen de coördinatie hiervan moeten voeren.

<sup>123</sup> BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno.

<sup>124</sup> Het aantal ingeschreven zaken en het aantal afgehandelde zaken in een jaar vormen geen cohort, waardoor de aantallen niet tegen elkaar afgezet kunnen worden (BNRM 2011, p. 188).

<sup>125</sup> BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno.

<sup>126</sup> BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno.

<sup>127</sup> BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno.

<sup>128</sup> 'Factsheet slachtoffers', Meldpunt Kinderporno april 2011, [www.meldpunt-kinderporno.nl](http://www.meldpunt-kinderporno.nl).

<sup>129</sup> BNRM 2011.

<sup>130</sup> Europese Commissie, Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM(2010)94), Brussel 13 december 2011 (d.d. besluit).

<sup>131</sup> 'Nieuwe EU-richtlijn in werking getreden', ECPAT/DCI 3 februari 2012, [www.defenceforchildren.nl/p/1/2259/mo89-mc35/mo45-mc52/nieuwe-eu-richtlijn-in-werking-getreden](http://www.defenceforchildren.nl/p/1/2259/mo89-mc35/mo45-mc52/nieuwe-eu-richtlijn-in-werking-getreden).

<sup>132</sup> Politie 2011.

<sup>133</sup> De brief van minister Opstelten van 10 juni 2011 is te vinden op: [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/10/5699374-toezegging-algemeen-overleg-aanpak-kinderpornografie-17-mei-2011.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/10/5699374-toezegging-algemeen-overleg-aanpak-kinderpornografie-17-mei-2011.html)

<sup>134</sup> Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012.

<sup>135</sup> BNRM 2011.

<sup>136</sup> Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012.

## 2.6

### Kind en internet

Het thema 'Kind en internet' is een relatief nieuw aandachtsgebied en hoogst actueel, aangezien 96 procent van de kinderen in de leeftijd van 9 tot en met 16 jaar in Nederland op het internet surft met de nodige risico's van dien. Als onderdeel van het project *EU Kids online*<sup>137</sup> heeft het SCP recentelijk een onderzoeksrapport uitgebracht over de risico's van het internetgedrag van de ruim anderhalf miljoen 9- tot 16-jarigen in Nederland. De steekproef bestaat uit ongeveer 1.000 personen.<sup>138</sup> De indicatoren en cijfers uit dit onderzoek kunnen worden beschouwd als indicatoren die betrekking hebben op het welzijn van kinderen. Hoewel ze geen rechtstreekse informatie opleveren over de rechtspositie van het kind op internet of het aantal gesignaleerde schendingen van bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag, geven ze wel inzicht in de omvang van de problematiek op dit moment.

#### Internetrisico's

Uit het onderzoek blijkt dat een groot deel van de Nederlandse kinderen wordt blootgesteld aan diverse risico's van het internet. Zo blijkt uit tabel 2.11 dat 22 procent van de kinderen uit de leeftijdscategorie van 9 tot en met 16 jaar pornografische beelden heeft gezien op het internet. Deze blootstelling aan seksueel getinte voorstellingen is mogelijk door de vrijwel onbeperkte toegang tot informatie. Ook andere risico's vloeien voort uit het (interactieve) karakter van het internet. Zo stelt 4 procent van de kinderen in 2010 slachtoffer te zijn geweest van herhaaldelijk digitaal pesten. Ook vloeien risico's voort uit het – ietwat paradoxale – karakter van digitale sociale netwerken. Het zijn enerzijds platformen van vrijwel onbegrensde openbaarheid van persoonlijke en privacygevoelige gegevens. Anderzijds geven de platformen relatieve anonimiteit, in die zin dat men zich eenvoudig kan voordoen als iemand anders. Uit het onderzoek blijkt dat in 2010 een klein deel, 0,5 procent, een afspraak heeft gemaakt met een onbekende die naderhand als onprettig is ervaren.

Tabel 2.11 Internetrisico's in percentages in 2010

Heeft pornografische beelden gezien op internet	22% (ca. 330.000)
Is herhaaldelijk slachtoffer van digitaal pesten	4% (ca. 60.000)
Heeft via internet contact gehad met een onbekend persoon	33% (ca. 500.000)
Heeft via internet een persoonlijke afspraak gemaakt met een onbekende	6% (ca. 90.000)
Heeft de persoonlijke afspraak met een onbekende als onprettig ervaren	0,5% (ca. 7.500)

Bron: Sonck & De Haan 2011.

<sup>137</sup> Livingstone e.a. 2011(a).

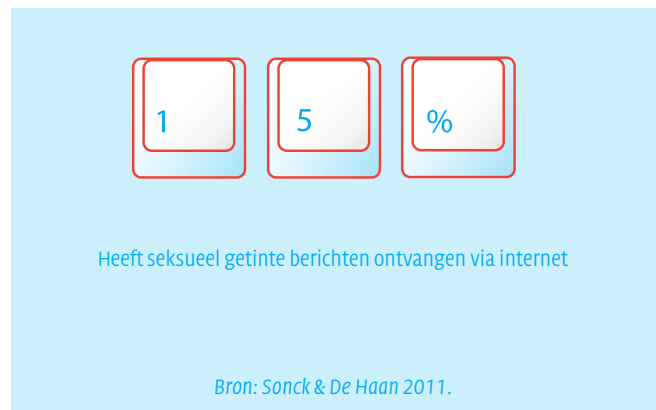
<sup>138</sup> Sonck & De Haan 2011, p. 9.

<sup>139</sup> 'Internet en de gevolgen voor Generatie Y', Meldpunt Kinderporno oktober

Niet bekend is waarom de kinderen deze afspraak als onprettig hebben ervaren. Dát dergelijke contacten met onbekenden een gevaar voor het welzijn en de rechten van kinderen kunnen meebrengen, blijkt echter uit het inmiddels erkende fenomeen *grooming*: het online benaderen van minderjarigen met als doel ze seksueel te misbruiken. Ook het onder jongeren uitwisselen van seksueel getinte berichten en afbeeldingen (*sexting*) is een opkomend fenomeen dat als internetrisico kan worden beschouwd. Tabel 2.12 laat zien dat 15 procent (circa 170–180.000) van de 11–16 jarigen in Nederland seksueel getinte berichten stelt te hebben ontvangen. Ook aan het verspreiden van seksueel getinte foto's door kinderen zelf zijn de nodige risico's verbonden, die kinderen veelal van tevoren niet overzien.<sup>139</sup>

Sexting in percentages in 2010

Tabel 2.12



Een fenomeen als *grooming* laat zien dat internet het gevaar van nieuwe vormen van seksueel misbruik van kinderen met zich meebrengt. Tabel 2.13 laat zien dat bij het Meldpunt Kinderporno via de jongerensite Helpwanted 327 meldingen van online seksueel misbruik zijn binnengekomen.

Online seksueel misbruik in 2010

Tabel 2.13



#### Internetprivacy

Het genoemde onderzoek geeft ook informatie over de privacy op sociale netwerksites. Uit tabel 2.13 blijkt bijvoorbeeld dat 70 procent van de 9-tot en met 12-jarige internetgebruikers en 87 procent van de 13- tot en met 16-jarige internetgebruikers in Nederland actief zijn op sociale netwerksites en dat hun privacy geregeld niet goed beschermd is. De sociale netwerksite Hyves is in Nederland in deze leeftijdscategorieën het populairst. Een deel van deze kinderen heeft een 'publiek' profiel, wat inhoudt dat dit profiel zichtbaar is voor alle gebruikers.

2011, [www.kinderrechtenhuis.nl/p/1/67/blog](http://www.kinderrechtenhuis.nl/p/1/67/blog).

<sup>140</sup> Livingstone e.a. 2011(b). Zie ook: Livingstone e.a. 2011(a).



Voorts heeft een aantal kinderen adresgegevens, telefoonnummer of de naam van de school op hun profiel staan.<sup>140</sup>

Tabel 2.14 Kinderen, sociale netwerksites en privacy in percentages in 2010

	9-12-jarige internetgebruikers	13-16-jarige internetgebruikers
Met profiel op sociale netwerksite	70%	87%
Met Hyves-profiel	63%	77%
Met 'publiek' Hyves-profiel	13%	22%
Met een Hyves-profiel en adresgegevens of telefoonnummer op profiel vermeld	14%	16%
Met een Hyves-profiel en schoolgegevens op profiel vermeld	45%	63%

Bron: Livingstone e.a. 2011(b).

### Kinderen als slachtoffer van online diensten

Van andere aard is het risico dat kinderen op het internet slachtoffer worden van misleidende online diensten, zoals online games, waardoor kinderen geld uitgeven zonder zich daarvan bewust te zijn. De Consumentenautoriteit meldt dat zij langs verschillende kanalen signalen heeft ontvangen dat vooral kinderen misleid zouden worden door spelaanbieders. De Consumentenautoriteit ontvangt hierover vooralsnog niet veel meldingen, maar neemt de signalen serieus en ziet daarin de aanleiding voor nader onderzoek dat in 2012 begint.<sup>141</sup> Kinderen zijn daarnaast ook inzet van tal van reclames. Veel van de reclameboodschappen richten zich op deze jonge doelgroep en daarmee beïnvloeden kinderen op hun beurt het koopgedrag van hun ouders. Nader onderzoek van deze 'commerciële exploitatie' van kinderen is nodig om de problemen die zich op dit gebied voordoen in kaart te brengen.

### Een kinderrechtenbeschouwing

Het thema 'Kind en internet' is een relatief nieuw aandachtsgebied en hoogst actueel, aangezien bijna alle kinderen in de leeftijd van 9 tot en met 16 jaar in Nederland op het internet surfen en dit de nodige risico's met zich meebrengt. Belangrijk is dat ook veel kinderen jonger dan 9 jaar oud het internet gebruiken en dat *smartphones* een steeds belangrijker rol spelen in het internetgebruik van kinderen, waardoor het lastig is te achterhalen wat kinderen online doen en meemaken. Dat bijna alle kinderen in Nederland toegang hebben tot het internet kan in beginsel worden beschouwd als een positieve ontwikkeling. Het internet dient tal van positieve functies die direct gerelateerd kunnen worden aan verschillende rechten van het kind zoals die staan in het Kinderrechtenverdrag. Zo is het internet van belang voor de ontwikkeling van de eigen identiteit van het kind (artikel 6). Het internet geeft kinderen een platform om hun mening te uiten en verschaft kinderen de vrijheid inlichtingen en denkbeelden te verzamelen, te ontvangen en te verspreiden (artikel 13). Het internet verschaft kinderen tevens toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen (artikel 17), waardoor het internet dan ook effectief kan worden gebruikt voor onderwijsdoeleinden (artikel 29).

<sup>141</sup> Agenda 2012-2013', Consumentenautoriteit, [www.consumentenautoriteit.nl/over-ons/aandachtsgebieden-2012-2013/vooronderzoeken](http://www.consumentenautoriteit.nl/over-ons/aandachtsgebieden-2012-2013/vooronderzoeken) (geraadpleegd op 12 februari 2012).

Tegelijkertijd kan het internet als een risicovolle plaats voor kinderen beschouwd worden. De online wereld kent verschillende risico's voor het welzijn van kinderen, zoals de toegang tot schadelijke informatie en beeldmateriaal (waaronder pornografisch materiaal), digitaal pesten (inclusief gerelateerde risico's als *sexting*), inbreuken op privacy in sociale netwerken, misbruik van persoonsgegevens (inclusief identiteitsfraude of -diefstal), digitale loverboys en kinderlokkerij (inclusief online *grooming*) en virtuele diefstal (inclusief *hacking* van accounts en misbruik van inlogcodes). Uit verschillende bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag volgt dat kinderen tegen deze gevaren beschermd moeten worden, waarbij er echter voor gewaakt moet worden dat de eveneens door het verdrag gewaarborgde vrijheid van kinderen op het internet niet te veel wordt ingeperkt.<sup>142</sup> Het zal duidelijk zijn dat de blootstelling van kinderen aan internetrisico's op gespannen voet staat met het recht op bescherming van het kind tegen schadelijke informatie (artikel 17e).

De uitleg van artikel 13 is tweeledig en verdient extra toelichting. Ten aanzien van *sexting* zou men enerzijds kunnen zeggen dat de bepaling het recht en de vrijheid omvat om onderling seksueel te experimenteren. Anderzijds kan men stellen dat kinderen en jongeren - veelal tegen zichzelf - in bescherming genomen moeten worden op grond van artikel 17 en 34. De laatste jaren wordt het strafrecht steeds vaker ingezet bij het bestrijden van bepaalde internetrisico's. Zo is per 1 januari 2010 een bepaling over *grooming* - uiteindelijk alleen een voorbereidende handeling - in het Wetboek van Strafrecht opgenomen.<sup>143</sup> Dit heeft al geleid tot een aantal veroordelingen.<sup>144</sup> Men kan zich evenwel afvragen of het strafrecht het (enige) juiste middel is om deze fenomenen tegen te gaan. Nader onderzoek is nodig om de ernst en de gevolgen van *sexting* en *grooming* te achterhalen en om te bepalen op welke manier hiermee moet worden omgegaan. Mogelijk zijn er andere manieren om jongeren bewust te maken van de gevaren op internet en kwetsbare kinderen te beschermen.

Tot slot vormt de mogelijke inbreuk op de privacy van kinderen in digitale sociale netwerken en virtuele werelden een risico. Dit staat op gespannen voet met het recht op privacy (artikel 16). Het waarborgen van de privacy van kinderen op het internet is onder meer van belang om misbruik van persoonsgegevens te voorkomen. De gepresenteerde cijfers met betrekking tot internetprivacy gaan vooral over de veiligheid van kinderen op het internet,<sup>145</sup> maar leveren geen rechtstreekse informatie op over de rechtspositie van het kind op internet of het aantal gesignaleerde schendingen van artikel 16. Met het oog op het recht op bescherming tegen inbreuken op de privacy op internet (artikel 16 lid 2) is het wel een positieve ontwikkeling dat Hyves de zichtbaarheid van gegevens in profielen van Hyvers onder de 16 standaard heeft ingesteld op 'alleen vrienden'. Dit neemt echter niet weg dat Hyvers onder de 16 jaar de instellingen wel zelf kunnen wijzigen. Ook Facebook heeft dergelijke privacybeschermende maatregelen voor kinderen getroffen. Voor minderjarigen op Facebook is 'Vrienden van vrienden' de meest openbare instelling om updates te delen, waarmee een kind berichten kan delen met zijn eigen Facebook-vrienden en hun directe vrienden. Hiermee kunnen echter nog steeds erg veel mensen hun berichten en foto's zien, terwijl zij die personen mogelijk zelf niet kennen (het kunnen immers vrienden van vrienden zijn).

<sup>142</sup> Zie onder meer: Van der Hof & Koops 2011; Valkenburg 2007.

<sup>143</sup> Artikel 248e Wetboek van Strafrecht

<sup>144</sup> Zie onder meer: Rb Den Bosch 16 mei 2011, LJN: BQ4645, Rb Utrecht 9 februari 2011, LJN: BP3760 en Rb Assen 13 december 2011, LJN: BU7622.

## Conclusies en aanbevelingen Kind en Internet

Uit het voorgaande is gebleken dat veel beschikbare indicatoren en cijfers binnen het thema “Kind en internet” betrekking hebben op kinderen in de leeftijdsgroep van 9 tot en met 16 jaar. Wij willen in de toekomstige Kinderrechtermonitor ook aandacht gaan besteden aan kinderen die jonger zijn dan 9 jaar en die actief zijn op het internet.

Meer specifiek dringen wij in het licht van artikel 34 IVRK met betrekking tot online seksueel misbruik bij de verantwoordelijke instanties aan op verstrekking van cijfers van het aantal aangiften bij de politie, het aantal zaken dat in behandeling wordt genomen door het Openbaar Ministerie en de wijze van afdoening van deze zaken. Daarnaast willen wij dat pornosites ingevolge artikel 17 onder e IVRK beter worden afgeschermd voor minderjarigen. Met betrekking tot *sexting* en *grooming* verdient het aanbeveling de ernst en de gevolgen van deze fenomenen nader te onderzoeken. Mogelijk zijn er andere manieren om jongeren bewust te maken van de gevaren op internet en kwetsbare kinderen te beschermen.

Voorts willen wij de privacyproblematiek van kinderen op het internet ook in de toekomst blijven monitoren. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat inbreuken op de privacy in nauw verband staan met het risico dat kinderen slachtoffer worden van misbruik van persoonsgegevens. Hierbij willen wij de Kinderrechtenmonitor niet beperken tot Hyves, maar hierin ook andere sociale netwerksites, zoals Facebook, virtuele werelden en online games onderzoeken. De omvang van de problematiek kan gemeten worden aan de hand van *online safety indicators*, zogenaamde welzijnsindicatoren. Deze leveren echter geen rechtstreekse informatie op over de (rechts)positie van het kind op het internet of het aantal gesignaleerde schendingen van artikel 16. Voor de toekomst denken we aan het opnemen van meer *rights-based indicatoren*.

Een voorbeeld hiervan is het opnemen van een (wettelijke) verplichting voor sociale netwerksites om voor profielen van minderjarigen ‘alleen zichtbaar voor vrienden’ als vaste standaardinstelling te programmeren, die niet gewijzigd kan worden door de minderjarige gebruiker. Deze instelling zou pas gewijzigd moeten kunnen worden bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. Dit zou meer bescherming kunnen bieden tegen inbreuken op de privacy van kinderen die actief zijn op sociale netwerksites (artikel 16 lid). Wij zullen dit bij de verantwoordelijke instanties onder de aandacht brengen. Verder bevelen we aan om de zogenoemde ‘commerciële exploitatie’ van kinderen in kaart te brengen en nader onderzoek te doen naar dit fenomeen.

Als Kinderombudsman vinden wij het belangrijk om bij verdere aandacht voor dit thema, waarin het gaat om het vinden van de juiste balans tussen beschermingsrechten en vrijheidsrechten van minderjarigen, de minderjarigen zelf te betrekken en hen te laten participeren. Ook willen wij erop toezien dat de overheid voldoende informatie en voorlichting verstrekt aan kinderen en jongeren om de risico's en gevaren bij het gebruik van internet onder hun aandacht te brengen. Daarmee kan de overheid voldoen aan de verplichting om kinderen te beschermen tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor hun welzijn en tegen seksueel misbruik (artikel 17e en 34).

### — Eerst informeren voor je kunt participeren —

Het uit artikel 12 lid 1 voortvloeiende recht van een kind om te participeren in alle aangelegenheden die het kind betreffen omvat mede het recht om een eigen mening te vormen en deze vrijelijk te uiten. Artikel 17 (het recht op informatie) geeft invulling aan deze vrijheid. Kinderen hebben op basis van deze bepaling recht op informatie uit veel verschillende bronnen, vooral informatie die de gezondheid en welzijn bevorderen. De overheid moet het maken, uitwisselen en verspreiden van informatie bevorderen. Op deze manier worden kinderen op een goede manier voorbereid op alle aspecten van het leven, zoals vrienden, school, geld, werk en seks.

Ter bevordering van de ontwikkeling van een eigen mening is van belang dat de informatie voor kinderen begrijpelijk is. Een televisieprogramma als het Jeugdjournaal kan hierbij helpen. Behalve dit veelbekeken televisieprogramma<sup>146</sup> gebruiken veel kinderen ook het internet om het nieuws te volgen. 41 procent van de internetgebruikers tussen de 9 en 16 jaar zegt dit te doen.<sup>147</sup> Internet wordt in het algemeen veel gebruikt door kinderen, zelfs onder peuters en kleuters. Bijna alle kinderen hebben thuis toegang tot internet; zij vinden internet ook heel belangrijk.<sup>148</sup>

<sup>145</sup> In dit licht is vermeldenswaardig dat momenteel ‘online safety indicators’ in ontwikkeling zijn, gericht op het monitoren van de veiligheid en het welzijn van kinderen op het internet, waaronder de privacy. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het document ‘Child Online Protection; Statistical Framework and Indicators 2010’ door de International Telecommunication Union, zie: [www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-COP.01-11-2010-PDF-E.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-COP.01-11-2010-PDF-E.pdf).

<sup>146</sup> In 2010 keken gemiddeld ruim 350.000 mensen naar dit speciaal op kinderen gerichte nieuws. Zie: ‘Online Jaarverslag 2010. Kijk- luister- en internetcijfers’, NOS, [www.nos.nl](http://www.nos.nl) (geraadpleegd op 12 februari 2012).

<sup>147</sup> Sonck & De Haan 2011.

<sup>148</sup> Zie onder meer: De Haan 2010; Pijpers 2010; Jehoel-Gijsbers 2009.

<sup>149</sup> Coumans, A.M., P. van der Heijden, M. Cruyff, J. Wolfen H. Schmeets (2010). Dakloos in Nederland. In: Bevolkingstrends, jg. 58, nr. 4, p. 55-60. Heerlen/Leidschenveen: CBS. Heijden, van der, P. P.G.M., M.J.L.F. Cruyff en G.H. C. van Gils (2010). Omvang van huiselijk geweld in Nederland. Den Haag/ Utrecht: WODC/ Universiteit Utrecht.

## Eindconclusies en aanbevelingen

### Domein 2 Bescherming tegen exploitatie en geweld



De in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers maken duidelijk dat veel kinderen in Nederland slachtoffer zijn van vormen van exploitatie en geweld. Vooral het aantal slachtoffers van kindermishandeling is schrikbarend hoog. Er is alle reden tot bezorgdheid over deze cijfers en de overheid heeft alle aanleiding tot een stevige aanpak ter voorkoming van deze vormen van exploitatie en geweld. Toch is het met de gepresenteerde cijfers nog niet zo eenvoudig om een direct verband te leggen met de mate waarin de overheid de hierboven besproken artikelen uit het Kinderrechtenverdrag naleeft en in hoeverre er sprake is van een schending van het recht op bescherming tegen vormen van geweld, uitbuiting en exploitatie. De overheid neemt ten aanzien van alle hierboven besproken kinderrechten-thema's maatregelen en zet zich in om kinderen tegen vormen van exploitatie en geweld te beschermen.

De cijfers bieden wel een belangrijke indicatie van de omvang van het aantal kinderen dat slachtoffer is van geweld of exploitatie. In volgende jaren kunnen we zien of deze cijfers stijgen of dalen. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat een aantal in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers voornamelijk niet periodiek in kaart worden gebracht. Wij vragen de verantwoordelijke organisaties om in elk geval de cijfers die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd in kaart te (blijven) brengen en daarbij meer cijfers te ontwikkelen, zodat niet alleen beter inzicht kan worden verkregen in de omvang van de groepen kinderen die slachtoffer zijn van exploitatie of geweld, maar ook duidelijk(er) wordt wat de kenmerken van deze slachtoffers zijn.

Voor het domein 'bescherming tegen exploitatie en geweld' geldt dat de overheid op vier niveaus actief moet zijn: preventie, signalering, aanpak en behandeling. Wij houden dan ook telkens deze vier aandachtsgebieden in het oog bij het monitoren van de activiteiten die de overheid en betrokken organisaties verrichten om kinderen te beschermen tegen exploitatie en geweld. De overheid moet daarbij een aansturende rol vervullen om preventie en signalering te stimuleren en te onderzoeken hoe dit kan worden verbeterd.

Verder heeft de overheid de verplichting om een effectieve aanpak van geweld en exploitatie tegen kinderen te realiseren en om te investeren in voldoende behandelaanbod voor kinderen die slachtoffer zijn van vormen van exploitatie en geweld. In dit hoofdstuk hebben we voor de thema's kindermishandeling (omvang, signalering en melding; verwijzing, onderzoek en hulpverlening; strafrechtelijke aanpak), minderjarige slachtoffers van mensenhandel, melding en opsporing kinderporno en kind en internet verschillende aanbevelingen gepresenteerd.

#### Hoogste prioriteit

Op basis van het voorgaande vinden wij dat de volgende drie thema's binnen het domein 'bescherming tegen exploitatie en geweld' de hoogste prioriteit hebben, omdat hier de grootste risico's van kinderrechtschendingen liggen:

- 1 **Preventie en signalering van kindermishandeling: inzet evidence-based preventieprogramma's, gebruik meldcodes en deskundigheidsbevordering van professionals;**
- 2 **Behandeling van minderjarige slachtoffers van kindermishandeling;**
- 3 **Bescherming van minderjarigen over wie een melding is gedaan bij het AMK: bewaak de veiligheid van het kind tijdens de procedure.**





—  
**2.8**  
—

## En nu verder: een vooruitblik

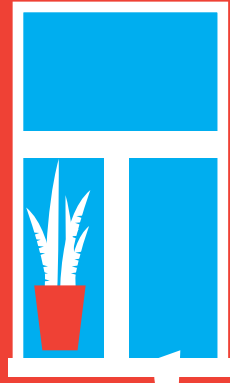


In dit hoofdstuk hebben we gegevens gepresenteerd over kindermishandeling en seksuele en economische uitbuiting en hebben we aandacht besteed aan de risico's die het internet met zich meebrengt voor kinderen en jongeren. Er zijn al veel cijfers beschikbaar, maar op een aantal vlakken ontbreken nog cijfers of is verdiepend onderzoek gewenst.

Als Kinderombudsman vinden wij het belangrijk dat in de toekomst de prevalentie van kindermishandeling in Nederland periodiek gemeten wordt. Het verschil tussen de (geschatte) prevalentie van kindermishandeling en het aantal meldingen via het AMK en de Kindertelefoon doet vermoeden dat lang niet alle gevallen van kindermishandeling in Nederland gemeld en onderzocht worden. Het is wenselijk dat toekomstig onderzoek zich hierop richt: welke vormen van kindermishandeling hebben een groter risico om niet ontdekt of gemeld te worden en welke kind- of gezinsfactoren hangen hiermee samen? Daarnaast willen we een onderzoek naar de kwaliteit en de effectiviteit van de onderzoeken en verwijzingen die naar aanleiding van meldingen bij het AMK uitgevoerd worden.

De in deze monitor gepresenteerde gegevens over het aantal meldingen van kinderporno, het aantal vervolgingen en berechtingen vertellen niet het hele verhaal. Omdat hierbij waarschijnlijk sprake is van een (aanzienlijke) onderrapportage, blijft vooralsnog onbekend hoeveel kinderen en jongeren slachtoffer worden van kinderpornografie. Daarom is het zeer wenselijk om hier in de toekomst zicht op te krijgen. Mogelijk kan de omvang van kinderporno geschat worden middels de zogenoemde capture-recapture strategie, ofwel vangst-hervangst strategie, waarmee moeilijk toegankelijke populaties of moeilijk waarneembare verschijnselen onderzocht kunnen worden. Daarnaast willen wij graag weten welke inspanningen de overheid doet en kan doen om seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie te voorkomen, ook door samenwerking op Europees niveau. Het Kinderrechtencomité heeft in 2009 gezegd bezorgd te zijn over het ontbreken van een allesomvattende nationale strategie<sup>149</sup> om de handel in en seksuele uitbuiting van kinderen te voorkomen.

Ten slotte verdient het aanbeveling ook het gebruik van en de ervaringen met internet van kinderen jonger dan 9 jaar in kaart te brengen en te onderzoeken welke (digitale en sociale) vaardigheden en kennis kinderen in staat stellen op een veilige manier met internet te kunnen omgaan, hoe kinderen zich deze vaardigheden en kennis het beste eigen kunnen maken en welke rol ouders, de school, en de overheid hier in kunnen vervullen.



---

# 3

---

# Vrijheidsbeneming & jeugdstrafrecht



## Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

2, 3, 6, 12, 16, 20, 37, 40

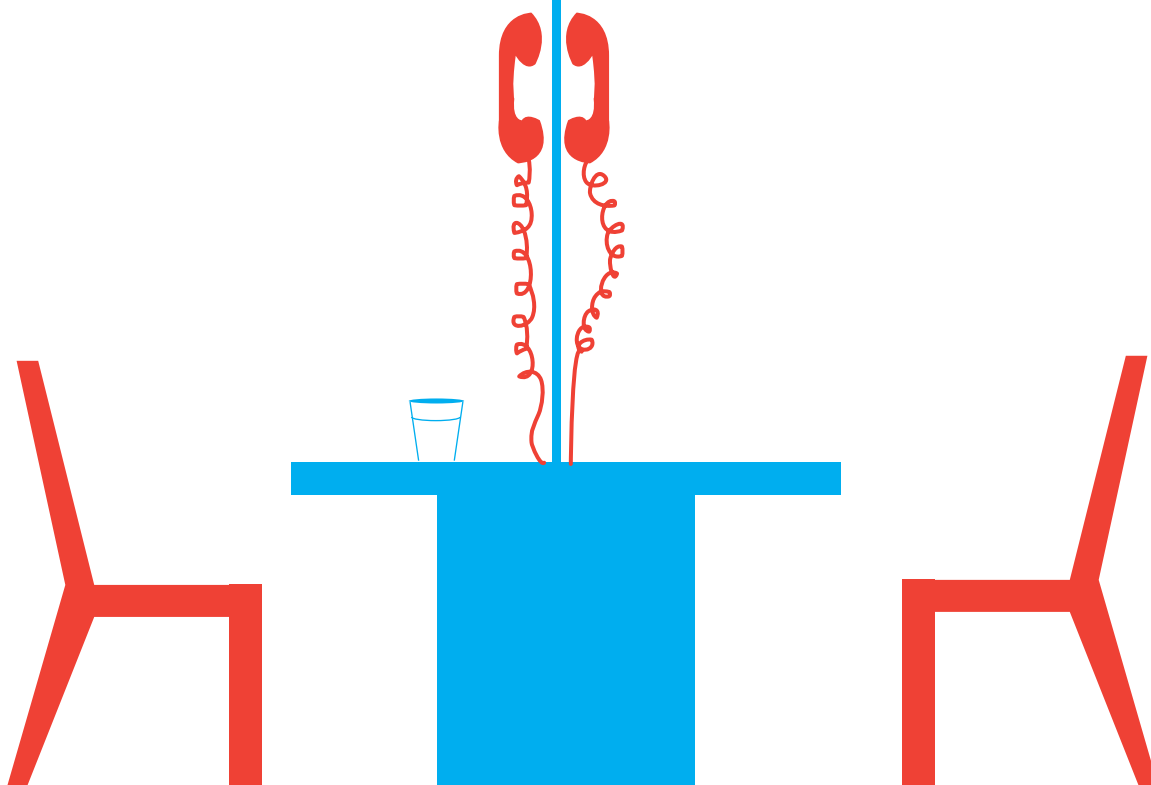
### Leeswijzer

- 3.1 Inleiding en context**
- 3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**
- 3.3 Jeugdstrafrecht**
  - 3.3.1 *Verblijf minderjarigen in politiecellen*
  - 3.3.2 *Voorlopige hechtenis van minderjarigen*
  - 3.3.3 *DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen*
  - 3.3.4 *Een (meer) pedagogische verantwoorde jeugdstrafzitting*
  - 3.3.5 *De berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht*
- 3.4 Nieuw beleid: adolescentenstrafrecht**
- 3.5 Gesloten jeugdzorg**
- 3.6 Eindconclusies en aanbevelingen**
- 3.7 En nu verder: een vooruitblik**

Jongen (17):

“Ik heb drie dagen in een arrestantencomplex gezeten. Mijn ouders konden wel op bezoek komen, maar ik kon ze niet aanraken: er zat een glaswand tussen ons in.”

Wij hebben samen met de Nationale ombudsman naar aanleiding van klachten een onderzoek geopend naar hoe ouders hun kind op het politiebureau of in een arrestantencomplex konden bezoeken. Het bezoek moest plaatsvinden achter een glaswand. Wij vinden dat niet behoorlijk en in strijd met het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.



## 3.1

### Inleiding en context

*In de puberteit worden jongeren in toenemende mate zelfstandig. Experimenteelgedrag en het opzoeken van grenzen zijn onlosmakelijk met deze leeftijdsfase verbonden. Een deel van de jeugd maakt zich dan ook wel eens schuldig aan een strafbaar feit.<sup>150</sup> Dit gedrag stopt meestal wanneer deze jongeren volwassen worden. Er is daarentegen ook een groep hardnekkige daders die al op jonge leeftijd (voor het twaalfde levensjaar) strafbare feiten pleegt en daarmee doorgaat tot in de volwassenheid.<sup>151</sup>*

Onderzoek wijst uit dat de jeugdcriminaliteit in ons land al jaren stabiel is.<sup>152</sup> Repressiever beleid in de vorm van harder en meer straffen is dan ook niet gerechtvaardigd wanneer criminaliteitscijfers in ogenschouw worden genomen.

Heel voorzichtig kan bijvoorbeeld gesteld worden dat signalen wijzen op een afname in het aandeel daders van lichtere en veelvoorkomende delicten.<sup>153</sup> Ook wat betreft zwaardere delicten lijkt een kentering gaande: in 2010 zijn minder jongeren ingestroomd in justitiële jeugdinstellingen, namelijk 2.263 jongeren. In 2006 ging het nog om 3.003 jongeren.<sup>154</sup> Tevens is het aantal plaatsen voor verblijf in een justitiële jeugdinstelling afgenomen naar 446 plekken (in 2005 was er nog sprake van 904 opvangplaatsen).<sup>155</sup> De afname van het aantal jongeren en plaatsen in justitiële jeugdinstellingen (JJI's) heeft mede te maken met de wijziging van de Wet op de Jeugdzorg, waardoor jongeren met een civielrechtelijke maatregel sinds 2008 in een instelling voor gesloten jeugdzorg geplaatst kunnen worden (i.p.v. in een JJI). Desalniettemin is het aantal strafrechtelijk geplaatste jongeren in JJI's ook afgenomen en lijkt zware criminaliteit iets af te nemen.<sup>156</sup>

#### Jeugddelinquenten

Uit de Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit blijkt dat in 2010 38 procent van de 12- tot en met 17-jarigen zegt in de afgelopen twaalf maanden minstens één (veelal licht) strafbaar feit te hebben begaan.<sup>157</sup> De jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit zijn lang niet altijd bekend bij de politie. Zo doet niet ieder slachtoffer aangifte bij de politie en is er bij zaken als drugsdelicten en wapenbezit geen slachtoffer. Bovendien vindt de politie bij een aanzienlijk deel van de delicten die wel gemeld worden geen verdachte.<sup>158</sup> Het aandeel jongeren dat daadwerkelijk – volgens de Politiestatistiek – als verdachte van een misdrijf staat geregistreerd, valt dan ook beduidend lager uit dan het percentage uit de Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit.

In 2010 bedroeg het aantal geregistreeerde minderjarige verdachten<sup>159</sup> 60.575<sup>160</sup> op een totaal van bijna 1,2 miljoen jongeren,<sup>161</sup> wat neerkomt op zo'n 5 procent. De meeste minderjarige verdachten werden geregistreerd voor vermogensmisdrijven (46 procent), gevolgd door vernielingen (28 procent) en gewelds- en seksuele misdrijven (18 procent). Van alle geregistreeerde minderjarige verdachten was 1 op de 5 een meisje. Ten opzichte van voorgaande jaren is het aandeel meisjes onder de geregistreeerde minderjarige verdachten toegenomen. Het totale aantal geregistreeerde minderjarige verdachten is tussen 2005 en 2010 juist flink afgenomen; een daling van 39 procent.<sup>162</sup>

#### Problematische jeugdgroepen

Driekwart van de jeugdcriminaliteit in Nederland komt voort vanuit een groep of groepsdynamische processen.<sup>163</sup> Aandacht voor problematische jeugdgroepen is dan ook van belang om criminaliteit door jongeren terug te dringen. Nederland had in 2010 – op basis van politieregistraties – 1.527 problematische jeugdgroepen, waarvan 1.154 zijn bestempeld als hinderlijke jeugdgroepen, 284 als overlastgevende jeugdgroepen en 89 als criminele jeugdgroepen.<sup>164</sup> De zojuist genoemde **hinderlijke groepen** hangen wat rond in de buurt, zijn af en toe luidruchtig aanwezig en trekken zich weinig aan van de omgeving. Soms loopt het uit de hand en doen er zich kleine, veelal ongeplande conflicten voor die doorgaans in de kiem gesmoord worden. Deze groepen maken zich daarnaast incidenteel schuldig aan kleine vernielingen.

<sup>150</sup> M. ten Brummelaar, & M. Kalverboer, *Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure. Het belang van het kind in het Jeugdstraf(proces) recht*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2011.

<sup>151</sup> M. Hoeve e.a., *In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2011.

<sup>152</sup> Weijers & Imkamp 2011, p. 9.

<sup>153</sup> Van der Laan & Blom 2011, p. 97.

<sup>154</sup> Sonnenschein e.a. 2010, p. 15.

<sup>155</sup> Sonnenschein e.a. 2010, p. 13.

<sup>156</sup> Sonnenschein e.a. 2010; Weijers & Imkamp 2011

<sup>157</sup> A.M. van der Laan & M. Blom, *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*, Den Haag: WODC 2011.

<sup>158</sup> A.M. van der Laan & M. Blom, *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010. Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*, Den Haag: WODC 2011.

<sup>159</sup> Een jongere die binnen 1 jaar verschillende keren verdachte is voor verschillende delicten telt hierbij even zo vaak mee als geregistreeerde verdachte. Onder (strafrechtelijk) minderjarige verdachten worden jongeren verstaan in de leeftijdscategorie van 12 tot en met 17 jaar. De Politiestatistiek bevat een onbekend aantal geregistreeerde verdachten die jonger zijn dan 12 jaar.

<sup>160</sup> A.Th.J. Eggen & R.J. Kessels, 'Criminaliteit en opsporing' in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2011, p. 83-118.

<sup>161</sup> CBS StatLine, peildatum juni 2010 (jongeren van 12-17 jaar).

<sup>162</sup> A.Th.J. Eggen & R.J. Kessels, 'Criminaliteit en opsporing' in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2011, p. 83-118.

<sup>163</sup> H. Ferwerda & T. van Ham, *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2010*, Arnhem: Bureau Beke 2010.

Een klein deel van de jongeren begaat soms (meestal lichte) gewelds- en - in mindere mate - vermogensdelicten. Meestal gaat het om groepen die nog voldoende aanspreekbaar zijn op hun gedrag.

**Overlastgevende groepen** zijn daarentegen nadrukkelijker aanwezig, kunnen af en toe provocerend optreden, vallen omstanders wel eens lastig, maken zich geregeld schuldig aan vernielingen en schuwen ook geweld niet. Zij plegen doelbewust lichtere vormen van criminaliteit en de groepsleden proberen ervoor te zorgen dat ze niet gepakt worden. De groepsleden zijn minder goed te corrigeren dan leden van de hinderlijke groepen.

De zwaarste categorie problematische jeugdgroepen zijn **criminele groepen**. Deze bestaan (ten minste deels) uit jongeren die op het criminele pad zijn geraakt. Kenmerkend voor criminele groepen is dat ze steeds meer criminaliteit plegen voor het financiële voordeel in plaats van voor het aanzien of de kick. De feiten waaraan de jongeren zich schuldig maken zijn bovendien ernstiger dan bij de andere groepen en ze schrikken ook niet terug voor het gebruik van geweld.<sup>165</sup> De stevige aanpak van criminele jeugdgroepen is een speerpunt van het huidige kabinet. Ook streeft het kabinet ernaar om overlastgevende en hinderlijke jeugdgroepen intensiever aan te pakken.<sup>166</sup>

### Vervolg en berechting van minderjarige verdachten

Wanneer een minderjarige verdachte (12 tot en met 17 jaar) wordt gehoord of aangehouden, leidt dit niet vanzelfsprekend tot verdere vervolging. De politie kan bijvoorbeeld de jongere vermanend toespreken, waarna deze weer vrijuit gaat (een politiesepot<sup>167</sup>). Ook kan de zaak afgedaan worden met een politietransactie, waarbij vervolging achterwege blijft nadat voldaan is aan een gestelde voorwaarde. Jongeren kunnen verder onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een Halt-afdoening.<sup>168</sup> Het uitgangspunt hierbij is dat de dader de aangerichte schade moet herstellen of betalen. Een Halt-afdoening wordt niet voorafgegaan door een strafbeschikking of uitspraak van de rechter en is juridisch gezien dan ook geen sanctie. Op deze manier kan de betrokken jeugdige een strafblad voorkomen.<sup>169</sup> Bureau Halt, dat deze afdoeningen verzorgt, heeft in 2010 circa 18.000 Halt-verwijzingen ontvangen. Bijna 90 procent resulteerde in een geslaagde afdoening,<sup>170</sup> waarbij de jongere de gemaakte afspraken met het Halt-bureau is nagekomen. Halt geeft dit door aan de politie die de zaak seponert. Wanneer een jongere zich echter niet aan de afspraken houdt, stuurt de politie het proces-verbaal naar de officier van justitie die vervolgens over de verdere afhandeling van de zaak beslist.<sup>171</sup> Ook zaken van jongeren die sowieso niet in aanmerking kwamen voor 'vrijstelling' van vervolging komen bij de officier van justitie terecht. De officier van justitie besluit of de minderjarige verdachte wordt vervolgd. Als dit niet het geval is, doet het Openbaar Ministerie (OM) de strafzaak – zonder tussenkomst van de rechter – zelf af.<sup>172</sup> Dat is in 2010 bij bijna 18.000 strafzaken gebeurd. Ruim de helft hiervan betrof een transactie (schikking), vaak met een taakstraf als voorwaarde. Ongeveer een kwart was een sepot, waarbij afgezien werd van verdere vervolging.<sup>173/174</sup>

Als het OM besloten heeft een jeugdige verdachte te dagvaarden, dan behandelt de rechter de zaak. Dat kwam in 2010 ruim 10.000 maal voor. In de meeste gevallen werd de verdachte schuldig verklaard (87 procent). De rechter kan in dat geval (naast diverse maatregelen en bijkomende straffen)<sup>175</sup> drie soorten hoofdstraffen opleggen: een taakstraf, vrijheidsstraf of geldboete. Een taakstraf, oftewel een werk- en/of leerstraf, is het vaakst opgelegd (ruim 7.000 keer). Geldboetes zijn daarentegen weinig opgelegd (circa 450 keer).

## Repressiever beleid in de vorm van hardere en meer straffen is dan ook niet gerechtvaardigd wanneer criminaliteitscijfers in ogenschouw worden genomen.

<sup>164</sup> H. Ferwerda & T. van Ham, *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2010*, Arnhem: Bureau Beke 2010.

<sup>165</sup> H. Ferwerda & T. van Ham, *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2010*, Arnhem: Bureau Beke 2010, p. 3. Ien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2011, p. 83-118.

<sup>166</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Actieprogramma criminele groepen*, 18 mei 2011.

<sup>167</sup> "Een politiesepot heeft voor de persoon in kwestie geen strafrechtelijke consequenties. Er wordt geen proces-verbaal opgemaakt en er komt geen vervolging. Eventueel maakt de politie een aantekening in het bedrijfsprocessensysteem van het korps. Die aantekening kan dan wel een rol spelen in de besluitvorming bij een nieuw contact van de persoon met de politie." J.B.J. van der Leij, 'Het Nederlandse strafrechtssysteem', in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2011, p. 30.

<sup>168</sup> Halt staat voor Het ALternatief. De strafbare feiten die voor een Halt-project in aanmerking komen, zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Het gaat hierbij vooral om minder zware vergrijpen. Deelname aan een Halt-project kan door een door de officier van justitie aangewezen opsporingsambtenaar aan een bekende jeugdige verdachte (first offender) worden voorgesteld. Voor meer informatie over Halt zie: *Halt Nederland, Jaarbericht Halt-sector 2010*, Leiden: Halt Nederland 2010.

<sup>169</sup> J.B.J. van der Leij, 'Het Nederlandse strafrechtssysteem', in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2011, p. 21-54.

<sup>170</sup> *Halt Nederland, Jaarbericht Halt-sector 2010*, Leiden: Halt Nederland 2010.

<sup>171</sup> J.B.J. van der Leij, 'Het Nederlandse strafrechtssysteem', in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2011, p. 21-54.

<sup>172</sup> M. Brouwers & A.Th.J. Eggen, 'Vervolging' in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2011a, p. 119-138.

<sup>173</sup> M. Brouwers & A.Th.J. Eggen, 'Vervolging' in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: WODC 2011a, p. 119-138.

<sup>174</sup> Met de invoering van de Wet OM-afdoening kan het OM ook een strafbeschikking opleggen. Per 1 maart 2011 kan dit ook aan jeugdigen worden opgelegd. In de hier gepresenteerde cijfers over 2010 komt de strafbeschikking dus nog niet voor.

<sup>175</sup> Bij de maatregelen gaat het bijvoorbeeld om 'betaling aan de staat', 'plaatsing in een inrichting voor jeugdigen' (de PIJ-maatregel) en 'de gedragsbeïnvloedende maatregel' (GBM of MGJ). Een voorbeeld van een bijkomende staf is 'ontzegging van de rijbevoegdheid'.

De rechter heeft ruim 2.100 keer een vrijheidsstraf toegepast. Bij deze straf gaat het vooral om jeugddetentie en in een aantal gevallen om een gevangenisstraf. De minderjarige is in het laatste geval volgens het volwassenenstrafrecht berecht.<sup>176</sup> De tenuitvoerlegging van de jeugddetentie valt onder de sector Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's). In een JJI zitten – behalve de jongeren die jeugddetentie opgelegd hebben gekregen – ook jongeren die in voorlopige hechtenis zijn geplaatst, evenals een groep jongeren die veroordeeld is tot een PIJ-maatregel ('plaatsing in een inrichting voor jeugdigen').<sup>177</sup>

### Gesloten jeugdzorg

Gesloten jeugdzorg is een vorm van zorg en behandeling voor jongeren met dusdanig ernstige gedragsproblemen dat ze een gevaar vormen voor zichzelf of anderen en bescherming nodig hebben.<sup>178</sup> Plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdzorg is sinds 1 januari 2008 mogelijk vanwege een wijziging van de Wet op de Jeugdzorg. Tot die tijd werden jongeren met een civielrechtelijke maatregel in een JJI geplaatst, samen met jongeren die daar vanwege een straf of strafrechtelijke maatregel verbleven.<sup>179</sup> Met ingang van 1 januari 2010 worden in beginsel geen jongeren meer in een JJI geplaatst met de civielrechtelijke maatregel 'machtiging gesloten jeugdzorg'.<sup>180/181</sup> Net als de jongeren die in een JJI verblijven, zijn jongeren in accommodaties voor gesloten jeugdzorg wel (tijdelijk) hun vrijheid kwijt.

**38% van de jongeren zegt in de afgelopen 12 maanden een strafbaar feit te hebben gepleegd.**



### In dit domein

Dit domein laat zien hoe het gesteld is met de naleving van de kinderrechten van jongeren die te maken hebben met het (jeugd)strafrecht en vrijheidsbeneming. De focus ligt voornamelijk op jongeren (12-17 jaar) in geslotenheid, zoals minderjarigen in politiecellen of de gesloten jeugdzorg.

<sup>176</sup> M. Brouwers & A.Th.J. Eggen, 'Berechting' in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen, Den Haag: WODC 2011b, p. 139-162.

<sup>177</sup> J.B.J. van der Leij, 'Het Nederlandse strafrechtssysteem', in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen, Den Haag: WODC 2011, p. 21-54.

<sup>178</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg/geslotenjeugdzorg>; <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg/vraag-en-antwoord/wat-is-gesloten-jeugdzorg.html>

<sup>179</sup> Ministerie voor Jeugd en Gezin, Stand van zaken gesloten jeugdzorg, 9 maart 2010.

<sup>180</sup> In de Wet op de Jeugdzorg (artikel 29k lid 2) is een uitzonderingsbepaling opgenomen voor jongeren die op basis van een veroordeling zijn opgenomen in een JJI op het tijdstip waarop een machtiging wordt verleend.

Daarnaast omvat dit domein thema's over jeugdigen en het strafrecht in bredere zin: DNA-afname bij minderjarigen en (justitiële) documentatie van minderjarigen, de berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht, het voorstel voor een adolescentenstrafrecht, en 'een (meer) pedagogisch verantwoorde jeugdstrafzitting'.

In dit hoofdstuk bespreken we een aantal thema's waarop de meest pregnante kinderrechtschendingen plaatsvinden en onderwerpen die het grootste risico lopen op een schending van het Kinderrechtenverdrag.

## 3.2

### Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Artikel 40 van het Kinderrechtenverdrag is het sleutelartikel voor het jeugdstrafrecht en gaat specifiek over de toepassing van een apart jeugdstrafrecht naast het gewone strafrecht waarin bijzondere bepalingen voor minderjarigen zijn opgenomen. Bijvoorbeeld: de strafrechtelijke aanpak van jeugdbendes moet verlopen volgens de 'spelregels' van artikel 40 van het Kinderrechtenverdrag.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bepaling dat een vermeend bendelid volgens de regels van het jeugdstrafrecht berecht zal moeten worden waarbij volledige herintegratie in de samenleving als doel voorop staat (40 lid 1).

Artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag stelt specifieke eisen aan de wijze waarop jongeren hun vrijheid wordt ontnomen. Bij vrijheidsbeneming wordt vaak gedacht aan kinderen in een justitiële jeugdinstelling. Maar ook andere vormen van vrijheidsbeneming, zoals gesloten jeugdzorg en vreemdelingenbewaring (zie ook domein 6) vallen onder de reikwijdte van artikel 37 uit het Kinderrechtenverdrag. Arrestatie door de politie, de fase van voorlopige hechtenis en het verblijf in gesloten setting dienen ieder voor zich te voldoen aan de eisen die artikel 37 stelt, zoals: niemand mag onrechtmatig gearresteerd worden, een kind mag niet samen met volwassenen gesloten geplaatst worden en ieder kind heeft het recht om contact te onderhouden met zijn familie.

<sup>181</sup> J.B.J. van der Leij, 'Het Nederlandse strafrechtssysteem', in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange m.m.v. M.M. van Rosmalen (red.), Criminaliteit en rechtshandhaving 2010. Ontwikkelingen en samenhangen, Den Haag: WODC 2011, p. 21-54.

<sup>182</sup> Wijziging van de beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties, Stb. 2011, 304 (i.w.tr. 01-07-2011).

<sup>183</sup> Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht, 16 december 2011, te raadplegen op: [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html).

<sup>184</sup> Vgl. ook Liefwaard 2011, p. 1873-2502.

<sup>185</sup> Rap & Weijers 2011b.

<sup>186</sup> Berger & Van der Kroon 2011, p. 18.

<sup>187</sup> Artikel 16a Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen.



Verder zijn de 'algemene beginselen' van het Kinderrechtenverdrag van belang voor het jeugdstrafrecht en vrijheidsbeneming: de artikelen 2, 3, 6 en 12 moeten in acht genomen worden bij de inrichting van het jeugdstrafrechtstelsel en de manier waarop de vrijheid van kinderen beperkt wordt. Artikel 2 stelt dat de Staat kinderen moet beschermen tegen elke vorm van discriminatie en discriminatie actief moet tegengaan.

In de context van dit thema is het bijvoorbeeld van belang om jongeren die de justitiële inrichting weer verlaten, extra te steunen bij het vinden van werk met als doel re-integratie in de samenleving. Dit past bij artikel 40 lid 1, dat spreekt over 'een opbouwende rol in de samenleving'.

In die zin is het positief dat nazorg voor jongeren met een PJJ-maatregel of jeugd detentie sinds 1 juli 2011 wettelijk verplicht is.<sup>182</sup> Volgens artikel 3 moeten de belangen van het kind voorop staan. Dit betekent dat de op repressie gerichte aanpak van jeugdcriminaliteit moet wijken voor andere doelen, zoals herstel en resocialisatie.

De tendens om jongeren harder te straffen – zoals blijkt uit het conceptwetsvoorstel Adolescentenstrafrecht (16-12-2011)<sup>183</sup> – stemt niet overeen met de 'geest' van het Kinderrechtenverdrag.<sup>184</sup> Artikel 6 geeft elk kind het inherente recht op leven. In de context van jeugdcriminaliteit kunnen we op basis van dit artikel stellen dat de Staat moet investeren in preventieprogramma's, omdat kinderen die delinquent gedrag vertonen een groter risico hebben op latere problemen die hun leven negatief beïnvloeden.

Artikel 12 behelst het recht voor ieder kind om zijn mening te kunnen uiten in zijn eigen zaak. Uit recent onderzoek blijkt dat een jeugdstrafrechtzitting voor kinderen vaak moeilijk te begrijpen is.<sup>185</sup> In het licht van artikel 12 moet ieder kind weten wat er op de zitting gebeurt, zodat het ook zelf actief kan participeren. In artikel 16 van het Kinderrechtenverdrag staat het recht op privacy voor kinderen centraal. Volgens dit artikel hebben kinderen het recht op bescherming tegen inmenging in hun privéleven. Dit recht geldt zeker voor kinderen die te maken hebben met het jeugdstrafrecht. Dit blijkt uit artikel 40 lid 2 sub b vii waarin gesteld wordt dat het privéleven van het kind volledig wordt geëerbiedigd tijdens alle stadia van het proces. Dit recht is uniek voor kinderen en brengt met zich mee dat DNA-afname bij kinderen in het belang van het onderzoek aan striktere regels is onderworpen dan bij volwassenen.

Ten slotte is voor gesloten jeugdzorg artikel 20 van het Kinderrechtenverdrag van belang. Wanneer een kind niet in de eigen omgeving kan verblijven, kan het, indien ècht noodzakelijk, in een geschikte instelling voor kindzorg geplaatst worden. Artikel 37 is ook van toepassing op deze vorm van jeugdzorg. Dit betekent dat een kind in gesloten jeugdzorg wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheden inherent aan het kind. Dit brengt met zich mee dat de interne rechtspositie van de minderjarige met waarborgen moet zijn omkleed en dat deze jongeren hun rechten moeten kunnen effectueren.

<sup>188</sup> Deze cijfers zijn afkomstig uit de vtsPN Landelijke GIDS database.

<sup>189</sup> Kinderrechtencomité 2007, par. 85.

<sup>190</sup> Kinderrechtencomité 2007, par. 83.

<sup>191</sup> Berger & Van der Kroon 2011, p. 6. Uit opgevraagde cijfers bij de Dienst Justitiële Inrichtingen die zijn aangevraagd voor Defence for Children blijkt dat in 2007 3.567 minderjarigen hun voorarrest doorbrachten op het politiebureau. Bij 2.325 minderjarigen duurde dit 0 (= 6uur) dagen, bij 221 minderjarigen 3 dagen en bij 124 minderjarigen 6 dagen (een greep uit de gepresenteerde cijfers op p. 22 van het rapport).

## 3.3

### Jeugdstrafrecht

#### 3.3.1 Verblijf minderjarigen in politiecellen

Uit onderzoek van Defence for Children blijkt dat in 2010 9.136 minderjarigen één nacht of meer hebben doorgebracht in een cel op het politiebureau (tabel 3.1).<sup>186</sup> Dit is 19 procent van het totaal aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten (49.015). In Nederland is het mogelijk om een minderjarige verdachte maximaal drie dagen en vijftien uur in een politiecel op te sluiten zonder tussenkomst van een rechter (fase van inverzekeringstelling). Na het verlopen van deze termijn moet een rechter beslissen of de jongere naar huis mag of doorgeplaatst moet worden naar een justitiële jeugdinrichting. De Nederlandse wetgever heeft het mogelijk gemaakt om het verblijf van minderjarigen in een politiecel door te laten lopen (inbewaringstelling) in geval van plaatsgebrek in justitiële jeugdinrichtingen of bij problemen met het vervoer.<sup>187</sup> De wettelijke maximum termijn van het verblijf van een minderjarige in een politiecel is – alles bij elkaar opgeteld – voor 12- tot en met 15-jarigen gesteld op negen dagen en vijftien uur en voor 16- en 17-jarigen op zestien dagen en vijftien uur.

Minderjarigen die een nacht op het politiebureau doorbrengen in 2010

Tabel 3.1

Totaal aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten	49.015
Minderjarige verdachten die in verzekering zijn gesteld	9.136 (19% van het totaal aantal)
Bron: Berger & Van der Kroon 2011 <sup>188</sup>	

#### Een kinderrechtenbeschouwing

De omstandigheden van het verblijf van een minderjarige in een cel op het politiebureau staan op gespannen voet met artikel 37 sub c: minderjarigen wiens vrijheid wordt benomen moeten gescheiden verblijven van volwassenen en bij voorkeur in faciliteiten die speciaal voor jeugdigen zijn ontwikkeld.<sup>189</sup> De gehanteerde termijnen in het Nederlandse systeem zijn erg lang in verhouding tot andere Europese landen, zoals Duitsland, België, Engeland en Wales en Finland, waar minderjarige verdachten maximaal 24 uur op het politiebureau mogen verblijven. Deze praktijk is in lijn met de zienswijze van het Kinderrechtencomité, dat er ook op aandringt om een verdachte binnen 24 uur voor de rechter te brengen.<sup>190</sup> Cijfers over de duur van het verblijf van minderjarigen in de Nederlandse politiecellen zijn echter niet beschikbaar. Ook ontbreken cijfers over de leeftijd en leeftijdsrange van minderjarigen die op het politiebureau de nacht moeten doorbrengen.<sup>191</sup>



## Conclusies en aanbevelingen Verblijf minderjarigen in politiecellen

Wij willen dat de duur van het verblijf van minderjarigen in politiecellen en de leeftijd van minderjarigen die een nacht of meer doorbrengen in politiecellen in kaart wordt gebracht. Daarom verzoeken wij de verantwoordelijke instanties er bij de politie op aan te dringen om deze en de al bekende cijfers de komende jaren in kaart te (blijven) brengen en verder te ontwikkelen. Dan krijgen we inzicht in de vraag hoeveel minderjarigen te maken krijgen met een verblijf in een politiecel, welke kenmerken deze minderjarigen hebben en hoe lang een verblijf in de politiecel duurt. Vervolgens kunnen we de komende jaren gaan monitoren welke inspanningen de overheid verricht om het aantal minderjarigen in politiecellen te verminderen en artikel 37 sub c beter na te leven.

Ook kunnen we dan bezien of een verblijf van een jongere in een politiecel slechts zeer kort duurt en of die duur de komende jaren afneemt, zodat beter invulling wordt gegeven aan de verplichting uit artikel 37 sub c. Daarnaast doen we de suggestie om bij de inrichting van de jeugdstrafwetgeving aandacht te hebben voor de maximale termijn die een minderjarige verdachte op het politiebureau kan doorbrengen. Hierbij kan aangesloten worden bij de suggesties van het Kinderrechtencomité en bij de praktijk in de ons omringende landen. Daarbij zou de set aanbevelingen in het rapport *Een 'paar nachties' in de cel* van Defence for Children betrokken moeten worden.

### 3.3.2. Voorlopige hechtenis van minderjarigen

In 2010 bedroeg de instroom van minderjarigen in voorlopige hechtenis in justitiële jeugdinrichtingen 1.855, terwijl 1.655 jongeren uitstroomden uit de justitiële jeugdinrichtingen. Op peildatum 1 januari 2011 verbleven 252 minderjarigen in voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting; dit was 79 procent van de totale populatie minderjarigen in de justitiële jeugdinrichtingen. In 2010 was de gemiddelde verblijfsduur van minderjarigen in voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting 45 dagen.

Tabel 3.2 Voorlopige hechtenis in cijfers

Instream minderjarigen in voorlopige hechtenis in JJI in 2010 <sup>192</sup>	1.885
Uitstroom minderjarigen uit voorlopige hechtenis uit JJI in 2010 <sup>193</sup>	1.655
Gemiddeld aantal dagen in voorlopige hechtenis in 2010 <sup>194</sup>	45
Aantal minderjarigen in voorlopige hechtenis in JJI op 1 januari 2011 <sup>195</sup>	252 (79% van totale populatie)

#### Een kinderrechtenbeschouwing

Het Kinderrechtencomité heeft in 2009 Nederland op de vingers getikt wegens de veelvuldige toepassing van de voorlopige hechtenis bij minderjarigen.<sup>196</sup> Het comité stelt immers in het kader van artikel 37 sub b dat het gebruik van vrijheidsbenemende maatregelen, zoals de voorlopige hechtenis, bij jeugdigen slechts als laatste middel mag worden ingezet. Diverse wetenschappers hebben al eerder hun zorgen hierover geuit en dat is onlangs herhaald door de

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.<sup>197</sup>

Ook raadt het Kinderrechtencomité de verdragsstaten ten zeerste aan te verzekeren dat een jeugdige verdachte zo spoedig mogelijk uit voorlopige hechtenis wordt vrijgelaten, desnoods onder voorwaarden.<sup>198</sup> In dit verband is de lange duur van de voorlopige hechtenis in Nederland opvallend, vooral in het licht van de aanbeveling van het Kinderrechtencomité dat de voorlopige hechtenis van minderjarigen tot aan de zitting beginsel niet langer mag duren dan dertig dagen.<sup>199</sup>

Het uitgangspunt dat de voorlopige hechtenis zo spoedig mogelijk moet worden geschorst, is terug te vinden in artikel 493 lid 1 (Wetboek van strafvordering). In dit verband is het nuttig om in de toekomst ook cijfers van rechtbanken over de schorsingspraktijk in kaart te brengen. Uit artikel 40 lid 3 en 4 van het IVRK volgt verder dat verdragsstaten alternatieven moeten ontwikkelen voor de vrijheidsbeneming van jeugdigen. In dit kader verschaft artikel 493 lid 6 Wetboek van strafvordering in combinatie met artikel 2 Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen de rechter-commissaris of raadkamer de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis van een jeugdige verdachte te verbinden. Die vormen een minder ingrijpend alternatief voor de voorlopige hechtenis en maken de schorsing verantwoord.<sup>200</sup>

Ook willen we graag cijfers van de rechtbanken zien over de toepassing van bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis bij minderjarigen. Die zouden deze praktijk inzichtelijk kunnen maken.

## Conclusies en aanbevelingen Voorlopige hechtenis van minderjarigen

- Wij willen cijfers over het gebruik van schorsing van voorlopige hechtenis, de toepassing van bijzondere voorwaarden daarbij en het gebruik van huisarrest of nachtdetentie als vorm van voorlopige hechtenis. Het is belangrijk om alle aspecten van voorlopige hechtenis mee te wegen om een totaalbeeld te krijgen. De wijze waarop voorlopige hechtenis wordt toegepast, verschilt namelijk zeer en dit heeft grote consequenties voor de jongere die de voorlopige hechtenis moet ondergaan.<sup>201</sup>
- Wij willen nader onderzoek naar de besluitvorming bij rechters en hun bekendheid met alternatieve rechtsopties. We sporen de verantwoordelijke instanties aan om deze cijfers de komende jaren vast te leggen en verder te ontwikkelen, zodat kan worden toegezien op de inspanningen die de overheid verricht om voorlopige hechtenis als vorm van vrijheidsontneming zoveel mogelijk te voorkomen. Als voorlopige hechtenis toch nodig is, dan moeten zo snel mogelijk alternatieven worden ingezet (bijvoorbeeld huisarrest of nachtdetentie).
- Ook verzoeken wij het ministerie van Veiligheid en Justitie om te monitoren of alternatieven voor voorlopige hechtenis verder worden ontwikkeld en vaker worden gebruikt, zodat de verplichting van de overheid die voortvloeit uit artikel 37 sub b (vrijheidsontneming indien noodzakelijk voor de kortst mogelijk passende duur) wordt nagekomen.

<sup>192</sup> DJI 2011a.

<sup>193</sup> DJI 2011a.

<sup>194</sup> DJI 2011a.

### 3.3.3 DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen

Van kinderen die in aanraking komen met politie en justitie worden gegevens verzameld en bijgehouden. Deze gegevens worden op allerlei verschillende manieren geregistreerd. Te denken valt aan politieregisters, het justitiële documentatiesysteem (het voormalige strafblad) en de DNA-databank. Op 31 december 2010 waren 14.800 DNA-profielen van minderjarigen opgeslagen, waarvan 2.309 waren aangemaakt in 2010 (tabel 3.3). Uit cijfers van het ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat in 63 van de ruim 15.500 gevallen aan een minderjarige de afgifte van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is geweigerd. In ProKid, een signaleringssysteem van de politie voor kinderen jonger dan 12 jaar, werden over een periode van drie maanden de gegevens van 2.444 kinderen opgeslagen (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Cijfers over DNA-afname, persoonsgegevens en justitiële documentatie van kinderen

Aantal DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databank (peildatum 31 december 2010)	4.800 (13% van alle profielen) <sup>202</sup>
Aantal aangemaakte DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databank in 2010	2.309 <sup>203</sup>
Aantal aangevraagde VOG's door minderjarigen in 2010	±15.500
Aantal geweigerde VOG's aan minderjarigen in verband met een strafrechtelijke veroordeling in 2010	63 (0,4% van alle gevallen) <sup>204</sup>
Aantal kinderen dat is gemeld in het signaleringssysteem van de politie voor twaalfminners van 1 september 2010 t/m 1 december 2010	2.444 (gedurende 3 maanden) <sup>205</sup>

#### Een kinderrechtenbeschouwing

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft gepleit voor het beperken van DNA-afname bij minderjarigen door alleen bij jongeren die een taakstraf van 60 uur of meer opgelegd hebben gekregen, DNA-materiaal af te nemen. Voorts meent de RSJ dat het DNA-materiaal vernietigd zou moeten worden na het 23e jaar, met uitzondering van minderjarigen die een zeer ernstig delict hebben gepleegd.<sup>206</sup> Staatssecretaris Teeven heeft te kennen gegeven dat er geen aparte bepaling in de wet komt voor DNA-afname bij minderjarigen. Dit houdt in dat gegevens van minderjarigen nog steeds twintig tot dertig jaar bewaard kunnen worden in de DNA-databank, wat een sterk stigmatiserend effect kan hebben. Dit staat op gespannen voet met artikel 40 lid 1, waar gesproken wordt over 'de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving' (resocialisatiebeginsel).

De Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) stond in 2011 sterk in de belangstelling. Dat is niet voor niets, nu het erop lijkt dat het VOG-beleid nadelig uitwerkt voor het toekomstperspectief van jongeren.<sup>207</sup> Artikel 3 stelt dat de belangen van het kind de eerste overweging vormen; artikel 16 en 40, lid 2, sub b vii gaan over het recht op bescherming van privacy. Een van de uitgangspunten voor een jeugdstrafrecht conform het Kinderrechtenverdrag is 'full respect of privacy', zo stelt het Kinderrechtencomité.<sup>208</sup> Het comité heeft bepaald dat strafrechtelijke documentatie na afloop van een strafrechtelijke sanctie zou moeten worden verwijderd en in elk geval niet in het nadeel van een minderjarige wetsovertreder mag werken,

omdat deze het recht heeft op resocialisatie. Een weigering tot afgifte van een VOG kan zeer nadelige gevolgen hebben voor jongeren, omdat zij hiermee onder andere kunnen worden belemmerd in het vinden van een stage of werk. Hun toekomstperspectief komt dan zwaar onder druk te staan en dit levert een spanning op met twee artikelen uit het Kinderrechtenverdrag. Dat zijn artikel 40 lid 1 waarin gesproken wordt van een opbouwende rol in de samenleving en artikel 6 lid 2 waarin verdragsstaten verplicht worden om de mogelijkheden tot de ontwikkeling van het kind te waarborgen in de ruimst mogelijk mate. Het lijkt erop dat jongeren anticiperen op het strikte VOG-beleid door de verklaring überhaupt niet aan te vragen. Er is waarschijnlijk sprake van een groot *dark number*, dat uiteraard niet is verdisconteerd in de bovengenoemde cijfers.

ProKid is weer een heel andere database dan de bovenstaande. Het is, zoals eerder gezegd, een signaleringsinstrument voor kinderen jonger dan 12 jaar die met de politie in aanraking komen. Bij voldoende ingeschat risico worden ze doorgestuurd naar Bureau Jeugdzorg. Gebleken is dat deze kinderen een grote groep vormen die door de politie in het oog gehouden wordt. Het is onduidelijk in hoeverre ProKid ook in het belang van het kind functioneert of toeziet op de preventie van antisociaal en crimineel gedrag in de maatschappij, waarbij de privacybelangen van kinderen het moeten afleggen tegen onveiligheidsgevoelens. Deze doelgroep valt in Nederland niet onder het jeugdstrafrecht en artikel 40 lid 2, sub b vii, waar staat dat het privéleven van een kind in alle stadia van het proces moet worden geëerbiedigd, is niet van toepassing. Artikel 16 ziet toe op de bescherming van privacy van alle kinderen. In het geval van ProKid moet nauwkeurig gewaakt worden voor een juiste belangenafweging tussen het belang van preventie van delinquent en antisociaal gedrag - waarbij het in het belang van het 'delinquente' kind zou kunnen zijn om afgeremd en gestopt te worden - en het recht van de privacy van het kind.

**Dit houdt in dat gegevens van minderjarigen nog steeds twintig tot dertig jaar bewaard kunnen worden in de DNA-databank, wat een sterk stigmatiserend effect kan hebben.**



<sup>195</sup> Jaarbericht Kinderrechten 2011/ DJI.

<sup>196</sup> Kinderrechtencomité 2009, par.77.

<sup>197</sup> RSJ 2011(a), p. 45.

<sup>198</sup> Kinderrechtencomité 2007, par. 80-81.

<sup>199</sup> Kinderrechtencomité 2007, par. 83.

<sup>200</sup> Zie hierover onder meer: Uit Beijerse 2009, p. 314-325.

<sup>201</sup> Zie onder meer: RSJ 2011(a), p. 44; Van den Brink 2012, p.10.NFI 2011.

<sup>202</sup> NFI 2011.

<sup>203</sup> NFI 2011.

<sup>204</sup> Directoraat-Generaal Preventie 2011.

<sup>205</sup> Abraham e.a. 2011.

<sup>206</sup> RSJ 2011a.

<sup>207</sup> Zie ook Bruning 2012.

<sup>208</sup> Kinderrechtencomité 2007, par. 66.

## Conclusies en aanbevelingen DNA-afname bij en documentatie van minderjarigen

Wij willen meer inzicht verkrijgen in:

- het aantal geweigerde VOG's aan minderjarige wetsovertreders (bij aanvraag minderjarig of meerderjarig) in verhouding tot het totaal aantal aanvragen van deze groep jongeren;
- kenmerken van de delicten en omstandigheden van strafzaken die voor minderjarige wetsovertreders leiden tot een weigering van een VOG;
- het aantal jongeren dat op voorhand geen VOG aanvraagt omdat hij of zij aanneemt dat deze toch wel geweigerd zal worden.<sup>209</sup>

Voorts vinden wij DNA afname bij jeugdigen een belangrijk zorgpunt. Daarom kijken wij hier momenteel nog specifiek naar. Vooruitlopend daarop suggereren wij:

- een vermindering van DNA-afnames bij minderjarigen en
- een snellere vernietiging van gegevens.

Een omvangrijke dataset met DNA-materiaal van minderjarige wetsovertreders kan voor de overheid namelijk een schending van artikel 40 lid 1 betekenen.

Verder willen wij een onderzoek naar de transparantie rondom ProKid: in hoeverre hebben ouders en hun kinderen zicht op hun ProKid-dossier? Hoe worden ze geïnformeerd? Kunnen ouders en kinderen inzicht krijgen in de wijze waarop risico- en beschermen-de factoren zijn gewogen in ProKid?

### 3.3.4 Een (meer) pedagogisch verantwoorde jeugdstrafzitting

#### De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief

Het pedagogische perspectief behoort de basis van het jeugdstrafrecht te zijn (artikel 40 lid 1). In twee omvangrijke onderzoeken uit 2011 staat dit pedagogische perspectief van het jeugdstrafrecht, in het bijzonder op de jeugdstrafzitting, centraal. Het onderzoek *De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief* is gehouden op verzoek van de Raad voor de Rechtspraak. Dit onderzoek stelt twee noties uit internationale kinderrechtenverdragen centraal die cruciaal zijn voor het voeren van een eerlijk proces en het realiseren van een effectief jeugdstrafrecht: het recht van de jeugdige om actief deel te nemen aan het strafproces (participatie) en zijn recht op hulp om zo goed mogelijk te begrijpen wat er gebeurt en wat er op het spel staat (begrip).<sup>210</sup> De auteurs Rap & Weijers schrijven dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen tot de middencategorie behoort als het gaat om een effectief jeugdstrafproces vanuit pedagogisch perspectief. Zo heeft de Nederlandse kinderrechter vaak moeite met het vinden van een goede verhouding tussen zelf aan het woord zijn en het woord geven aan de jongere, wordt er teveel juridisch jargon gebruikt op de zitting en geven lang niet alle rechters uitleg over de gang van zaken. Het rapport doet aanbevelingen op allerlei niveaus. Er wordt bijvoorbeeld geadviseerd om jeugdigen pas vanaf 14 jaar te vervolgen en de positie van de kinderrechter te versterken (zo pleiten de auteurs voor de herinvoering van de berisping op zitting). Ook staan tips voor kinderrechters in het rapport om het karakter van de zitting kindvriendelijker te laten zijn (toegankelijk Nederlands, de ouders een actieve rol geven).

#### Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure

Het rapport *Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure* beschrijft een studie waarin gebruik is gemaakt van de vragenlijst 'Belang van het Kind en voorwaarden voor Ontwikkeling' (BIC-Q) en van een versie van deze vragenlijst voor minderjarigen (BIC-S, selfreport).<sup>211</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de praktijk van het jeugdstraf(proces)recht onvoldoende aansluit bij juridische en gedragswetenschappelijke inzichten over de ontwikkeling van (kwetsbare) kinderen en over participatie. In grote lijnen zijn de conclusies als volgt: jongeren voelen zich onvoldoende gehoord in de strafrechtelijke procedure, ze worden te weinig voorbereid op de procedure en de terechtzitting en te weinig begeleid door professionals. Het rapport bevat aanbevelingen die door de jongeren zelf zijn gedaan. Zo willen ze graag betrokken worden tijdens alle fasen van de procedure en pleiten ze voor een 'buddy' die hen tijdens de procedure begeleidt en ondersteunt. Beleidsaanbevelingen uit het rapport zijn onder andere om de strafzitting op te splitsen in een herkenbaar strafrechtelijk juridisch en een strafrechtelijk pedagogisch gedeelte en om een werkmethode te ontwikkelen voor jeugdadvocaten voor de begeleiding van een jongere voor, tijdens en na de zitting.

#### Een kinderrechtenbeschouwing

Jeugdige verdachten hebben recht op een specifieke bejegening als onderdeel van een apart jeugdstrafproces (artikel 40). Ook artikel 12 is van belang: in dit artikel is het recht om gehoord te worden vastgelegd. Dit artikel is van bijzonder belang wanneer het gaat om de jeugdige in het jeugdstrafproces. 'Het behelst het recht van jeugdigen om hun stem te laten horen.'<sup>212</sup> General Comment Nr. 10 geeft een belangrijke uitleg van de betekenis van artikel 12.<sup>213</sup> Hierin staat dat jeugdigen het recht hebben om vrijelijk hun mening te uiten over alle zaken die hen aangaan. Het recht om gehoord te worden is enerzijds een onderdeel van het recht op een eerlijk proces (zie ook artikel 6 EVRM) en anderzijds is het horen van de jeugdige verdachte van belang voor de effectiviteit van de strafrechtelijke bejegening en het realiseren van de doelstellingen van het strafrecht. Beide onderzoeken tonen aan dat er nog veel verbeterd kan worden aan de jeugdstrafzitting als het gaat om de participatie van jeugdigen en ook als het gaat om het begrip van jeugdigen. Wanneer een kind niets van zijn eigen zitting begrijpt, dan ontbreekt het pedagogisch perspectief en wordt het Kinderrechtenverdrag niet nageleefd.

## Conclusies en aanbevelingen Een (meer) pedagogisch verantwoorde jeugdstrafzitting

Wij onderschrijven de waardevolle aanbevelingen uit deze beide recente rapporten (*De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief* en *Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure*) en roepen de verantwoordelijke instanties zoals het ministerie voor Veiligheid en Justitie maar ook juridische professionals op om te zorgen voor randvoorwaarden voor een pedagogisch jeugdstrafrecht. Vooral de aanbevelingen van jongeren zelf zijn belangrijk om aan nader onderzoek te onderwerpen.

<sup>209</sup> Hierbij zou gedacht kunnen worden aan het interviewen van jongeren via contacten met advocaten na afloop van een zaak.

<sup>210</sup> Rap & Weijers 2011a.

<sup>211</sup> Ten Brummelaar & Kalverboer 2011.

<sup>212</sup> Rap & Weijers 2011a.

<sup>213</sup> Kinderrechtencomité 2007.

### 3.3.5 De berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht

Artikel 77b (Wetboek van strafrecht) biedt de mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht van toepassing te laten verklaren op kinderen van 16 en 17 jaar. Dit betekent dat sancties voor volwassenen aan deze kinderen kunnen worden opgelegd. Er bestaat onzekerheid over de toepassing van artikel 77b in de praktijk.

Het conceptwetsvoorstel adolescentenstrafrecht (dd. 16 december 2011) spreekt van toepassing van gemiddeld 123 jongeren per jaar in de afgelopen jaren.<sup>214</sup> Cijfers van het WODC wijzen uit dat het Openbaar Ministerie in 2010 in 63 zaken toepassing van het volwassenenstrafrecht eiste, waarna vervolgens 49 jongeren door de rechter via het volwassenenstrafrecht werden gestraft.<sup>215</sup>

De rechter kan ervoor kiezen artikel 77b Sr toe te passen als de ernst van het gepleegde feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan daartoe aanleiding geven. De toepassingsgronden van artikel 77b Sr gelden alternatief, niet cumulatief. Dit houdt bijvoorbeeld in dat alleen de persoonlijkheid van de dader al aanleiding kan geven tot toepassing van het volwassenenstrafrecht.

Tabel 3.4 Het volwassenenstrafrecht toegepast op 16- en 17-jarigen in 2010<sup>216</sup>

Aantal minderjarigen waarbij artikel 77b Sr toegepast is	49
--	----

#### Een kinderrechtenbeschouwing

Toepassing van het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen is in strijd met het artikel 37 sub c van het Kinderrechtenverdrag waarin staat dat jongeren in principe apart van volwassenen opgesloten behoren te worden. De Nederlandse regering heeft een speciaal voorbehoud gemaakt bij dit artikel, waardoor het mogelijk is gemaakt om kinderen die tijdens het plegen van het delict 16 of 17 jaar oud zijn, via het volwassenenstrafrecht te berechten. Het Kinderrechtencomité heeft Nederland herhaaldelijk gevraagd om dit voorbehoud af te schaffen, temeer omdat ook uit artikel 2 blijkt dat elk kind het recht heeft om als ieder ander kind te worden bejegend en uit artikel 40 blijkt dat verdragsstaten een apart jeugdstrafrecht moeten instellen. Maar uit het conceptwetsvoorstel adolescentenstrafrecht blijkt dat het gemaakte voorbehoud gehandhaafd blijft. Hiervoor noemt de staatssecretaris twee redenen: hij hecht aan een flexibel systeem en hij wil niet dat jeugdsancties disproportioneel verzaamd worden om zo over voldoende mogelijkheden te beschikken om jeugdigen die zeer ernstige delicten plegen adequaat te kunnen straffen. Uit de praktijk blijkt dat artikel 77b Sr niet vaak en ook steeds minder wordt toegepast. Bovendien leidt toepassing ervan doorgaans niet tot wezenlijk zwaardere straffen, een aantal bijzondere zaken daargelaten.<sup>217</sup> Het is daarom maar zeer de vraag hoe noodzakelijk artikel 77b Sr is, zeker als men bedenkt dat Nederland hiermee afwijkt van de richting die het Kinderrechtenverdrag uitzet.

Uit het conceptwetsvoorstel Adolescentenstrafrecht blijkt dat er veel gaat veranderen.<sup>218</sup> Zo is daarin voorgesteld om een maximale duur van jeugddetentie te verhogen van twee naar vier jaar en wordt tevens gesproken over de mogelijkheid om een PIJ-maatregel door de rechter te laten omzetten in tbs (zie ook paragraaf 3.4). Dit is opvallend, omdat de omvang van de jeugdcriminaliteit de laatste jaren juist is afgenomen, minder jongeren een vrijheidsbenemende straf of maatregel opgelegd krijgen gezien de leegstand in de justitiële jeugdinrichtingen en er daarom niet direct aanleiding bestaat om voor 16- en 17-jarigen de jeugdsancties fors te verzwaren.

Het is een gemiste kans dat in het licht van de twee bovengenoemde bezwaren, artikel 77b Sr gehandhaafd blijft. In ieder geval lijkt de straffende toon de boventoon te voeren in de nieuwe voorstellen voor het adolescentenstrafrecht, deze hele ontwikkeling zal dus kritisch tegen het licht van de artikelen 37 en 40 van het Kinderrechtenverdrag gehouden moeten worden.

#### Conclusies en aanbevelingen berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht

Wij keuren het af dat de Nederlandse overheid een voorbehoud heeft gemaakt bij artikel 37 onder c door toepassing van het volwassenenstrafrecht voor minderjarigen mogelijk te maken. Wij zullen voortdurende aandacht vragen voor de niet-naleving van dit onderdeel van het Kinderrechtenverdrag. Ook willen we dat onderzoek wordt verricht naar de toepassing van deze mogelijkheid, zodat meer inzicht kan worden verkregen in de omstandigheden van de zaak die maken dat het volwassenenstrafrecht wordt toegepast en de sancties die daarbij worden opgelegd. In het verleden is incidenteel onderzoek verricht naar de toepassing van artikel 77b (Wetboek van strafrecht) door dossieronderzoek.<sup>219</sup> Wij zullen ons inspannen om diepgaander onderzoek naar de toepassing van het volwassenenstrafrecht te laten verrichten.

## 3.4

### Nieuw beleid: adolescentenstrafrecht

Het huidige kabinet is van plan om een adolescentenstrafrecht in te voeren. Het adolescentenstrafrecht wordt echter niet, zoals door velen werd voorgesteld, uitsluitend voor jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar geïntroduceerd, maar ook voor de groep van 16- en 17-jarigen. Dit betekent voor deze laatste groep een verharding en verzwarening van het jeugdstrafrecht. De staatssecretaris presenteert in dit kader een groot aantal concrete plannen, waarbij de meeste betrekking hebben op 16- en 17-jarigen. Zo is voorgesteld de maximale duur van de jeugddetentie voor deze groep te verdubbelen van twee naar vier jaar. Voorts mag de rechter in de toekomst bij een ernstig gewelds- of zedendelict niet langer volstaan met een taakstraf. Daarnaast wil de staatssecretaris de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) voorzien van een wettelijke 'time-out'-regeling, waarmee het mogelijk wordt jeugdigen tijdelijk te detineren als zij niet naar behoren meewerken aan het behandelprogramma. Ook moet het omzetten van een PIJ-maatregel in een tbs in de nabije toekomst mogelijk worden.<sup>220</sup> Dit brengt met zich mee dat een levenslange opsluiting voor de minderjarige realiteit kan worden.

<sup>214</sup> Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht (p.26), 16 december 2011, te raadplegen op: [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrecht.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrecht.html).

<sup>215</sup> Gegevens verkregen na navraag te hebben gedaan bij het WODC.

<sup>216</sup> Gegevens verkregen na navraag te hebben gedaan bij het WODC.

<sup>217</sup> Weijers 2006.

<sup>218</sup> Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht, 16 december 2011.

Deze voorstellen staan op gespannen voet met artikel 37 onder b uit het Kinderrechtenverdrag, dat bepaalt dat vrijheidsbeneming van minderjarigen een laatste redmiddel moet zijn en slechts voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. Jongvolwassen wetsovertreders bij wie het jeugdstrafrecht wordt toegepast, worden volgens het conceptwetsvoorstel bij voorkeur in een justitiële jeugdinrichting geplaatst. Dit kan concreet gaan betekenen dat een 12-jarige wetsovertreder daar verblijft met bijvoorbeeld een 27-jarige die een vierjarige PJJ behandelmaatregel uitzit.

Dit lijkt niet in het belang van de 12-jarige en is ook in strijd met het Kinderrechtenverdrag dat voorschrijft dat kinderen en volwassenen gescheiden gedetineerd moeten worden (artikel 37 onder c).

Uit artikel 40 en artikel 2 volgt dat alle minderjarigen die verdacht worden van of vervolgd worden wegens het plegen van een strafbaar feit recht hebben op een behandeling conform<sup>221</sup> het jeugdstrafrecht. Minderjarigen mogen niet in een repressiever regime komen door de invoering van speciale regels voor jongvolwassenen. De RSJ doet dan ook de aanbeveling om het adolescentenstrafrecht in te voeren voor jongeren van 18 tot 24 jaar.<sup>222</sup>

### Conclusies en aanbevelingen Adolescentenstrafrecht

Wij gaan de uitgangspunten van het Kinderrechtenverdrag – in het bijzonder artikel 37 sub b en c – bij de politieke en maatschappelijke discussie over het conceptwetsvoorstel adolescentenstrafrecht uitdrukkelijk onder de aandacht brengen. De kabinetsplannen tot een verzwaring van het jeugdsanctiestelsel voor 16- en 17-jarigen rijmen niet met de uitgangspunten van het Kinderrechtenverdrag (artikel 37 en 40 en General Comment nr. 10) en moeten dan ook nauwlettend in de gaten gehouden worden. Mocht het conceptwetsvoorstel tot een wet leiden, dan zullen wij er uitdrukkelijk op toezien hoe het nieuwe stelsel zich verhoudt tot de uitgangspunten voor een jeugdstrafrecht zoals dat voortvloeit uit het Kinderrechtenverdrag. Als het adolescentenstrafrecht definitief wordt ingevoerd, is het wenselijk om de toepassing van de nieuwe strafrechtelijke mogelijkheden ten aanzien van 16- en 17-jarigen die met deze invoering gepaard gaan cijfermatig in kaart te brengen.

**Het Kinderrechtencomité heeft Nederland herhaaldelijk gevraagd om het voorbehoud bij artikel 37c af te schaffen, temeer omdat ook uit artikel 2 blijkt dat elk kind het recht heeft om als ieder ander kind te worden bejegend en uit artikel 40 blijkt dat verdragsstaten een apart jeugdstrafrecht moeten instellen.**

—  
**3.5**  
—

## Gesloten jeugdzorg

Plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg kan sinds 2008 – tot die tijd kwamen minderjarigen die met een kindbeschermingsmaatregel in geslotenheid uit huis werden geplaatst, in justitiële jeugdinrichtingen terecht. Gesloten jeugdzorg is de meest verregaande vorm van jeugdzorg in Nederland, omdat hierbij sprake is van vrijheidsbeneming. In tabel 3.6 worden cijfers over de gesloten jeugdzorg weergegeven. In 2010 werden 2.952 minderjarigen geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg en de gemiddelde bezettingsgraad lag op 1.312. Deze jongeren verbleven in 2010 gemiddeld 8,1 maanden in gesloten jeugdzorg.<sup>223</sup> Onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2010 wees uit dat een deel van de jeugdigen met meervoudige problemen onnodig in de gesloten jeugdzorg verblijft, en dat een deel van de jeugdigen onnodig lang in gesloten jeugdzorg verblijft. Om hoeveel kinderen het hier gaat, is niet duidelijk. De onderzoekers noemen als mogelijke oorzaken de wachtlijsten voor provinciale jeugdzorg, jeugd-ggz, jeugd-lvg (kinderen en jongeren met een licht verstandelijke handicap), het feit dat jongeren in de gesloten jeugdzorg relatief makkelijk te plaatsen zijn in vergelijking met jeugd-ggz, en de wachtlijsten voor open jeugdzorg, waardoor doorstroom vertraagt.

Gesloten jeugdzorg in cijfers in 2010

Tabel 3.6

Gemiddelde bezettingsgraad in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg	1.312 <sup>226</sup>
Aantal minderjarigen dat is geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg	2.952 <sup>227</sup>
Gemiddelde verblijfsduur in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg in maanden	8,1 <sup>228</sup>
Aantal jongeren in gesloten jeugdzorg dat langer dan 24 uur vermist is geweest	786 <sup>229</sup>
Gemiddeld aantal klachten bij accommodaties voor gesloten jeugdzorg <sup>230</sup>	110 <sup>231</sup>
Percentage gegronde klachten bij accommodaties voor gesloten jeugdzorg	10% <sup>232</sup>

<sup>219</sup> Weijers 2006.

<sup>220</sup> Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht, 16 december 2011.

<sup>221</sup> Kinderrechtencomité 2007, par. 38. Zie hierover voorts: Liefwaard 2011.

<sup>222</sup> RSJ 2011a.

<sup>223</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

<sup>224</sup> Algemene Rekenkamer 2010.

<sup>225</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010, p. 22.

<sup>226</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

<sup>227</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010.



Ook stelt de Algemene Rekenkamer dat er een gebrek is aan bruikbare cijfers; als deze er al zijn, dan zijn ze onvoldoende actueel en betrouwbaar.<sup>224</sup>

In 2010 was sprake van in totaal 786 vermissingen in gesloten jeugdzorg (een jongere die ongeoorloofd langer dan 24 uur afwezig is). Uit de brancherapportage van Jeugdzorg Nederland blijkt dat het gemiddeld aantal klachten van jongeren in de gesloten jeugdzorg 110 bedroeg. Tegelijkertijd is het aantal gegronde klachten (10 procent) laag in vergelijking met andere organisaties.<sup>225</sup>

### Een kinderrechtenbeschouwing

Voor kinderen in gesloten jeugdzorg zijn de artikelen 20 en 37 van het Kinderrechtenverdrag van belang. Artikel 20 verplicht de staat om extra bescherming te bieden aan kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen verblijven. Voor deze kinderen moet de staat zorgen voor een geschikt alternatief waarvan 'plaatsing in een geschikte instelling voor kindzorg' (lid 3) een laatst mogelijke optie is. Artikel 37 heeft betrekking op jongeren die te maken hebben met vrijheidsbeneming en dit is ook aan de orde bij kinderen in gesloten jeugdzorg.<sup>233</sup> Deze vrijheidsbeneming brengt een aantal waarborgen voor deze groep kinderen met zich mee, zoals een menswaardige behandeling, het recht op contact met familie en juridische en passende bijstand.

Sinds 2010 voert de Inspectie Jeugdzorg samen met de Inspectie Onderwijs toezicht uit op het leefklimaat in accommodaties voor gesloten jeugdzorg.<sup>234</sup> Eerder, in 2009 en 2010, heeft de Inspectie Jeugdzorg al onderzoek gedaan naar de rechtspositie van jongeren in gesloten jeugdzorg. De Inspectie heeft de volgende thema's in het kader van het leefklimaat onderzocht: het dagprogramma (routine leefgroep en vrije tijd); passende en aandachtvolle omgeving; aandacht voor samenstelling leefgroep; en voldoende toegerust personeel. Uit het tussenbericht toezicht jeugdzorg Plus (28 december 2011) van de Inspectie Jeugdzorg blijkt dat zeven van de twaalf onderzochte inrichtingen voldoende scores op leefklimaat (vier instellingen kregen het predicaat 'goed'). Vijf instellingen dienen verbetermaatregelen in te voeren om ervoor te zorgen dat het leefklimaat als voldoende wordt beoordeeld. Er lijkt bij deze instellingen sprake te zijn van onvoldoende 'geschiktheid' (artikel 20 lid 3).

Het cijfer over het aantal vermissingen in de gesloten jeugdzorg roept vragen op over de veiligheid in de instellingen. Wordt de veiligheid van deze jongeren voldoende gewaarborgd en wordt alles in het werk gesteld om weggelopen minderjarigen weer in beeld te krijgen en de benodigde zorg te bieden?

Artikel 37 sub d verplicht de verdragsstaten te waarborgen dat ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd het recht heeft onverwijld te beschikken over passende bijstand en over mogelijkheden om beslissingen over vrijheidsbeneming te laten toetsen. Klachtencommissies en cliëntvertrouwenspersonen zijn in dit opzicht belangrijk. Betekenen meer gegronde klachten dat er meer ongeoorloofde dingen gebeuren? Of dat de jongeren beter in de gelegenheid worden gesteld om klachten te uiten? Meer inzicht in de aard van de klachten is nodig om de omstandigheden in de instellingen te kunnen beoordelen. De gepresenteerde cijfers hierboven geven daarvan onvoldoende beeld. Ten slotte blijkt uit onderzoek van de RSJ<sup>235</sup> dat licht verstandelijk beperkte jongeren ondergesneeuwd dreigen te raken in gesloten jeugdzorg. Er is onvoldoende zicht op de herkenning van deze problematiek en een passend behandelaanbod ontbreekt.<sup>236</sup> Een andere kwetsbare groep in de gesloten jeugdzorg zijn meisjes. Er is meer onderzoek nodig naar de manier waarop zij het beste behandeld kunnen worden.<sup>237</sup>

**Onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2010 wees uit dat een deel van de jeugdigen met meervoudige problemen onnodig in de gesloten jeugdzorg verblijft, en dat een deel van de jeugdigen onnodig lang in gesloten jeugdzorg verblijft.**

### — Europees Hof voor de Rechten van de Mens over hoger beroep tegen gesloten jeugdzorg —

Tot voor kort was in Nederland de gangbare praktijk dat minderjarigen die met hun advocaat hoger beroep instelden tegen een machtiging uithuisplaatsing in een gesloten jeugdzorginstelling, door de rechter niet-ontvankelijk werden verklaard als de termijn van de machtiging inmiddels was verstreken. Deze praktijk is door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens afgekeurd in de uitspraak S.T.S. t. Nederland op 14 juni 2011. De zienswijze van de Hoge Raad is in strijd met de grondrechten die in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn vastgelegd (artikel 5 lid 4 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). De procedures in hoger beroep en cassatie duren vaak te lang en een toets van de

rechtmatigheid van vrijheidsbeneming zou ook na afloop van de termijn van de machtiging moeten kunnen plaatsvinden. Artikel 37d IVRK is van belang voor deze uitspraak. Hierin staat dat een kind het recht heeft de wettigheid van zijn vrijheidsberoving te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en op een onverwijldde beslissing ten aanzien van dat beroep. Beide rechten zijn in de zaak S.T.S. t. Nederland geschonden en het valt toe te juichen dat het Europees Hof Nederland flink op de vingers heeft getikt voor deze praktijk.

<sup>228</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

<sup>229</sup> Jaarbericht Inspectie Jeugdzorg 2010, p. 32 en 33.

<sup>230</sup> Het gemiddeld aantal klachten bij justitiële jeugdinrichtingen in 2010 was 110.

<sup>231</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010, p. 22.

<sup>232</sup> Brancherapportage Jeugdzorg 2010, p. 22.

<sup>233</sup> Zie Kromhout & Liefwaard 2010.

<sup>234</sup> De voorlopige resultaten hiervan zijn weergegeven in: Kamerstukken II 2010/11, 31 839, nr. 127.

<sup>235</sup> RSJ 2011b. Overigens zijn in dit rapport ook jongeren in justitiële jeugdinrichtingen meegenomen.

<sup>236</sup> De RSJ adviseert over ingesloten jongeren, dus ook over LVB-jongeren in justitiële jeugdinrichtingen.

<sup>237</sup> Nijhof 2011.

## Conclusies en aanbevelingen Gesloten Jeugdzorg

Wij willen dat meer onderzoek wordt gedaan naar:

- de aandacht voor weggelopen jongeren in de gesloten jeugdzorg;
- de positie van licht verstandelijk beperkte jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg;
- de problematiek en passende behandeling van meisjes in gesloten jeugdzorg.

Verder willen we dat aandacht wordt besteed aan:

- de vraag wat de termijnen van hoger beroepen zijn tegen een machtiging gesloten jeugdzorg (hoe lang duurt het voordat een zaak in hoger beroep tot een beslissing leidt);
- hoe vaak jongeren in beroep gaan tegen een machtiging gesloten jeugdzorg;
- hoe vaak in het afgelopen jaar in accommodaties voor gesloten jeugdzorg een beroep is gedaan op een cliëntvertrouwenspersoon.

Hiermee kunnen we een beeld krijgen van de mate waarin de overheid zich inspant om minderjarigen slechts voor de kortst mogelijk passende duur hun vrijheid te ontnemen (artikel 37 sub b) en van in hoeverre sprake is van een behandeling met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid en behoeften van een kind (artikel 37 sub c IVRK). Ook kunnen we – bij het in kaart brengen van informatie over hoger beroep zaken – beoordelen of de overheid voldoet aan haar verplichting om toetsing van de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming van minderjarigen (in hoger beroep) mogelijk te maken.

Ten slotte is het aanbevelenswaardig om de ervaringen van jongeren in gesloten jeugdzorg door middel van focusgroepen in kaart te brengen. Overigens valt op dat de Inspectie voor Jeugdzorg (tezamen met andere betrokken inspecties) nauw toezicht houdt op de praktijk van de gesloten jeugdzorg. Daarom geven wij minder prioriteit aan dit thema, daar de Inspectie(s) goed op dit thema zit(ten).

### 3.6

## Eindconclusies en aanbevelingen

### Domein 3 Vrijheidsbeneming & jeugdstrafrecht



In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er voor minderjarige wetsovertreders nog veel kan worden verbeterd en dat met de belangen van deze groep minderjarigen beter rekening zou kunnen en moeten worden gehouden. Met de cijfers uit dit hoofdstuk in de hand, lijken we voorzichtig te kunnen constateren dat Nederland het bij de aanpak van jeugdcriminaliteit, de toepassing van vrijheidsbenemende maatregelen en het jeugdstrafrecht beter zou moeten doen. Ook betekent het voorbehoud van Nederland wat betreft de toepassing van het volwassenenstrafrecht voor minderjarige wetsovertreders dat de verplichtingen uit artikel 40 van het Kinderrechtenverdrag maar ten dele worden nageleefd. Verder is het nog maar de vraag of Nederland bij de plaatsing van minderjarigen in gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen voldoet aan artikel 37 sub b, dat voorschrijft dat vrijheidsbeneming slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijk passende duur mag worden toegepast. Vooral de toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen lijkt problematisch. De effecten van justitiële documentatie en opslag van DNA-materiaal in een DNA-databank voor minderjarige wetsovertreders lijken bijvoorbeeld wat betreft de weigeringen van afgifte van een VOG in strijd met artikel 16, 37 en 40 IVRK in samenhang met General Comment nr. 10. Ook de bescherming en aandacht voor extra kwetsbare groepen kinderen in gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen (artikel 20 IVRK) lijkt meer aandacht te verdienen. De huidige kabinetsplannen voor de harde(re) aanpak van jeugdbendes en een nieuw adolescentenstrafrecht dat ook op 16- en 17-jarigen van toepassing is, komt niet overeen met de vereisten uit het IVRK (artikel 2, 37, 40).

Repressiever beleid in de vorm van een hardere en meer bestrafende aanpak lijkt niet gerechtvaardigd wanneer criminaliteitscijfers in ogenschouw worden genomen: de jeugdcriminaliteit in ons land is al jaren stabiel en er lijken minder zware delicten gepleegd te worden.

In dit hoofdstuk zijn aanbevelingen gedaan voor de thema's minderjarigen in politiecellen, voorlopige hechtenis van minderjarigen, DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen, een (meer) pedagogisch verantwoorde jeugdstrafzitting, de berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht en adolescentenstrafrecht.

#### Hoogste prioriteit

Op basis van het voorgaande vinden wij dat de volgende drie thema's binnen het domein Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht de hoogste prioriteit hebben, omdat hier de grootste risico's van kinderrechtenschendingen liggen:

- 1 **Toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen (voorbehoud bij artikel 37 sub c IVRK);**
- 2 **Gebruik van vrijheidsbeneming in de voorfase van het strafproces zonder voldoende alternatieven in te zetten;**
- 3 **Beleid ten aanzien van de registratie van jongeren en de weigering afgifte VOG aan minderjarige wetsovertreders.**



—  
**3.7**  
—

## En nu verder: een vooruitblik



In dit hoofdstuk hebben we cijfers gepresenteerd over jongeren in geslotenheid en jongeren die met het (jeugd)strafrecht te maken krijgen. Het beeld dat hiermee geschetst wordt over de naleving van de kinderrechten is echter nog niet compleet. Op een aantal vlakken ontbreken nog cijfers of is verdiepend onderzoek gewenst.

Zo vinden wij het belangrijk om meer zicht te krijgen op het verblijf van minderjarigen in politiecellen, bijvoorbeeld door cijfers over de duur van het verblijf te verkrijgen.

Het is eveneens wenselijk meer zicht te krijgen op de vrijheidsbeneming van minderjarigen in de voorfase van een strafproces door ook te kijken naar de schorsingen van voorlopige hechtenis (aantal en wijze van tenuitvoerlegging). Tevens kan gelet worden op de inzet van alternatieven voor voorlopige hechtenis in de vorm van 24-uurs opsluiting, zoals huisarrest en nachtdetentie. Daarnaast strekt het tot aanbeveling meer inzicht te verschaffen in de toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen, bijvoorbeeld door in te gaan op de delicten van deze jongeren en de opgelegde straffen. Ook is het wenselijk meer zicht te krijgen op jongeren bij wie een aanvraag van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) afgewezen wordt vanwege een strafrechtelijke veroordeling. Hierbij kan bijvoorbeeld gelet worden op de delicten die leiden tot een weigering en het aantal jongeren dat in hoger beroep gaat tegen een afwijzing van een VOG. Verdiepend onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag in hoeverre jongeren afzien van VOG-aanvraag omdat op voorhand verwacht wordt dat de VOG toch niet verkregen wordt.

Ander onderzoek kan zich richten op de vraag in hoeverre minderjarigen die van hun vrijheid ontnomen zijn menswaardig behandeld worden en bijzondere bescherming krijgen. Specifieker gezien kan bijvoorbeeld in kaart gebracht worden in hoeverre zij contact kunnen onderhouden met hun familie en in hoeverre er rekening gehouden wordt met hun privacy. Ook kan aandacht besteed worden aan (het vóórkomen en de aard van) incidenten, klachten en (vrijheids)beperkende maatregelen. Daarnaast kan nagegaan worden hoe vaak jongeren in een gesloten setting in hoger beroep gaan tegen de vrijheidsbeneming en wat de termijnen van de beroepen zijn.

Een ander aandachtspunt is de kindvriendelijkheid van strafrechtelijke procedures in het algemeen en de strafzitting in het bijzonder. Recentelijk is hier onderzoek<sup>238/239</sup> naar gedaan en het is aanbevelenswaardig om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen uit de studies (mogelijk zijn en) opgevolgd worden.

<sup>238</sup> Ten Brummelaar, M en M. Kalverboer (2011). Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>239</sup> Rap, S. en I. Weijers (2011). De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief. De communicatie tussen jeugdrechter en jeugdige verdachte. Research Memoranda, jaargang 7, nummer 2.



# Toereikende levensstandaard



## Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

2, 3, 6, 12, 23, 24, 26, 27, 31

### Leeswijzer

- 4.1** Inleiding en context
- 4.2** Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag
- 4.3** Welvaart
  - 4.3.1 *Kinderen in armoede*
  - 4.3.2 *Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur*
  - 4.3.3 *Zwerfjongeren*
- 4.4** Gezondheid
  - 4.4.1 *Kinder- en zuigelingensterfte*
  - 4.4.2 *Gehandicapte kinderen*
  - 4.4.3 *Welvaartsziekten*
  - 4.4.4 *Toegang tot gezondheidszorg*
- 4.4** Gezondheid
- 4.5** Eindconclusies en aanbevelingen
- 4.6** En nu verder: een vooruitblik

Meisje (17):

“Ik word met mijn dochtertje op straat gezet, wat zijn mijn rechten en waar kan ik terecht?”

De Kinderombudsman: vraag bij je gemeente na welke mogelijkheden er voor je zijn voor bijvoorbeeld andere huisvesting. Je bent als eerste verantwoordelijk voor de opvoeding van je kind. De overheid is echter verplicht om op een passende manier ondersteuning te geven bij die taak. Bijvoorbeeld door hulp te regelen bij het krijgen van voeding, kleding of huisvesting. Op grond van het Kinderrechtenverdrag kan de regering een zorgplicht voor kinderen voor huisvesting aannemen. Dat betekent niet dat iedereen zomaar een huis krijgt van de overheid. Wel dat die overheid ervoor moet zorgen dat kinderen niet op straat komen te staan.



## 4.1

### Inleiding en context

*Gemiddeld genomen staat het welzijn van kinderen in Nederland op een hoog niveau. Uit een vergelijkend onderzoek onder 24 welvarende landen blijkt Nederland tot de top te behoren wat betreft zaken als de materiële welvaart en gezondheid van kinderen.<sup>240</sup> Dit betekent niet dat het ook met alle jeugdigen op alle vlakken goed gaat. Zo zijn er specifieke groepen waarmee het minder goed is gesteld, zoals kinderen die opgroeien in een arm gezin of kinderen die een handicap hebben. Daarnaast houden sommigen er ongezonde leefgewoonten op na waardoor ze risico lopen op (welvaarts)ziekten. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de toereikendheid van de levensstandaard van kinderen en jongeren in Nederland.*

#### **Kinderen in armoede**

Opgroeien in een arm gezin kan de ontwikkeling van kinderen verstoren. Zo doen arme kinderen het minder goed op school, vertonen ze vaker probleemgedrag en zijn ze in vergelijking met kinderen die niet arm zijn minder vaak gelukkig.<sup>241</sup> Ook worden hun kansen op de lange termijn bedreigd en zijn ze als volwassene ook vaker arm.<sup>242</sup> Armoede wordt in onderzoek verschillend gemeten.<sup>243</sup> In deze monitor maken we gebruik van het niet-veel-maar-toereikend criterium. Wanneer het inkomen van gezinnen onder deze grens valt, hebben zij onvoldoende geld voor absoluut noodzakelijke behoeften (zoals voedsel, kleding, wonen en ziektekosten) en voor minimale kosten om te kunnen ontspannen en mee te doen in de samenleving (zoals een verjaardag vieren en lid zijn van een sport- of hobbyclub).

#### **Maatschappelijke deelname**

Een begrip dat vaak in een adem genoemd wordt met armoede, is sociale uitsluiting. Zo was 2010 uitgeroepen tot Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Sociale uitsluiting is een vrij breed begrip dat meerdere dimensies omvat, waarvan maatschappelijke participatie een belangrijk onderdeel uitmaakt. Onder maatschappelijke participatie bedoelen we het meedoen aan georganiseerde activiteiten in de vrije tijd. Te denken valt aan het lid zijn van een sportclub, muziekvereniging of van de scouting. In 2008 en 2009 gold het beleid 'Kinderen doen mee!'. Gemeenten ontvingen in die jaren extra gelden om het aantal kinderen en jongeren dat uit armoede niet maatschappelijk participeert te verminderen.

De bedoeling was om concrete zaken te financieren waar kansarme kinderen onmiddellijk baat bij kunnen hebben, zoals het betalen van een lidmaatschap van een sport- of muziekvereniging, sportkleding of een muziekinstrument. Na deze extra financiële impuls van de overheid hebben veel gemeenten en maatschappelijke organisaties dit beleid gericht op de maatschappelijke deelname van kinderen voortgezet.<sup>244</sup> Gezinnen die moeite hebben om de deelname van kinderen aan activiteiten in de vrije tijd te betalen, kunnen ondersteuning krijgen bij gemeenten of organisaties als Stichting Leergeld, het Jeugdsportfonds of Jeugdcultuurfonds.

#### **Zwerfjongeren**

Een groep jeugdigen waarvoor zeker ook aandacht nodig is, zijn zwerfjongeren. In 2010 heeft de Tweede Kamer de definitie van de term 'zwerfjongeren' als volgt vastgesteld: 'Zwerfjongeren zijn feitelijk of residentieel daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen'.<sup>245</sup> Hiermee vallen zwerfjongeren dus ten dele binnen ons aandachtsgebied (jeugdigen tot 18 jaar). Doordat bij zwerfjongeren sprake is van een meervoudige problematiek vallen ze niet onder een specifiek wettelijk kader of beleidsterrein. Zwerfjongeren tot 18 jaar vallen onder de jeugdzorg mits ze een indicatie hebben, anders geldt voor hen het preventief jeugd beleid van gemeenten. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang.

#### **Gezondheid**

Vrijwel alle kinderen in Nederland hebben naar eigen zeggen een goede gezondheid: circa 95 procent ervaart zijn of haar gezondheid als (zeer) goed. Jeugdigen, vooral meisjes, zijn echter minder vaak positief over hun gezondheid wanneer ze in de puberteit zijn.<sup>246</sup> Toch stelt circa 12 procent van de ouders dat hun kind in de leeftijd van 0 tot 12 jaar een langdurige ziekte, lichamelijke aandoening of beperking heeft. Daarnaast heeft circa 45 procent van de 11- tot 16-jarige jongeren aangegeven dat ze twee keer per week of vaker last hebben van psychosomatische klachten zoals buikpijn en slaapproblemen.<sup>247</sup> Tevens kampt zo'n 15 procent van de jongeren met psychische problemen. Meisjes rapporteren daarbij vaker emotionele problemen te hebben, terwijl jongens vaker gedragsproblemen en minder sociaal gedrag vertonen. Voorts nemen de psychische problemen bij meisjes doorgaans meer toe in de adolescentie dan bij jongens.<sup>248</sup> Verder blijken 16 procent van de meisjes en 11 procent van de jongens ooit depressief te zijn geweest.<sup>249</sup> Jaarlijks beroven rond de vijftig kinderen en jongeren zichzelf van het leven. Het aantal kinderen en jongeren dat suïcidaal gedrag vertoont en zichzelf verwondt, een suïcidepoging doet of suïcidegedachten heeft, is echter veel hoger.<sup>250</sup> Een kleine groep kinderen ondervindt dagelijks problemen vanwege een handicap. Volgens cijfers uit 2006 gaat het hierbij om 66.000 kinderen tussen de 0 en 17 jaar (bijna 2 procent van alle kinderen).<sup>251</sup> Dit cijfer is vastgesteld op basis van het gebruik van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of de Leerlinggebonden Financiering (LGF) vanwege een verstandelijke en/of lichamelijk en/of zintuiglijke handicap.

<sup>240</sup> UNICEF (2010). 'The children left behind: A league table of inequality in child well-being in the world's rich countries'. *Innocenti Report Card 9*. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

<sup>241</sup> zie Roest, A. (2011). *Kunnen meer kinderen meedoen? Veranderingen in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>242</sup> Guiaux, M. (2011). *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hierbij gaat het dus om kinderen waarbij de handicap zich al heeft geuit. Het totaal aantal gehandicapte kinderen zal dus iets hoger liggen. Ander onderzoek, uit 2005, geeft aan dat er 90.000 kinderen matig of ernstig lichamelijk beperkt worden in het dagelijks functioneren en 40.000 kinderen een verstandelijke beperking hebben.<sup>252</sup>

### Seksuele gezondheid

Wat betreft de seksuele gezondheid van jongeren tussen de 11 en 16 jaar zien we dat gemiddeld 12 procent van de jongens en 11 procent van de meisjes ooit geslachtsgemeenschap heeft gehad; dit percentage is aanzienlijk hoger voor jongeren vanaf 15 jaar. Van de jongeren die ooit geslachtsgemeenschap hebben gehad, heeft gemiddeld 80 procent tijdens de laatste keer geslachtsgemeenschap een condoom gebruikt.<sup>253</sup> Het is niet bekend hoeveel jongeren een seksueel overdraagbare aandoening (soa) hebben (gehad).

Wel zijn er cijfers over het percentage jongeren dat positief testte in het kader van een screening op chlamydia in 2008–2009:<sup>254</sup> 5,7 procent van de jongens en 8 procent van de meisjes tussen de 16 en 19 jaar bleek chlamydia te hebben. Deze screening heeft echter alleen in Amsterdam, Rotterdam en Zuid-Limburg plaatsgevonden en niet alle jongeren hebben zich laten testen (slechts 6 procent van de jongens en 13,8 procent van de meisjes in deze leeftijdsgroep lieten zich testen).

**Uit een vergelijkend onderzoek onder 24 welvarende landen blijkt Nederland tot de top te behoren wat betreft zaken als de materiële welvaart en gezondheid van kinderen.**



In 2010 zijn in Nederland 311 kinderen geboren bij een moeder jonger dan 18 jaar en bijna 2000 kinderen bij een moeder tot 20 jaar. Dit komt overeen met ongeveer 5,3 geboorten per duizend tienermeisjes (15–19 jaar). Het Nederlandse geboortecijfer voor tieners behoort daarmee tot de laagste ter wereld.<sup>255</sup> Verreweg de meeste tienermoeders in Nederland zijn van Surinaamse of Antilliaanse herkomst.<sup>256</sup>

### Leefgewoonten

Niet alle jeugdigen houden er gezonde leefgewoonten op na. Op basis van zelfrapportage weten we dat slechts een derde van de jongeren zes of zeven dagen in de week minimaal een uur beweegt (Nederlandse Norm Gezond Bewegen), slechts een kwart van de jongeren elke dag fruit eet en minder dan de helft elke dag groente eet.<sup>257/258</sup> Te weinig bewegen en ongezond eetgedrag kunnen leiden tot welvaartsziekten, zoals hart- en vaatziekten en overgewicht. Andere ongezonde leefgewoonten zijn overmatig alcoholgebruik, roken en cannabisgebruik. Deze gewoonten kunnen psychische en lichamelijke gevolgen hebben en schoolprestaties negatief beïnvloeden, vooral wanneer hier op vroege leeftijd mee wordt begonnen. Bijna één op de drie scholieren heeft in groep 8 van het basisonderwijs al ooit alcohol gedronken en een klein percentage is op die leeftijd zelfs al ooit dronken geweest. Het aantal kinderen dat zegt ooit alcohol te hebben gedronken stijgt snel met de leeftijd; op 16-jarige leeftijd heeft de overgrote meerderheid (ruim 80 procent) dit wel eens gedaan.

Roken is minder populair bij jongeren dan het drinken van alcohol. Op de basisschool heeft 4 procent van de meisjes en bijna 7 procent van de jongens wel eens gerookt en op 16-jarige leeftijd heeft bijna de helft van de meisjes en 60 procent van de jongens dit ooit gedaan. Cannabis is onder Nederlandse jongeren de populairste drug. Jongeren beginnen hier over het algemeen later mee dan met het drinken van alcohol en met roken. Ook is de groep die hier op zijn zestiende ervaring mee heeft kleiner; 35 procent van de jongens en 22 procent van de meisjes van die leeftijd zegt ooit cannabis te hebben gebruikt.<sup>259</sup>

### Gezondheidszorg

Met de toegang tot de gezondheidszorg is het in het algemeen goed gesteld in Nederland. Slechts 1000 mensen wonen niet op maximaal vijftien autominuten afstand van de dichtstbijzijnde huisarts en ook het dichtstbijzijnde ziekenhuis is voor 85 procent van de mensen binnen tien autominuten te bereiken. Er zijn in Nederland ongeveer 1150 kinderartsen en de wachttijd voor Kindergeneeskunde is gemiddeld 2,5 week. Ook de vaccinatiegraad ligt hoog in ons land en een ruime meerderheid van de jeugd (80 procent) gaat jaarlijks naar de tandarts.<sup>260</sup> Registratiegegevens van huisartsen wijzen erop dat gemiddeld driekwart van de jeugdigen in 2009 contact heeft gehad met de huisarts.<sup>261</sup>

### In dit domein

Dit domein richt zich op de toereikendheid van de levensstandaard van kinderen in Nederland, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar welvaart en gezondheid. In dit hoofdstuk worden alleen die thema's besproken waar de meest pregnante kinderrechtenschendingen plaatsvinden of die risico lopen op een schending van het Kinderrechtenverdrag. Binnen het onderwerp welvaart behandelen we kinderen in armoede, deelname aan activiteiten in de vrije tijd en zwerfjongeren. Binnen het onderwerp gezondheid komen zuigelingen- en kindersterfte, gehandicapte kinderen, verhoogd risico op welvaartsziekten en toegang tot gezondheidszorg aan bod.

<sup>243</sup> In armoedeonderzoek in Nederland worden verschillende grenzen gebruikt om aan te geven wanneer er sprake is van een 'arm' huishouden, namelijk de lage inkomensgrens en twee varianten van een budgetgerelateerde grens (i.e. de basisbehoeftevariant en de 'niet-veel-maar-toereikend'-variant (zie SCP/CBS 2011). De basisbehoeftevariant omvat de minimale uitgaven voor voedsel, kleding en wonen en enkele andere moeilijk te vermijden kosten. Bij het niet-veel-maar-toereikendcriterium, zijn daar kosten voor sociale participatie aan toegevoegd.

<sup>244</sup> Klein, M. van der, Toorn, J. van der, Nederland, T. en Swinnen, H. (2011). *Aanpak kinderarmoede en bevordering sociale uitsluiting van kinderen. Onderzoek van het landelijke beleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

<sup>245</sup> [www.zwerfjongeren.nl](http://www.zwerfjongeren.nl)

<sup>246</sup> CBS StatLine, December 2011.

<sup>247</sup> Bogt, T. ter (2010). [idem]

<sup>248</sup> Vollebergh, W. (2010). Psychische problemen. [idem]

<sup>249</sup> CBS StatLine, Januari 2012.

<sup>250</sup> Dijkstra, M. (2010). *Factsheet Preventie van suicidaliteit*. Utrecht: Trimbos Instituut.

<sup>251</sup> Verwey-Jonker Instituut (2009). *Gehandicapte kinderen in tel*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

<sup>252</sup> SCP 2006, p. 21. Zie ook Jonker, J., I. Ooms en J. Stevens (2005). *Zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ontwikkelingen in de vraag*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005-9).

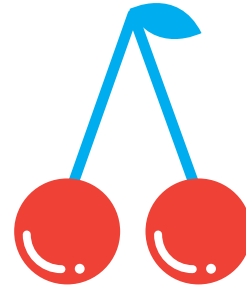
<sup>253</sup> Looze, M. de (2010). Seksueel gedrag. In: S. van Dorsselaer, M. de Looze, E. Vermeulen-Smit, S. de Roos, J. Verdurmen, T. ter Bogt en W. Vollebergh. *HBSC 2009. Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*. Utrecht: Trimbos Instituut.

## 4.2

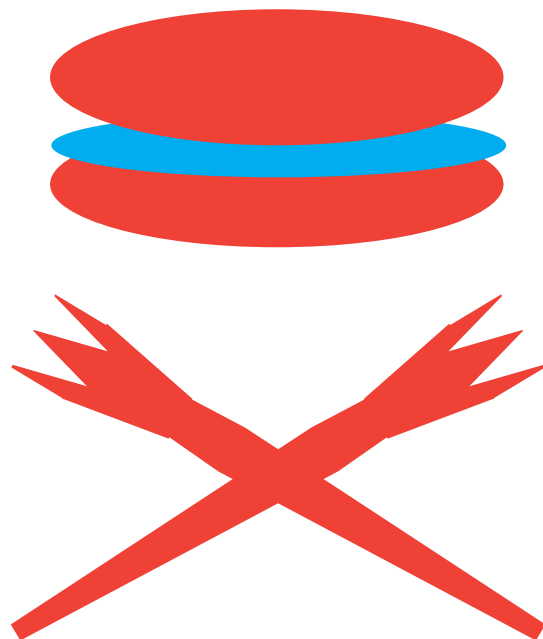
### Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het recht op een toereikende levensstandaard is expliciet vastgelegd in artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag. Deze bepaling stelt dat het kind recht heeft op 'een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.' Bij de invulling van dit recht op een toereikende levensstandaard zijn ook andere artikelen uit het Kinderrechtenverdrag van belang. Zo zegt artikel 2 dat dit recht zonder discriminatie moet worden gewaarborgd en dat de overheid alle passende maatregelen moet nemen om te waarborgen dat dit recht wordt beschermd. Voor dit domein betekent het dat alle kinderen in Nederland, arm of rijk, evenveel kansen moeten krijgen voor een goede ontwikkeling. Zij dienen gelijkelijk toegang te hebben tot gezondheidszorg, maar bijvoorbeeld ook tot sport, spel en cultuur. In aanvulling hierop zegt artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag dat de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen als maatregelen worden genomen waarbij kinderen zijn betrokken. Artikel 6 staat in direct verband met artikel 27 en garandeert het recht op leven van een kind. De overheid dient daartoe zoveel mogelijk het overleven en de ontwikkeling van het kind te waarborgen. Dit houdt in dat Nederland de plicht heeft om een veilige omgeving te creëren waarin kinderen ongestoord kunnen opgroeien. Hieronder vallen in de eerste plaats de primaire levensbehoeften, zoals een dak boven het hoofd en gezonde voeding. Ook het recht op gezondheidszorg zoals dat is vastgelegd in artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag valt hieronder. Deze bepaling verplicht de overheid zich onder andere in te spannen om de kinderen zuigelingensterfte te verminderen, ziekte en ondervoeding te bestrijden en voorlichting te geven over gezondheid, voeding en gezinsplanning. Ook psychische hulp valt hieronder. Voor kinderen met een lichamelijke of geestelijke beperking is in artikel 23 een afzonderlijk recht op bijzondere zorg opgenomen. Dit artikel waarborgt dat gehandicapte kinderen recht hebben op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor zij in staat zijn een bevredigend, volwaardig en behoorlijk leven te leiden en dat de zelfstandigheid wordt bevorderd. Het kind kan op deze manier actief deelnemen aan de samenleving.

Ouders of verzorgers zijn verantwoordelijk voor hun kinderen en beslissen daarom wat goed voor hun is. Op grond van artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag heeft het kind vanaf een bepaalde leeftijd echter ook het recht om zelf zijn of haar mening te geven over bijvoorbeeld een medische behandeling. Uit artikel 27 vloeit voort dat het kind ook recht heeft op secundaire levensbehoeften, zoals toegang tot sport, spel en cultuur. Zo moet ieder kind voldoende tijd, ruimte en materiaal hebben om te spelen en ook naar bijvoorbeeld een sport of muziekles kunnen. Daarnaast heeft het kind volgens artikel 26 via de ouders recht op sociale zekerheid. Als de ouders zelf onvoldoende financiële middelen hebben, hebben zij recht op steun van de overheid.



**Niet alle jeugdigen houden er gezonde leefgewoonten op na. Op basis van zelfrapportage weten we dat slechts een derde van de jongeren zes of zeven dagen in de week minimaal een uur beweegt (Nederlandse Norm Gezond Bewegen), slechts een kwart van de jongeren elke dag fruit eet en minder dan de helft elke dag groente eet.**



<sup>254</sup> Van Bergen, J.E.A.M., Fennema, J.S.A., Van den Broek, I.V.F., Brouwers, E.E.H.G., De Feijter, E.M., Hoebe, C.J.P.A., Koekenbier, R.H., Op de Coul, E.L.M., Van Ravesteijn, S.M. en Götz, H.M. (2010). Rationale, design, and results of the first screening round of a comprehensive, register-based, Chlamydia screening implementation programme in the Netherlands. *BMC Infectious Diseases*, 10:293.

—  
4.3  
—

## Welvaart

### 4.3.1 Kinderen in armoede

Kinderen zijn oververtegenwoordigd in de groep mensen die in armoede leven. In 2010 was van alle kinderen tussen 0 en 17 jaar 9,7 procent arm, terwijl van de volwassenen 6,3 procent in dat jaar arm was. Onder de 65-plussers was dat 2,6 procent. Dit komt vooral door de grote kans op armoede voor eenoudergezinnen. Armoede komt ook meer voor in andere groepen, zoals onder laagopgeleiden en migranten.<sup>262</sup> Tabel 4.1 laat zien dat in 2010 327.000 kinderen in arme gezinnen opgroeien. De verwachting is dat dit aantal stijgt en dat in 2012 zo'n 367.000 kinderen zullen opgroeien in arme gezinnen. De kans op armoede is het grootst in de leeftijdsgroep van 8-10 jaar. Dit komt mede doordat de kans dat kinderen opgroeien in een eenoudergezin toeneemt als kinderen ouder worden.<sup>263</sup>

*Kinderen (0-17 jaar) in armoede volgens het niet-veel-maar-toereikend-criterium, voorlopige cijfers 2010*

Tabel 4.1

Aantal minderjarige kinderen in armoede (als percentage van totaal aantal)

327.000 (9,7%)

=

(bijna)

1 op 10

Bron: CBS (IPO '00-'10) SCP-bewerking

#### Een kinderrechtenbeschouwing

Op grond van artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag heeft elk kind recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn of haar 'lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling'. In de eerste plaats hebben de ouders de primaire verantwoordelijkheid om deze toereikende levensstandaard te bieden. Niet elke ouder is echter in staat om hierin te voorzien. In dat geval dient de overheid te hulp te schieten en materiële bijstand te leveren. Dit geldt in het bijzonder voor de 327.000 kinderen die opgroeien in armoede. Voor hen is er vaak niet voldoende geld om gezonde voeding, geregeld nieuwe kleding en schoenen te betalen. Sociale activiteiten als sport, uitstapjes en speelafspraken zitten er vaak niet in, laat staan het vieren van vakanties of verjaardagen. In een rijk westers land als Nederland kunnen deze kinderen daarvoor niet 'meekomen' met hun leeftijdsgenootjes. hVoor deze kinderen kan dan ook niet worden gesproken van een 'toereikende levensstandaard'. Door de economische situatie stijgt het aantal arme kinderen in 2012 naar verwachting met 40.000 en dat is zeer zorgwekkend.

### Conclusies en aanbevelingen Kinderen in armoede

Met het oog op de verslechterende economische situatie en de overheidsbezuinigingen moeten we de situatie van kinderen die in Nederland onder de armoedegrens leven goed in de gaten houden. De vraag of de levensstandaard van deze kinderen nog toereikend is en of daarmee door de overheid wordt voldaan aan de verplichtingen uit artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag, zal door ons zorgvuldig worden beoordeeld. Daarom vragen we de verantwoordelijke instanties om deze vraag telkens centraal te stellen, ook bij beslissingen over bezuinigingen. Het is van groot belang te monitoren of de situatie van deze groep kinderen de komende jaren verslechtert en of het aantal kinderen in armoede toeneemt. Inzicht in de mate waarin kinderen kunnen 'meekomen' met hun leeftijdsgenootjes is ook relevant voor de vraag of de huidige levensstandaard van deze kinderen toereikend is. Wij verzoeken de overheid om inzichtelijk te maken of en zo ja, hoe het huidige kabinetsbeleid in tijden van economische crisis kinderen centraal stelt en speciale aandacht heeft voor kinderen die opgroeien in gezinnen met de laagste inkomens. De overheid moet op grond van artikel 27 lid 3 van het Kinderrechtenverdrag immers passende maatregelen treffen om ouders of verzorgers indien nodig materiële bijstand en ondersteuning te bieden, vooral wat betreft voeding, kleding en huisvesting. Wij verzoeken het kabinet om alle departementen de taak te geven om periodiek inzicht te verschaffen in de positie van kinderen in tijden van economische crisis en bezuinigingen. Wij zullen de komende jaren de verantwoordelijke instanties aansporen er op toe te zien dat in de komende jaren niet meer kinderen 'in armoede' zullen leven.

<sup>255</sup> CBS StatLine, Januari 2012.

<sup>256</sup> CBS StatLine, Januari 2012.

<sup>257</sup> Roos, S. de en S. Bot (2010). Gezondheidsgedrag en mediagebruik. In: S. van Dorsselaer, M. de Looze, E. Vermeulen-Smit, S. de Roos, J. Verdurmen, T. ter Bogt en W. Vollebergh. HBSC 2009. Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland. Utrecht: Trimbos Instituut.

<sup>258</sup> Bogt, T. ter (2010). Gezondheid, lichaamsbeeld, psychosomatische klachten en welbevinden. [idem]

<sup>259</sup> Dorsselaer, S. van (2010). Roken, alcohol- en cannabisgebruik. [idem]

<sup>260</sup> Boerdam, A. (eindredactie) (2010). *Trendrapport 2010. Landelijke Jeugdmonitor*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek

<sup>261</sup> Broek, A. van den, en E. Kleijnen (2010). De huisarts. In: A. van den Broek, E. Kleijnen en S. Keuzenkamp (red.), *Naar Hollands gebruik?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>262</sup> Roest, Lokhorst & Vrooman 2010.

<sup>263</sup> Armoedesignalement 2011, p. 27-28.

### 4.3.2 Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur

De meeste kinderen (80 procent) blijken in hun vrije tijd mee te doen aan georganiseerde activiteiten. Vooral lid zijn van een sportclub is populair: twee derde van alle kinderen zit op een sport. Na sporten zitten kinderen het vaakst op muzieklés (11 procent), zwemles (7 procent) en scouting (5 procent). Zo'n 443.000 kinderen doen echter nergens aan mee en voor 194.000 van hen spelen financiële redenen hierbij een rol. Voor kinderen die opgroeien in een arm (bijstands)gezin, in een eenoudergezin en kinderen met een niet-westerse herkomst geldt dit het vaakst. Zij brengen hun vrije tijd meer door op speel- en ontmoetingsplekken in de buurt waarvoor je niet hoeft te betalen, zoals een speelpleintje of een buurthuis.<sup>264</sup>

Door de economische situatie stijgt het aantal arme kinderen in 2012 naar verwachting met 40.000 en dat is zeer zorgwekkend.

Tabel 4.2 Maatschappelijke deelname per activiteit bij kinderen van 5-17 jaar, januari 2010 (in gewogen percentages)

zit op... <sup>b</sup>	arm <sup>a</sup>		niet-arm <sup>a</sup>	totaal
	bijstand (n=633)	overig arm (n=762)	(n=843)	(n=2238)
voetbal	14	19	21	20
tennis	<1	5	8	7
hockey	<1	3	6	6
paardrijden	1	4	6	6
zwemsport	4	5	5	5
gymnastiek	2	4	5	4
danssport	3	5	4	4
vecht-of verdedigingssport (excl. boksen en judo)	4	3	3	3
een andere sport	13	23	25	24
muzieklés	5	9	12	11
zwemles	7	6	8	7
scouting of Jong Nederland	1	4	6	5
streetdance	3	3	4	4
tekenen, schilderen of handenarbeid	3	3	3	3
dans, ballet of jazzballet	2	3	3	3
zangles of een koor	2	3	3	3
een toneelclub	<1	2	2	2
<b>doet minimaal één keer per week mee aan...</b>				
sportactiviteiten georganiseerd door een buurt- of wijkcentrum of de gemeente	6	5	3	4
extra BSO-activiteiten (m.n. tekenen, schilderen of handenarbeid en sporten)	3	5	6	6
buitenschoolse activiteiten (m.n. sporten)	9	6	5	5
<b>doet minimaal één keer per week mee aan...</b>				
jeugdactiviteiten georganiseerd door een kerk	6	8	6	6
jeugdactiviteiten georganiseerd door een moskee	11	7	3	4

<sup>a</sup> Arm: huishoudinkomen < 120% van het sociaal minimum. Niet-arm: huishoudinkomen ≥ 120% van het sociaal minimum.  
<sup>b</sup> Er is nog gevraagd naar andere, overige activiteiten zoals deelname aan een orkest, een schaak- of damclub of een club voor fotografie of films maken, maar minder dan 1% van alle kinderen zat op een dergelijke andere activiteit. Bron: SCP (ASOUK'10)

<sup>264</sup> Roest, Lokhorst & Vrooman 2010.

<sup>265</sup> Jaarverslag Jantje Beton 2010. Zie ook Steketee, Mak & Tierolf 2010, waaruit blijkt dat bijna de helft van de gemeenten minder openbare speelruimte hebben dan het landelijke gemiddelde van zo'n 49 kinderen per hectare speelruimte.

<sup>266</sup> Regionale Instelling voor Beschermd Wonen.



### Een kinderrechtenbeschouwing

Uit artikel 31 van het Kinderrechtenverdrag volgt dat ieder kind recht heeft op vrije tijd en de mogelijkheid moet hebben om te spelen, te sporten en deel te nemen aan cultuur. De overheid moet ervoor zorgen dat ieder kind gelijke kansen heeft om dit recht te realiseren. Ze dient recreatieve, artistieke en culturele voorzieningen voor kinderen te bevorderen. Met het initiatief 'Kinderen doen mee' heeft de overheid hieraan in 2008 en 2009 invulling gegeven. Het beleid is door veel gemeenten en maatschappelijke organisaties voortgezet. Uit bovenstaande gegevens valt af te leiden dat veel kinderen meedoen aan recreatieve activiteiten als sport, spel en cultuur. Wel vinden kinderen uit arme gezinnen, eenoudergezinnen en kinderen van niet-westerse allochtone afkomst in mindere mate hun weg naar recreatieve voorzieningen. Ook blijkt dat de openbare speelruimte niet altijd en overal op orde is.<sup>265</sup> Door de bezuinigingen op de culturele sector worden subsidies voor het onderhoud en het creëren van nieuwe voorzieningen ingetrokken en dat baart ons zorgen.

### Conclusies en aanbevelingen Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur

Hoewel de deelname van kinderen aan sociale activiteiten als sport, spel en cultuur in grote lijnen goed is, blijkt dat kinderen uit migranten-, eenoudergezinnen en gezinnen die moeten rondkomen van het sociaal minimum niet altijd even goed kunnen meekomen (zie ook het thema 'Kinderen in armoede'). Ook is belangrijk om te weten wat de beweegredenen van minderjarigen zijn om aan geen enkele vorm van sport, spel of cultuur mee te doen. Wij vinden het verder van belang te weten of het door de overheid ingezette beleid 'Kinderen doen mee' op gemeentelijk niveau voldoet en of extra financiële prikkels van het ministerie van VWS nodig zijn om de toegang van deze kinderen tot sport, spel en cultuur te waarborgen, zodat artikel 31 beter wordt nageleefd. Met het oog op de bezuinigingen zullen wij de toegang tot en de kwaliteit van recreatieve voorzieningen de komende jaren goed in de gaten houden en – ook in het licht van het recht op participatie van minderjarigen (artikel 12 IVRK) – minderjarigen te betrekken bij aandacht voor dit thema.

### 4.3.3 Zwerfjongeren

Het aantal zwerfjongeren in Nederland is lastig te meten doordat deze jongeren niet altijd ergens geregistreerd staan. Voor deze monitor is bovendien problematisch dat bij de telling van zwerfjongeren niet altijd onderscheid wordt gemaakt tussen meer- en minderjarige jongeren. Als op een willekeurig moment wordt geteld hoeveel zwerfjongeren er op die dag in Nederland zijn, dan wordt dit aantal geschat op 3.620. Het aantal zwerfjongeren over het hele jaar 2010 wordt geschat op 7.980. Een andere manier is om te kijken naar het aantal jongeren waarvoor de instelling een RIBW-erkenning<sup>266</sup> heeft aangevraagd. In deze instellingen verblijven zwerfjongeren op zowel maatschappelijke opvangplaatsen als op plaatsen in het kader van de Algemene wet bijzonder ziektekosten (AWBZ). Het totaal aantal zwerfjongeren (feitelijk en residentieel) inclusief verblijf in voorzieningen met RIBW-erkenning in Nederland wordt

geschat op 4.050 op peildatum en 9.000 op jaarbasis (tabel 4.3). In 2010 maakte een recordaantal zwerfjongeren gebruik van opvang. De Federatie Opvang voorspelt dat dit aantal de komende jaren alleen maar zal stijgen als het kabinet en de gemeenten niet ingrijpen. Volgens de telling van deze organisatie maakten in 2010 1.595 jongens en meisjes van 12 tot en met 17 jaar gebruik van opvang. Bijna alle dakloze jongeren hebben schulden en het ontbreekt hen aan een baan en uitkering. Daarnaast heeft een groot deel geen startkwalificatie voor participatie in de maatschappij en een minimaal onderwijsniveau, waardoor ook geen reëel uitzicht is op een baan.<sup>267</sup>

Aantal zwerfjongeren in Nederland in 2010

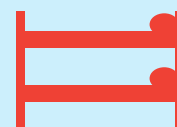
Tabel 4.3

zwerfjongeren	aantal
<b>Leeftijdscategorie t/m 22 jaar<sup>268</sup></b>	
Op peildatum	4.050
Op jaarbasis	9.000
<b>Leeftijdscategorie 12 t/m 17 jaar<sup>269</sup></b>	
Totaal	1.595

### Een kinderrechtenbeschouwing

Het hebben van een dak boven het hoofd is een primaire levensbehoefte. Uit de elfde overweging uit de Preambule bij het Kinderrechtenverdrag volgt dat dakloze kinderen 'bijzondere aandacht behoeven'. Door het leven op straat hebben deze kinderen geen toegang tot een groot aantal voorzieningen waar zij op basis van het Kinderrechtenverdrag wel recht op hebben. Afhankelijk van de manier en het moment van tellen gaat het in Nederland om zo'n 1.600 tot 9.000 kinderen. Belangrijk zijn in elk geval de artikelen 6 en 27, op basis waarvan het kind recht heeft op leven en op een veilige omgeving om te overleven en zich te ontwikkelen. De verantwoordelijkheid hiertoe ligt in eerste instantie bij de ouders. Indien zij niet in staat zijn dit te bieden, dan dient de overheid deze rechten te garanderen. Door te kijken naar de bestaande voorzieningen kan in kaart worden gebracht hoe de overheid de zorg voor deze zwerfjongeren organiseert. Daarnaast is het van belang om de jongeren zelf te betrekken bij het vinden van een oplossing voor hun situatie. Een mooi voorbeeld is het initiatief van de Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN) en de Nederlandse Jeugdraad (NJR) waarbij in debat wordt gegaan met zwerfjongeren.<sup>270</sup>

Volgens de telling van de Federatie Opvang maakten in 2010 een recordaantal van 1.595 jongens en meisjes van 12 tot en met 17 jaar gebruik van opvang.



<sup>267</sup> Federatie Opvang, [www.opvang.nl](http://www.opvang.nl).

<sup>268</sup> Op basis van RIBW-erkenning, Brummelhuis & Drouven 2011.

<sup>269</sup> Aantal kinderen dat gebruik maakt van opvang volgens de Federatie Opvang.

<sup>270</sup> <http://www.zwerfjongeren.nl/2011/03/jongerendebat-eindhoven/>.



## Conclusies en aanbevelingen Zwerfjongeren

Voor kinderen die op straat leven, krijgt een groot aantal rechten uit het Kinderrechtenverdrag logischerwijs geen invulling. Het is dan ook van belang om te weten wat de huidige inspanningen van de overheid zijn om te voorkomen dat jongeren gaan zwerfen en vervolgens om de situatie van deze jongeren te verbeteren. Wij willen de verantwoordelijke instanties aansporen inzicht te verschaffen in het aantal en de problematiek van de minderjarigen die op straat leven. Ook is het nodig de bestaande voorzieningen voor zwerfjongeren in kaart te brengen en te bezien of deze voldoende zijn, zodat inzicht kan worden verkregen in de inspanningen die de overheid in het licht van artikel 6 en 27 voor deze groep minderjarigen verricht. Daarnaast is het nodig om in gesprek te gaan met deze jongeren om tot een structurele oplossing van hun problemen te komen.

## — 4.4 —

### Gezondheid

#### 4.4.1 Kinder- en zuigelingensterfte

De zuigelingensterfte<sup>271</sup> is in Nederland in vergelijking met andere West-Europese landen hoog en dat is een aandachtspunt voor het ministerie van VWS.<sup>272</sup> Onderstaande tabel geeft inzicht in cijfers omtrent perinatale sterfte.

Tabel 4.4 Perinatale sterfte (na 24 en 28 weken) in 2010

Perinatale sterfte (24+)	1.028 (5,7 per 1.000)
Perinatale sterfte (28+)	870 (4,9 per 1.000)

Bron: CBS StatLine, december 2011

Van alle kinderen die in 2010 zijn gestorven voor hun vijfde verjaardag overleed het grootste gedeelte voor het eerste levensjaar (zuigelingensterfte). Deze cijfers kunnen gedifferentieerd worden naar verschillende groepen. In onderstaande tabel is de indeling van de Jeugdmonitor gevolgd, waarbij opvalt dat de zuigelingensterfte onder niet-westerse allochtonen hoger is.

Tabel 4.5 Zuigelingensterfte in 2010

Totaal aantal	695 (3,8 per 1.000)
Autochtonen	518 (3,7 per 1.000)
Westerse allochtonen	29 (2,1 per 1.000)
Niet-westerse allochtonen	149 (4,7 per 1.000)

Bron: Jeugdmonitor/CBS StatLine, december 2011

Hoewel het in een adem wordt genoemd met zuigelingensterfte, vormt kindersterfte in Nederland een minder groot probleem. Onderzoek over de periode 1996-2007 toont aan dat het kindersterftecijfer relatief laag blijft. Het grootste deel (80-85 procent) van de sterfte is het gevolg van een natuurlijk overlijden.<sup>273</sup> Preventie, prenatale diagnostiek en jeugdgezondheidszorg zouden kunnen bijdragen aan het verder terugdringen van vermijdbare sterfte zoals wiegendood, vervoersongevallen en suicide.<sup>274</sup> In de leeftijdscategorie 1-5 jaar overleden in 2010 136 kinderen.

Kindersterfte (1-5 jaar) in 2010

Tabel 4.6

Totale sterfte	136 (1,8‰)
----------------	------------

Bron: CBS StatLine, januari 2012

#### Een kinderrechtenbeschouwing

De hoge zuigelingensterfte wordt voor een groot deel verklaard door het hoge aantal kinderen van niet-westerse allochtone moeders dat voor het eerste levensjaar sterft. Deze moeders blijken minder gemakkelijk toegang te hebben tot verloskundige zorg en door taalproblemen kan de bevalling moeilijker verlopen. Andere verklaringen zijn de steeds hogere leeftijd waarop vrouwen kinderen krijgen en de toename van het aantal meerlingengeboorten als gevolg van fertiliteitbehandelingen.<sup>275</sup> Het hoge cijfer dient evenwel genuanceerd te worden door het feit dat Nederland een zeer goede registratie kent, waardoor het cijfer hoger kan uitvallen.<sup>276</sup> Het verminderen van de kinder- en zuigelingensterfte is een van de prioriteiten in artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag. Preventie, prenatale diagnostiek en jeugdgezondheidszorg kunnen hieraan bijdragen. Sterfte kan ook worden voorkomen door gezondheidsvoorlichting over bijvoorbeeld hygiëne en gezonde voeding.

Het Kinderrechtencomité heeft zijn zorgen geuit over het hoge aantal abortussen van foetussen met ernstige afwijkingen.<sup>278</sup>

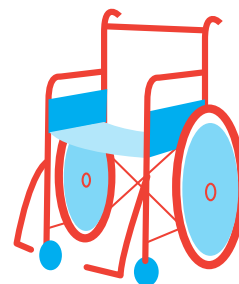
Het comité vraagt daarom om meer informatie over de (controle op de) implementatie van wet- en regelgeving voor het beëindigen van zwangerschappen en het plegen van euthanasie bij baby's met ernstige afwijkingen. Het comité wijst verder op het lage aantal zuigelingen dat uitsluitend gevoed wordt met borstvoeding en beveelt daarom aan om de *International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes* te volgen.<sup>279</sup> Het comité moedigt de Nederlandse regering aan om campagnes ter stimulering van borstvoeding op te zetten en ook advies te geven aan met HIV/aids besmette moeders over de risico's van besmetting met HIV/aids via borstvoeding. Een andere terugkerende aanbeveling van het comité is de noodzaak van gedifferentieerde informatieverzameling.

#### Conclusies en aanbevelingen Kinder- en zuigelingensterfte

Ook al kan aan de daadwerkelijke ernst van de zuigelingensterfte in Nederland worden getwijfeld, het is goed om het waarborgen van de pre- en postnatale zorg hoog op de agenda te hebben staan. Het geven van gezondheidsvoorlichting aan vooral allochtone moeders kan hierbij helpen de sterftecijfers de komende jaren nog meer te laten dalen. Hier willen wij nadrukkelijk aandacht voor vragen. Ook intensievere voorlichting over borstvoeding kan de gezondheid van zuigelingen de komende jaren doen verbeteren. Daarom bevelen wij aan dat de overheid voorlichting op deze gebieden intensiveert, in lijn met de uitgangspunten van artikel 24 onder a en d IVRK.

## 4.4.2 Gehandicapte kinderen

Over gehandicapte kinderen zijn weinig cijfers bekend. Tabel 4.7 geeft een eerste maar beperkte aanzet voor het bepalen van de omvang van deze groep. De cijfers zijn gebaseerd op een onderzoek onder kinderen van 0 tot 12 jaar. Uit het onderzoek blijkt dat 12 procent van de bevraagde ouders aangeeft dat hun kind kampt met een langdurige ziekte, lichamelijke aandoening of beperking.



Tabel 4.7 Het vóórkomen van langdurige ziektes en handicaps en de mate waarin het kind hierdoor wordt belemmerd, in procenten

	14 maanden		3 jaar		5-6 jaar		8-12 jaar	
	jongens	meisjes	jongens	meisjes	jongens	meisjes	jongens	meisjes
Geen ziekte/handicap	90	92	93	89	87	88	85	89
Wel, niet belemmerd	6	6	4	7	6	8	6	4
Wel, licht belemmerd	4	2	3	3	6	4	8	7
Wel, sterk belemmerd	0.3	1	1	1	1	0	1	0

\* Vanwege de afronding kunnen de totalen boven de 100% uitkomen.  
Bron: Zeijl et al. (2005); Kooiker & Van Campen (2006)

### Een kinderrechtenbeschouwing

Volgens artikel 23 van het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen met een geestelijke of lichamelijke handicap recht op een volwaardig en behoorlijk leven in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid bevorderen en zijn actieve deelname aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken. Alle kinderen met een handicap hebben recht op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor de zelfstandigheid van het kind wordt bevorderd en het kind actief kan deelnemen aan de samenleving. Dankzij verbeterde preventie worden minder baby's met een lichamelijke beperking geboren. Kinderen met een aangeboren beperking blijven langer leven door verbeterde zorg. Ondanks deze verbeteringen constateert UNICEF dat zowel gehandicapte kinderen als hun ouders nog steeds belemmeringen ondervinden bij de uitoefening van hun rechten.<sup>280</sup> Invoering van leerlinggebonden financiering maakt het voor gehandicapte kinderen mogelijk regulier onderwijs te volgen. De bezuinigingen op het pgb en op het passend onderwijs zijn dan ook zorgelijk te noemen.<sup>281</sup> Ook het Kinderrechtencomité heeft een aantal aanbevelingen gedaan over de zorgverlening voor gehandicapte kinderen:

- implementeren van regelgeving ter bescherming van gehandicapte kinderen,
- ontwikkelen van programma's voor vroegtijdige ontdekking en interventie van handicaps,
- het opzetten van campagnes om bewustwording te vergroten en discriminatie te voorkomen,
- trainen van hulpverleners in de beginselen van het Kinderrechtenverdrag en het Internationaal Verdrag Personen met Handicap.<sup>282</sup>

### Conclusies en aanbevelingen Gehandicapte kinderen

Gehandicapte kinderen behoren tot een kwetsbare groep die bijzondere zorg nodig heeft om een 'zo volwaardig en behoorlijk mogelijk leven' te kunnen leiden. Niet voor niets is voor deze groep kinderen een aparte bepaling in het Kinderrechtenverdrag opgenomen. Helaas bestaat weinig inzicht in de mate waarin kinderen met een handicap daadwerkelijk kunnen participeren in de maatschappij. Het verdient daarom aanbeveling cijfers te vergaren over het aantal gehandicapte kinderen, hun type handicap en de toegang van deze kinderen tot bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid en sociale voorzieningen. Bezuinigingen op het passend onderwijs en het pgb bedreigen de positie van gehandicapten. Daarom willen wij de positie van kinderen met een handicap duidelijker in kaart (laten) brengen en de gevolgen van de bezuinigingen voor deze kinderen scherp in de gaten houden. Antwoord op de vraag in hoeverre met de belangen van deze kinderen rekening wordt gehouden bij het huidige beleid is van belang om inzicht te verkrijgen op de wijze waarop de overheid zijn verplichtingen die voortvloeien uit artikel 23 IVRK vormgeeft.

<sup>271</sup> Een levend geboren kind, geboren na een zwangerschapsduur van 22 weken of meer en dat overleden is vóór de eerste verjaardag.

<sup>272</sup> Landelijke nota gezondheidsbeleid, 2011, p. 15.

<sup>273</sup> Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009, p. 5.

<sup>274</sup> Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009, p. 9.

<sup>275</sup> Merkus, Eskes & Mackenbach, p. 1042.

<sup>276</sup> Trouw 2011a.

<sup>277</sup> Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009, p. 9.

<sup>278</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 51 en 52, p. 31.

<sup>279</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 59 en 60, p. 10.

<sup>280</sup> UNICEF Innocenti Research Centre 2007, p. 15-16.

<sup>281</sup> Zie voor meer informatie over leerlinggebonden financiering en rugzakjesleerlingen domein 5.

### 4.4.3 Welvaartsziekten

Veel jongeren houden er ongezonde leefgewoonten op na. Op latere leeftijd kan dit leiden tot in Nederland veel voorkomende welvaartsziekten als hart- en vaatziekten, diabetes, overgewicht en psychische aandoeningen. Onder kinderen in Nederland komen vooral alcohol- en middelengebruik, overgewicht<sup>283</sup> en problemen met de geestelijke gezondheid<sup>284</sup> voor.

#### Middelengebruik

In de inleiding is de omvang van het middelengebruik in Nederland in het algemeen geschetst. In dit thema zoomen we in op het middelengebruik onder jongeren in de jeugdzorg en in het speciaal onderwijs afgezet tegen het middelengebruik van jongeren in het regulier onderwijs. De eerstgenoemde jongeren vormen een risicogroep en zijn om die reden interessant om beter te bekijken. Jongeren in de jeugdzorg en het speciaal onderwijs rapporteren bijvoorbeeld vaker dan jongeren uit het regulier onderwijs dagelijks tabaksgebruik. Dit geldt ook voor langdurig cannabis- en harddrugsgebruik, hoewel de verschillen met het regulier onderwijs hier kleiner zijn. In tabel 4.8 staan gegevens uit een onderzoek van de Universiteit Utrecht en het Trimbos Instituut uit 2010.<sup>285</sup>

Het gebruik is het hoogst onder jongeren in de jeugdzorg, hoewel de verschillen met jongeren uit het speciaal onderwijs voor gedragsproblemen klein zijn. De grootste verschillen tussen de jongeren in de jeugdzorg en het speciaal onderwijs enerzijds en de jongeren uit het regulier onderwijs anderzijds zijn te vinden in de categorie van 12 en 13 jaar. Maar ook onder de zestienjarigen zijn de verschillen groot. Gebleken is dat overmatig middelengebruik bij kwetsbare jongeren vaak deel uitmaakt van bredere problematiek, zoals psychosociale en gedragsstoornissen, frequent schoolverzuim, overlast en crimineel gedrag.<sup>286</sup> Om deze reden is het zaak aan deze jongeren extra aandacht te besteden.

#### Overgewicht

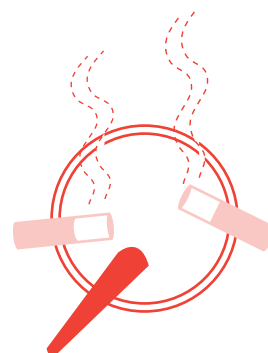
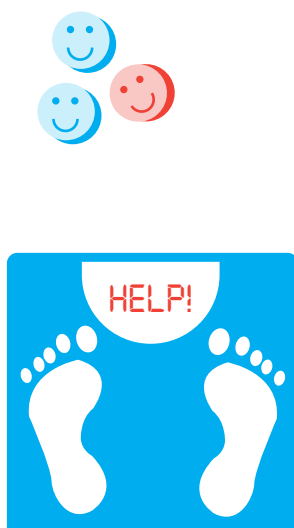
Hoewel obesitas ook in ons land een steeds groter probleem wordt,<sup>287</sup> is de Nederlandse jeugd in vergelijking met andere landen<sup>288</sup> slank. Het percentage jongeren dat te dik is of zich te dik voelt is volgens het HBSC-onderzoek het laatste decennium ongeveer gelijk gebleven.

Ongeveer 11 procent van de basisschoolleerlingen en 10 procent van de jongeren in het voortgezet onderwijs lijdt aan overgewicht. De percentages jongeren die zichzelf te dik vinden, liggen veel hoger. Vooral meisjes menen dat zij te dik zijn, onder jongens komt het relatief vaak voor dat zij zichzelf te dun vinden. Het overgewicht en de ontevredenheid neemt toe naarmate de kinderen ouder worden. Het is opvallend dat lager geschoolde en allochtone jongeren vaker te dik zijn naar BMI-maatstaven,<sup>289</sup> maar dat allochtone jongeren zich niet vaker te dik voelen.<sup>290</sup>

Wat betreft de bewustwording van de risico's die overgewicht met zich meebrengt, zou de overheid nog veel kunnen betekenen door bijvoorbeeld het geven van voorlichting. Uit onderzoek is gebleken dat het beleid op dit moment nog vaak tekortschiet: een integrale aanpak ontbreekt en de nadruk ligt te weinig op de lange termijn, zo blijkt uit promotieonderzoek van De Gouw uit 2012.<sup>291</sup> Tabellen 4.9 en 4.10 tonen de meest recente cijfers over overgewicht en ernstig overgewicht (obesitas).

#### Psychische problemen

Ook psychische problematiek is een punt van zorg, in het bijzonder de toegang tot geestelijke gezondheidszorg. Over de jeugd-ggz is bekend dat in totaal 29.000 kinderen wachten op psychische hulp. Dat zijn er bijna zes maal zoveel als voor de jeugdzorg. Ook wachten deze kinderen veel langer op hulp: gemiddeld twintig weken en er zijn soms uitschieters van anderhalf jaar.<sup>292</sup> De grens - de Treeknorm - ligt op veertien weken.<sup>293</sup> Onderstaande tabel geeft alleen het aantal kinderen weer dat langer dan deze Treeknorm op hulp wacht. De gemiddelde wachttijd is ten opzichte van 2008 wel met een week afgenomen. Het aantal wachtende cliënten is met 10 procent afgenomen, terwijl zich in diezelfde periode een groei van het aantal cliënten voordeed van 7 procent. Deze verbetering is het gevolg van logistieke aanpassingen die de doorstroom van patiënten in het zorgproces verbeterden. Toch blijven de wachttijden in de jeugd-ggz een punt van zorg, omdat de problematiek van deze kinderen verergert door het lange wachten.<sup>294</sup>



Tabel 4.8 Middelengebruik onder jongeren in percentages in 2010



	12-13 jaar				14-15 jaar				16 jaar			
	jeugdzorg (n=92)	So: gp* (n=94)	So: lp** (n=652)	Regulier onderwijs (n=2.673)	jeugdzorg (n=262)	So: gp* (n=321)	So: lp** (n=966)	Regulier onderwijs (n=3.161)	jeugdzorg (n=177)	So: gp* (n=88)	So: lp** (n=287)	Regulier onderwijs (n=1.112)
Rookt dagelijks	21,7	16,0	4,2	1,3	58,6	38,4	17,8	9,3	65,5	46,6	23,1	11,7
Drinkt wekelijks alcohol	12,5	8,1	4,2	1,9	33,3	23,4	15,3	13,9	40,4	40,0	28,2	29,7
Langdurig cannabisgebruik	32,6	20,4	6,0	4,0	66,7	42,0	16,0	17,2	68,6	54,1	2,2	30,0
Langdurig harddruggebruik	13,5	13,0	9,0	2,3	29,2	19,4	10,6	5,4	30,5	31,0	14,3	6,6

\* Speciaal onderwijs gedragsproblemen  
 \*\* Speciaal onderwijs leerproblemen

Bron: A. Kepper e.a., 'Substance use by adolescents in special education and residential youth care institutions', European Child & Adolescent Psychiatry 2011-20, p. 316.

Tabel 4.9 Percentage jongeren (0-18 jaar) met overgewicht in procenten, in 2010

2-9 jaar	13,0
9-18 jaar	12,9
Autochtoon	12,8
Westerse allochtonen	16,0
Niet-westerse allochtonen	25,7
Totaal	15,1

Bron: CBS StatLine

<sup>282</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 50, p. 9. Overigens heeft Nederland het Internationaal Verdrag Personen met Handicap nog niet ondertekend.

<sup>283</sup> TNO 2010.

<sup>284</sup> <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheid-en-ziekten/ziekten-en-aandoeningen/psychische-stoornissen/depressie/prevalentie-en-incidentie-naar-leeftijd-en-geslacht/> en Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009, p. 2-9.

<sup>285</sup> Zie hierover Kepper e.a., 2011, p. 316. Voor de leesbaarheid van deze monitor hebben de auteurs ervoor gekozen alleen deze tabel opgenomen. Dit betekent niet dat op het gebied van de welvaartsziekten geen andere onderzoeken zijn gedaan. Onder andere het HSBC-onderzoek uit 2009, het Peilstationonderzoek uit 2007, de Nationale Drugmonitor 2010 en CBS StatLine geven cijfers over dit thema.

<sup>286</sup> Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011, p. 26.

<sup>287</sup> Volkskrant 2012.

<sup>288</sup> Het Health Behaviour in School-aged Children-onderzoek is gedaan onder 41 landen, waaronder bijna alle landen van Europa en Canada, de Verenigde Staten en Israël.

<sup>289</sup> Aan de hand van de Body Mass Index (BMI) wordt gemeten of kinderen onder- of overgewicht of een normaal gewicht hebben. Omdat kinderen nog in de groei zijn en voor jongens en meisjes andere BMI-waarden gelden, is het niet mogelijk één vaste grens aan te houden waarboven sprake is van (ernstig) overgewicht. Aan de hand van een aantal (internationale) groeistudies zijn waarden vastgesteld op basis waarvan (ernstig) overgewicht bij kinderen kan worden vastgesteld. Zie de CBS Jeugdmonitor 2010, te raadplegen via <http://jeugdmonitor.cbs.nl>, Dietz 2000, p. 1-6 en de Factsheet van het TNO 2010. Zie voor een handige meting ook de iGrow-app van TNO: [www.tno.nl/igrow](http://www.tno.nl/igrow).

<sup>290</sup> HBSC 2009, p. 80-82.

<sup>291</sup> De Gouw 2012.

<sup>292</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 839, nr. 66.

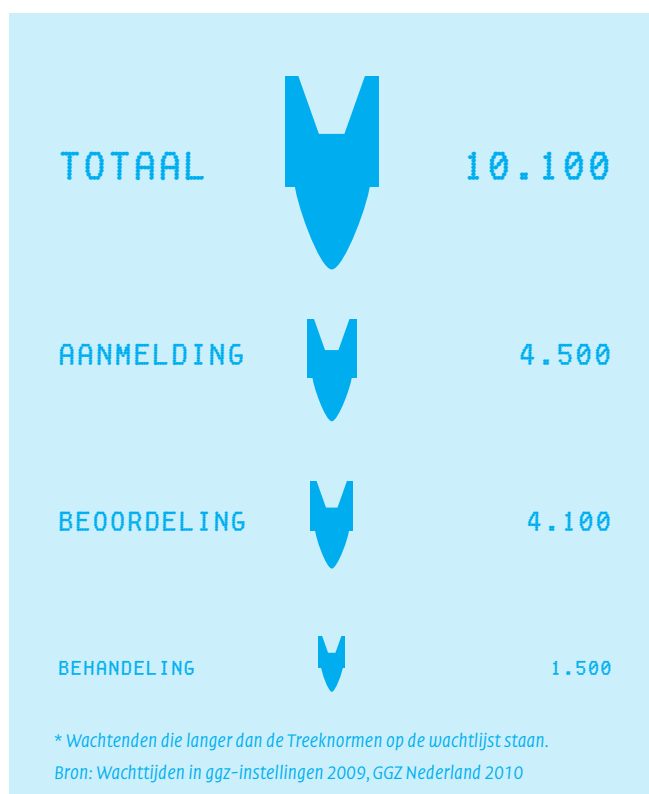
<sup>293</sup> Door zorgaanbieders en zorgverzekeraars zijn zogenaamde Treeknormen opgesteld voor aanvaardbare wachttijden. Er zijn normen per wachtfase opgesteld: de periode tussen de aanmelding en het eerste intakegesprek, de periode van de intake (deze periode eindigt als de indicatie is gesteld en de behandeling kan gaan starten) en de periode tussen het einde intake en start behandeling.

<sup>294</sup> GGZ Nederland 2010, p. 33.

Tabel 4.10 Percentage jongeren (2-18 jaar) met obesitas in procenten, in 2010

2-9 jaar	3,8
9-18 jaar	2,9
Autochtoon	2,4
Westerse allochtonen	3,8
Niet-westerse allochtonen	7,6
Totaal	3,4

Bron: CBS StatLine



### Een kinderrechtenbeschouwing

Hoewel het in Nederland in grote lijnen goed lijkt te gaan met de gezondheid van kinderen, blijkt uit de in dit thema besproken onderwerpen dat ongezond gedrag en welvaartsziekten aandacht nodig hebben.<sup>295</sup> Uit onderzoek blijkt dat het overheidsbeleid voor bijvoorbeeld de bestrijding van overgewicht de afgelopen jaren onvoldoende effect had. Het ministerie van VWS heeft in de landelijke Nota Gezondheidsbeleid 2011 vastgelegd dat het stimuleren van een gezonde leefstijl van jongeren een van de prioriteiten is van het kabinet.<sup>296</sup> Uit de besproken onderzoeken blijkt dat overgewicht vaker voorkomt onder allochtone jongeren.<sup>297</sup> Daarnaast komt middelengebruik vaker voor onder jongeren in de jeugdzorg en het speciaal onderwijs.<sup>298</sup> Het is wenselijk ook cijfers over mogelijke andere risicogroepen te verkrijgen.

Volgens artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag heeft ieder kind recht op een zo goed mogelijke gezondheid. Jongeren kunnen de gevolgen van hun leefstijlkeuze vaak nog niet goed overzien. Uit onderzoek blijkt dat jongeren achteraf vaak spijt hebben van de keuzes die ze op dit gebied hebben gemaakt. Voorlichting zou jongeren helpen beschermen tegen keuzes waarvan ze de gevolgen nog niet goed kunnen overzien.<sup>299</sup> Nederland zal dan ook moeten zorgen voor goede voorlichting over gezondheid, voeding en hygiëne. Gezien het feit dat kinderen uit kwetsbare groepen, zoals jongeren uit de gesloten jeugdzorg en het speciaal onderwijs, een verhoogd risico hebben op welvaartsziekten, dienen deze kinderen daarbij extra aandacht te krijgen.

<sup>295</sup> De Gouw 2012.

<sup>296</sup> Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011, p. 5 en 23 e.v.

<sup>297</sup> HBSC 2009, p. 80-82.

<sup>298</sup> Persbericht Trimbos Instituut d.d. 12 december 2011: 'Drank- en drugsgebruik extreem hoog in jeugdzorg en speciaal onderwijs', <http://www.trimbos.nl/nieuws/persberichten/2011/drank-en-drugsgebruik-extreem-hoog-in-jeugdzorg-en-speciaal-onderwijs>. Zie ook Bergwerff 2011 en Kepper e.a. 2011.

Toegang tot de juiste zorg en voorlichting is ook nodig voor kinderen met psychische problemen, ouders en hulpverleners. Deze maatregelen zouden ook kunnen helpen om het in de context geschetste suïdecijfer omlaag te krijgen.<sup>300</sup> In dat kader is het van belang te melden dat het Kinderrechtencomité al eens heeft gewezen op de lange wachtlijsten van kinderen voor geestelijke gezondheidszorg.<sup>301</sup> Deze wachttijden dalen wel enigszins, maar vanwege de ernst van de problematiek blijft deze groep wachtenden wel een punt van zorg.

### Conclusies en aanbevelingen Welvaartsziekten

Uit de gegevens blijkt dat bepaalde kwetsbare kinderen een verhoogd risico hebben op welvaartsziekten. De zorg kan bij deze kinderen flink verbeterd worden door hen voor te lichten over de risico's van bijvoorbeeld middelengebruik en overgewicht. Ook is het aanbevelenswaardig cijfers te verkrijgen over mogelijke andere risicogroepen. Het voorgaande laat zien dat de overheid nog een flinke slag kan slaan om de kennis over bijvoorbeeld gezondheid, voeding en hygiëne te verbeteren, zodat meer tegemoet wordt gekomen aan de vereisten uit artikel 24 onder e uit het Kinderrechtenverdrag. We willen hier bij het ministerie van VWS aandacht voor vragen. Evenals voor een noodzakelijke vermindering van de wachttijd en van het aantal wachtende minderjarigen op geestelijke gezondheidszorg, want de overheid dient er op grond van artikel 24 lid 1 voor te zorgen dat de (snelle) toegang voor elk kind op geestelijke gezondheidszorg als vorm van gezondheidszorg is gegarandeerd. Daarom willen wij dat de verantwoordelijke instanties ervoor zorgen dat de wachttijd zo snel mogelijk wordt teruggedrongen en dat hierover periodiek wordt gerapporteerd. Verder zouden wij het toejuichen als onderzoeken zoals die van de Universiteit Utrecht en Trimbos over middelengebruik bij kinderen<sup>302</sup> en het HBSC-onderzoek over psychische problematiek bij kinderen periodiek worden herhaald. In aansluiting op de *Child Friendly Guidelines for Health Care* van de Raad van Europa uit 2011 willen wij tot slot verantwoordelijke instanties aanmoedigen kinderen te betrekken bij het ontwikkelen van de best mogelijke gezondheidszorg.

#### 4.4.4 Toegang tot gezondheidszorg

Hoewel de gezondheidszorg in Nederland goed geregeld is, verdient de toegang tot gezondheidszorg wel enige aandacht. In onderstaande tabel staat een overzicht van de geldigheidsduur van AWBZ-indicaties voor kinderen. Op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) kunnen kinderen die zijn verzekerd tegen ziektekosten en een indicatie hebben, aanspraak maken op een persoonsgebonden budget (pgb).<sup>303</sup>

<sup>299</sup> RVZ, Preventie van welvaartsziekten 2011, p. 28.

<sup>300</sup> Ministerie van VWS 2010, p. 2

<sup>301</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 51 en 52, p. 10.

<sup>302</sup> Zie hierover Kepper e.a., 2011, p. 316.

<sup>303</sup> Zie voor informatie over leerlinggebonden financiering domein 5.

<sup>304</sup> Zie de website van de rijksoverheid over pgb: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb>.

<sup>305</sup> VN Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten 2000.

Vanaf 1 januari 2012 kan dit alleen nog als zij een indicatie hebben voor zorg met verblijf.<sup>304</sup> Door de verscherpte toegangseisen en de toenemende bezuinigingen is het de vraag of de toegang tot deze bijzondere zorg voor kinderen de komende jaren gewaarborgd kan blijven. De meest recente cijfers uit 2010 laten zien dat nog volop gebruik wordt gemaakt van de AWBZ. De problematiek van kinderen met een indicatie van twee jaar of langer hangt vooral samen met de grondslag verstandelijke beperking (58 procent), op afstand gevolgd door problematiek samenhangend met de grondslag zintuiglijke beperking (15 procent) en somatiek (12 procent).

Tabel 4.12 Geldigheidsduur AWBZ-geïndiceerde kinderen (0-18 jaar), peildatum 1-1-2011

Totaal aantal indicaties	52.620
Indicatie geldig tot 1 jaar	3.399 (7%)
Indicatie geldig 1-2 jaar	17.558 (33%)
Indicatie geldig vanaf 2 jaar	31.663 (60%)

Bron: Kamerstukken 2011/12, 24 515, nr. 211, p. 6.

### Een kinderrechtenbeschouwing

Op basis van artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen recht op een zo goed mogelijke gezondheid. Om dit recht te verwezenlijken, moet Nederland volgens lid 2 van dit artikel 'passende maatregelen' nemen. Hieraan wordt invulling gegeven door de AWBZ. Door een pgb krijgen kinderen die hieraan behoefte hebben zorg op maat en dat is in overeenstemming met het Kinderrechtenverdrag. Door de aangescherpte vereisten op het verkrijgen van een pgb is het echter de vraag of deze aangepaste zorg voor alle kinderen in de toekomst haalbaar blijft.

## Hoewel de gezondheidszorg in Nederland goed geregeld is, verdient de toegang tot gezondheidszorg wel enige aandacht.

Het verdient daarom aanbeveling de komende jaren de vinger aan de pols te houden voor de toegang tot een pgb. Indien blijkt dat kinderen door de nieuwe regels buiten de AWBZ vallen, is het van belang inzicht te krijgen in de manier waarop de zorg voor die groep wordt georganiseerd en of die zorg 'passend' is bij hun situatie. Om te bezien of de huidige gezondheidsvoorzieningen voldoende zijn, kan aansluiting worden gezocht bij de door het VN-Comité voor de Economische, Sociale en Culturele rechten ontwikkelde indicatoren van beschikbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en aanvaardbaarheid.<sup>305</sup>

### Conclusies en aanbevelingen Toegang tot gezondheidszorg

Gezien de kwetsbaarheid van kinderen met een bijzondere zorgvraag zullen wij het effect van de verscherpte toegangseisen tot de AWBZ nauwlettend volgen. Het is van belang om te monitoren of alle kinderen die onder de oude regelgeving recht hebben op een pgb onder de nieuwe regels nog steeds zorg ontvangen die passend is, zodat door de overheid aan de vereisten van artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag wordt voldaan. Ook is informatie nodig over de vraag of de huidige gezondheidsvoorzieningen voldoen voor kinderen van verschillende leeftijden en verschillende afkomst, of deze voldoende toegankelijk zijn en of het personeel voldoende gekwalificeerd is. Wij dringen er bij het ministerie van VWS op aan dat de situatie voor kinderen met een bijzondere zorgvraag in de komende jaren van bezuinigingen niet mag verslechteren en dat hun rechten gerealiseerd moeten blijven.

## — Inspraak van kinderen bij medische behandelingen —

In het licht van artikel 12 mogen kinderen zelf inspraak hebben in hun medische behandeling. Punt van discussie is de vraag in hoeverre een kind in staat is om over zijn of haar gezondheid te beslissen.<sup>306</sup> Vanaf zestien jaar mag een jongere in Nederland in principe zelf elke medische behandeling aangaan en bijvoorbeeld medicijnen kopen. Kinderen in de leeftijd van twaalf tot vijftien jaar worden ook bekwaam geacht bijvoorbeeld een huisarts of tandarts te consulteren. In de praktijk blijken ook meer complexe behandelingen, zoals een abortus bij minderjarige meisjes van zestien jaar of ouder regelmatig zonder toestemming van de ouders door artsen te worden uitgevoerd.<sup>307</sup> Voor euthanasie geldt voor minderjarigen van zestien jaar en ouder dat zij hier zelf over mogen beslissen. Kinderen in de leeftijd van twaalf tot vijftien jaar hebben wel instemming van hun ouders of voogd nodig.<sup>308</sup> De positie van de minderjarige bij orgaandonatie wordt geregeld in de Wet op de

orgaandonatie. De zorg voor kinderen ligt echter in eerste instantie bij de ouders. Als de ouders blijven weigeren om mee te werken aan een bepaalde medisch noodzakelijke ingreep, kan het zelfbeschikingsrecht van jongeren worden begrensd. Dit kan gebeuren als de lichamelijke of geestelijke gezondheid van het kind ernstig in gevaar komt. In dat geval kan worden ingegrepen via een (voorlopige) beschermingsmaatregel als de ondertoezichtstelling of via voorlopige voogdij dan wel op basis van ontheffing of ontzetting van het gezag. In het boek 'De stoel van God' pleit kinderarts Paul Brand voor een wijziging van de wet, zodat ook voor kinderen jonger dan twaalf jaar die leiden aan een ongeneeslijke ziekte, zoals de taaislijmziekte, levensbeëindigend handelen wordt toegestaan. Deze kinderen hebben nu volgens hem vaak een zeer zware lijdensweg in de tijd vlak voor hun overlijden.<sup>309</sup>

<sup>306</sup> Een werkgroep van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst heeft hiertoe de Richtlijnen voor de medische behandeling van minderjarigen opgesteld, gepubliceerd in *Medisch Contact* 1976, p. 47 e.v.

<sup>307</sup> Zie hierover de Wet afbreking zwangerschap.

<sup>308</sup> Zie hierover ook de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.

<sup>309</sup> Brand 2009.



## Eindconclusies en aanbevelingen

### Domein 4 Toereikende levensstandaard



Met de gezondheid van kinderen in Nederland is het in algemene zin goed gesteld. Toch valt op dat vooral kwetsbare groepen, zoals kinderen van buitenlandse afkomst en kinderen in gesloten jeugdzorg en het speciaal onderwijs, vaker te maken krijgen met gezondheidsproblemen en problemen met de (toegang tot) gezondheidszorg. De al genoemde bezuinigingen maken dat de situatie van deze kinderen de komende jaren scherp in de gaten moet worden gehouden. De overheid heeft de plicht om zich in te zetten voor ‘de grootst mogelijke mate’ van gezondheid en gezondheidsvoorzieningen van kinderen (artikel 24) en op een voor de ontwikkeling van een kind toereikende levensstandaard (artikel 27). Gehandicapte kinderen verdienen bijzondere zorg (artikel 23) van de overheid. De huidige bezuinigingen en bezuinigingsplannen raken direct aan de kinderrechtentema’s die in dit hoofdstuk centraal staan. Wij gaan dan ook de verantwoordelijke instanties aansporen om inzichtelijk te maken op welke wijze bij de bezuinigingen rekening wordt gehouden met de kwetsbare groepen kinderen die hierboven zijn besproken. Ook is het voor de hierboven besproken kinderrechten van belang dat er voldoende aandacht is voor de beginselen non-discriminatie (artikel 2), belangen van het kind voorop (artikel 3), recht op (over)leven en ontwikkeling (artikel 6) en recht op participatie (artikel 12) uit het Kinderrechtenverdrag. Zo moeten bijvoorbeeld alle kinderen in Nederland toegang hebben tot gezondheidszorg. In dit hoofdstuk hebben we aanbevelingen opgenomen voor de thema’s kinderen in armoede, beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur, zwerfjongeren, kinder- en zuigelingensterfte, gehandicapte kinderen, welvaartsziekten en toegang tot gezondheidszorg.

#### Hoogste prioriteit

Bij het monitoren van de naleving van de kinderrechten in dit domein hebben wat ons betreft gehandicapte kinderen de prioriteit. Op dit moment is weinig bekend over hun situatie. Hun positie wordt bovendien nog eens bedreigd door bezuinigingen. Daarom willen we deze kinderen beter in beeld krijgen en in de gaten houden hoe het met de naleving van hun rechten is gesteld. Ook moet er aandacht uitgaan naar de situatie van kinderen die in een arm gezin leven. Deze groep lijkt groter te worden en krijgt het de komende jaren door de economische crisis en de bezuinigingen extra zwaar. Ten slotte heeft de situatie van zwerfjongeren onze speciale zorg, omdat deze groep beperkte of geen toegang heeft tot de voorzieningen in het Kinderrechtenverdrag. Ook voor deze groep zullen wij de komende jaren de vinger aan de pols houden.

Op basis van het voorgaande en gelet op de economische situatie vinden wij dat de volgende drie thema’s binnen het domein ‘toereikende levensstandaard’ de hoogste prioriteit hebben, omdat hier de grootste risico’s van kinderrechtenschendingen liggen:

- 1 **Inzicht in de toegang van gehandicapte kinderen tot voorzieningen en de wijze waarop met hun rechten en belangen in de kabinetsplannen rekening wordt gehouden;**
- 2 **Het nauwlettend volgen van de groep kinderen die leven in armoede en kinderen die net tegen de armoede aanleunen;**
- 3 **Het voorkomen van zwerven en verbeteren van de positie van zwerfjongeren.**





## 4.6

### En nu verder: een vooruitblik



We hebben in dit hoofdstuk verschillende cijfers gebruikt om de mate van naleving van kinderrechten aan te tonen op het gebied van de welvaart en gezondheid van kinderen in Nederland. Er zijn reeds veel cijfers beschikbaar, maar op een aantal vlakken ontbreken die nog of is verdiepend onderzoek gewenst.

Zo zijn we in deze monitor niet ingegaan op de leefomstandigheden van arme kinderen. Volgens het Kinderrechtenverdrag zijn het in eerste instantie de ouders die moeten zorgen voor een toereikende levensstandaard, maar de overheid heeft de plicht om de ouders hierbij te helpen. Wanneer hier behoefte aan is, moet de overheid dus zorgen voor programma's gericht op materiële bijstand en ondersteuning, vooral wat betreft voeding, kleding en huisvesting. Als Kinderombudsman zijn we dan ook benieuwd naar welke voorzieningen er bestaan vanuit de overheid en maatschappelijke organisaties om gezinnen hierbij te helpen. En naar hoeveel kinderen hiervan gebruik maken.

Verder willen we meer zicht krijgen op de deelname aan vrijetijdsactiviteiten. Niet mee kunnen doen aan dergelijke activiteiten is een vorm van sociale uitsluiting. Sociale uitsluiting omvat ook zaken als niet afspreken met vrienden thuis, niet op vakantie gaan, onvoldoende geld hebben om regelmatig nieuwe schoenen of kleren te kunnen kopen, in een onveilige of kind-onvriendelijke buurt wonen en de afwezigheid van vrijetijdsvoorzieningen in de buurt zoals een sport- of muziekschool. In de toekomst kunnen we uitgebreider kijken naar dergelijke aspecten van sociale uitsluiting.

Ook is het wenselijk om de speciale aandacht voor zwerfjongeren uit te diepen; van welke voorzieningen en begeleidingsvormen kunnen zij gebruik maken en hoe ervaren zij de kwaliteit ervan?

Op het gebied van de gezondheid van kinderen willen we een duidelijker beeld krijgen van het aantal kinderen met een lichamelijke en verstandelijke handicap. Verder willen we de bestaande informatie met drie punten aanvullen.

Ten eerste gaan we in de toekomst meer in op overheidsbeleid. Wat doet de overheid bijvoorbeeld om ongezonde leefgewoonten van kinderen tegen te gaan of om ervoor te zorgen dat alle kinderen toegang hebben tot gezondheidszorg? In de tweede plaats bestaat er een lacune als het gaat om de betrokkenheid van kinderen bij de gezondheidszorg. Kinderen hebben bijvoorbeeld vanaf hun twaalfde recht om mee te beslissen over de behandeling die ze kunnen krijgen. Ook valt te denken aan de betrokkenheid van gehandicapte kinderen bij overheidsbeleid over hun toegang tot voorzieningen. En ten derde willen we nagaan of er bepaalde groepen kinderen zijn die een groter risico lopen op een slechte gezondheid of onvoldoende toegang tot de gezondheidszorg. In dit hoofdstuk kwam al een aantal kwetsbare groepen naar voren. In de toekomst willen we hierover een vollediger beeld krijgen.

# Onderwijs



## Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

2, 3, 6, 12, 28, 29

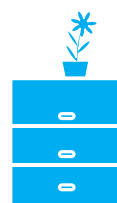
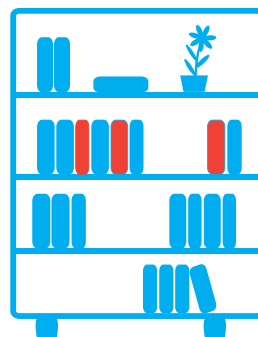
### Leeswijzer

- 5.1** Inleiding en context
- 5.2** Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag
- 5.3** Toegang tot onderwijs
  - 5.3.1 *Thuiszitters*
  - 5.3.2 *Voortijdig schoolverlaters*
  - 5.3.3 *Passend onderwijs*
- 5.4** Kwaliteit van het onderwijs
  - 5.4.2 *Segregatie scholen*
  - 5.4.3 *Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg*
  - 5.4.4 *Kinder- en mensenrechteneducatie*
  - 5.4.5 *Pesten*
- 5.5** Eindconclusies en aanbevelingen
- 5.6** En nu verder: een vooruitblik

Jongen (10):

“Ze zeggen dat ik autistisch ben en daarom wil geen school me hebben. Ik zit al bijna een jaar thuis. Niemand kan een oplossing voor me bedenken. Ik wil naar school net als alle andere kinderen. Thuiszitten is niets voor me. Wat zijn mijn rechten?”

Ieder kind heeft recht op onderwijs en wij vinden dat kinderen niet thuis horen te zitten. Voor deze jongen hebben we contact gelegd met de onderwijsconsulenten die voor hem gaan bemiddelen. Deze jongen moet zo snel mogelijk weer naar school.



## 5.1

### Inleiding en context

*Met de meerderheid van de kinderen en jongeren gaat het goed op school. Een deel van de jeugd ondervindt echter problemen in het onderwijs.<sup>310</sup> Zo zijn er jeugdigen die problemen hebben met de toegang tot (passend) onderwijs, zoals leerlingen die extra begeleiding nodig hebben en zogeheten thuiszitters die – om wat voor reden dan ook – (tijdelijk) niet naar school gaan. Ook zijn er jongeren die het onderwijs voortijdig zonder diploma verlaten. Daarnaast is er bij de jeugd die wel naar school gaat niet altijd sprake van kwalitatief goed onderwijs of een veilig sociaal schoolklimaat.*

#### Leerplicht

Sinds 1969 geldt de Leerplichtwet waarin is vastgelegd dat alle kinderen van 5 tot en met 16 jaar in beginsel volledig leerplichtig zijn. Met ingang van 1 augustus 2007 is in de Leerplichtwet de zogeheten kwalificatieplicht voor 16- en 17-jarigen ingevoerd. Dit betekent dat jongeren onderwijs moeten volgen tot het moment dat zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt of een startkwalificatie hebben behaald (dat is een havo-, vwo-, of mbo niveau-2-diploma of hoger).<sup>311</sup> Vanaf 1 januari 2012 kan de Inspectie van het Onderwijs een bestuurlijke boete opleggen wanneer een school de leerplichtwet overtreedt, bijvoorbeeld door het verzuim van een leerling niet te melden.<sup>312</sup> Er zijn wel enkele uitzonderingen waardoor kinderen vrijstelling van de leer- en kwalificatieplicht kunnen krijgen, bijvoorbeeld als een kind vanwege lichamelijke of psychische redenen niet naar school kan gaan en geen startkwalificatie kan behalen.<sup>313</sup>

#### Onderwijsdeelname en -prestaties

In het schooljaar 2010–2011 volgden meer dan 1,6 miljoen leerlingen primair onderwijs.<sup>314</sup> Verdeeld over verschillende schooltypen ontstaat het volgende beeld:

- Ruim 1,5 miljoen leerlingen gingen naar een reguliere basisschool
- Circa 940.000 leerlingen volgden het voortgezet onderwijs, ruim 22% zat daarbij op een vmbo-school, 16% volgde havo en 18% vwo

En bij de vervolgoedingen ziet het beeld er als volgt uit:

- Circa 530.000 leerlingen volgden een mbo-opleiding
- Circa 417.000 leerlingen gingen naar het hbo
- Circa 242.000 studenten bezochten het wo.<sup>315</sup>

Internationaal gezien presteren Nederlandse leerlingen in het basisonderwijs bovengemiddeld, al laten de metingen<sup>316</sup> wel een dalende trend zien.<sup>317</sup> Een recentere landelijke peiling van taal- en rekenvaardigheden<sup>318</sup> laat daarentegen verbeteringen zien, zowel in groep 4 als in groep 8. Ook laat de gemiddelde score op de Eindtoets Basisonderwijs de afgelopen jaren een lichte stijging zien.<sup>319</sup> Wat het voortgezet onderwijs betreft gaan er weliswaar meer kinderen naar hogere vormen van onderwijs, maar is een daling te zien in de prestaties op het gebied van Nederlands, wiskunde en Engels. Dit blijkt uit de cijfers voor het centraal examen.<sup>320</sup> Ook internationaal vergelijkend onderzoek<sup>321</sup> wijst erop dat de prestaties van Nederlandse vijftienjarigen achteruitgaan. Desalniettemin doet Nederland het nog steeds goed – de scores liggen boven het internationaal gemiddelde – maar daalt wel in de rangorde van deelnemende landen. Dit komt mede doordat andere landen Nederland inhalen.<sup>322</sup> In Nederland loopt een groot deel van de jeugd vertraging op in het onderwijs, terwijl een extra jaar geen garantie is voor een prestatieverbetering of het succesvol afronden van een opleiding.

<sup>310</sup> B. van Dijk, A. Slabbèrtje & A. Maarschalkerveerd, *Koersen op het kind. Groeistuipen in het speciaal onderwijs*, Den Haag: Projectbureau Operatie Jong 2007.

<sup>311</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/tekst\\_bevat\\_leerplichtwet](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/tekst_bevat_leerplichtwet)

<sup>312</sup> <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/overigdetails/Bestuurlijke+boete+achtergrondinformatie>

<sup>313</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/tekst\\_bevat\\_leerplichtwet](http://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/tekst_bevat_leerplichtwet)

<sup>314</sup> Onder het primair onderwijs vallen het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en de speciale scholen voor kinderen met een handicap of stoornis. Tot het voortgezet onderwijs behoren het vwo, de havo, het vmbo inclusief het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), en het praktijkonderwijs (pro). Een groot deel van de scholieren zit eerst in een algemeen leerjaar.

<sup>315</sup> CBS, *Jaarboek onderwijs in cijfers 2011*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek 2011.

<sup>316</sup> M.R.M. Meelissen & M. Drent, *TIMSS-2007 Nederland. Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs*, Enschede: Universiteit Twente 2008; A. Netten & L. Verhoeven, *PIRLS 2006. Rapport Nederland*, Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands 2007.

<sup>317</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>318</sup> B. Hemker, J. Kordes & J. van Weerden, *Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau. Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010. Technische rapportage*, Arnhem: Cito 2011.

<sup>319</sup> Cito, *Terugblik en resultaten 2010. Eindtoets basisonderwijs groep 8*, Arnhem: Cito 2010.

<sup>320</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>321</sup> E. Gille e.a., *Resultaten PISA-2009 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*, Arnhem: Cito 2010.

<sup>322</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>323</sup> De nominale studieduur is de tijd die iemand over de opleiding doet zonder vertraging op te lopen.

<sup>324</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>325</sup> S. Cabus e.a., *Voortijdig schoolverlaten. Beleidsevaluatie 2011. Deel 2 Kwalificatieplicht-Verzuimbeleid*, Amsterdam: NICISTIER Universiteit Maastricht 2011.

<sup>326</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

Van de kleuters doet 12 procent een jaar langer over de kleuterperiode en in de andere groepen van het basisonderwijs blijft nog eens 6 procent zitten. Hoewel het aandeel vertraagde leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs beperkt is (variërend van 1 tot 4 procent), loopt in de bovenbouw ook een relatief groot aantal leerlingen vertraging op. Zo bereikt ruim een derde van de havo- en vwo-scholieren het examen met vertraging. Ook in het mbo en hoger onderwijs overschrijden veel studenten de nominale studieduur.<sup>323/324</sup>

### Thuiszitters en voortijdige schoolverlaters

Ondanks de Leerplichtwet komt het voor dat kinderen of jongeren de school voortijdig (zonder startkwalificatie) verlaten of tijdelijk thuiszitten. Dit is problematisch, aangezien het volgen van onderwijs uiteraard belangrijk is voor de ontwikkeling van jeugdigen en het behalen van een startkwalificatie bepalend is voor bijvoorbeeld hun kansen op de arbeidsmarkt. Voortijdige schoolverlaters hebben bijvoorbeeld een verhoogde kans op langdurige werkloosheid en een lager loon, evenals een groter risico op armoede en sociale uitsluiting. Bovendien lopen zij een verhoogde kans op geestelijke en fysieke gezondheidsproblemen.<sup>325</sup>

### Zwakke scholen

In Nederland houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Aan de hand van beslisregels stelt de Inspectie vast welke scholen (zeer) zwak zijn. Hierbij gaat het behalve om de leeropbrengsten vooral om cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces, zoals een actieve betrokkenheid van leerlingen. De Inspectie spreekt schoolbesturen aan als verantwoordelijke voor de kwaliteit van scholen. Zij moeten weten hoe hun scholen presteren en een kwaliteitszorgsysteem kan die informatie leveren. Bij kwaliteitszorg draait het om het geheel aan maatregelen waarmee een school op systematische wijze de kwaliteit van het onderwijs in brede zin bepaalt, bewaakt en verbetert. Hoewel de meeste schoolleiders wel iets aan kwaliteitszorg doen, gaan de ontwikkelingen volgens de Inspectie traag. Minder dan de helft van de basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs heeft op alle indicatoren voor kwaliteitszorg een voldoende beoordeling.<sup>326</sup>

### Passend onderwijs

Een deel van de leerlingen in Nederland heeft meer behoefte aan ondersteuning en zorg dan het reguliere onderwijs kan bieden. Voor hen bestaat een uitgebreid systeem van speciale onderwijsvoorzieningen, bestaande uit het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs, het leerwegondersteunend onderwijs, het praktijkonderwijs en het zogenaemde 'rugzakje'.<sup>327</sup> In het basisonderwijs maakt ongeveer 6 procent gebruik van zo'n voorziening en in het voortgezet onderwijs geldt dit voor circa 19 procent van de leerlingen.<sup>328</sup> Het wetsvoorstel passend onderwijs betekent een zorgplicht voor alle schoolbesturen om voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passend aanbod te garanderen in het reguliere dan wel speciaal onderwijs.<sup>329</sup>

### Zwarte scholen

Een aanzienlijk deel van de leer- en kwalificatieplichtigen in Nederland is van niet-westerse herkomst (circa 16 procent).<sup>330</sup> Aangezien veel niet-westerse migranten in de grote steden wonen, komen vooral daar (zwarte) scholen voor met een hoge concentratie niet-westerse migrantenleerlingen.<sup>331</sup> Dat levert het volgende beeld op:

- In het schooljaar 2006–2007 bestond bij 580 basisscholen (op een totaal van ruim 7000) het aantal leerlingen voor meer dan de helft uit niet-westerse leerlingen.

- Op 290 basisscholen vormden niet-westerse leerlingen minstens 80 procent van het totale bestand.<sup>332</sup>
- Bij 8 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs bestond in 2009 ten minste de helft van het leerlingenbestand uit niet-westerse leerlingen.
- Bij 4 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs bestond het leerlingenbestand uit minstens 80 procent uit niet-westerse leerlingen.
- In de vier grote steden (G4) gold dit voor respectievelijk 46 procent en 28 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs.
- Vmbo-scholen hadden in vergelijking met havo- en vwo-scholen vaker een leerlingpopulatie die voor een groot deel uit migrantenleerlingen bestond.<sup>333</sup>

### Pesten

Om goed te kunnen leren, hebben leerlingen een veilige schoolomgeving nodig.<sup>334</sup> Het is dan ook van belang dat jongeren elkaar accepteren en elkaar niet pesten. Pesten is een stelselmatige vorm van agressie waarbij iemand probeert een andere persoon lichamelijke dan wel psychische schade toe te brengen. Hierbij is sprake van een ongelijke verdeling van de macht; de leerling die gepest wordt is niet goed in staat zich te verdedigen tegen de dader. Sommige groepen jongeren lopen wellicht een groter risico op nare reacties van medeleerlingen, bijvoorbeeld vanwege hun seksuele voorkeur. Op zowel korte als langere termijn heeft pesten een negatief effect op slachtoffers en daders en kan het leiden tot emotionele- en gedragsproblemen.<sup>335</sup>

### In dit domein

In dit domein besteden we enerzijds aandacht aan kinderen voor wie de toegang tot (passend) onderwijs om wat voor reden dan ook bedreigd wordt, zoals thuiszitters, voortijdig schoolverlater en kinderen met een leerlinggebonden financiering (Igf, ook wel bekend als 'rugzakje'). Anderzijds focussen we op de kwaliteit van het onderwijs. Die staat logischerwijs ter discussie bij het thema zeer zwakke scholen, maar komt ook aan bod bij de segregatie van scholen. Ook verdient de kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg aandacht. Verder gaan we in op de vraag in hoeverre scholen aandacht besteden aan kinder- en mensenrechteneducatie. Tot slot komt het creëren van een veilige omgeving aan bod in het thema over pesten. Maar eerst schetsen we een beeld van het onderwijs in Nederland.

## Minder dan de helft van de basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs heeft op alle indicatoren voor kwaliteitszorg een voldoende beoordeling



## 5.2

### Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

In artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag is het recht op onderwijs neergelegd. Volgens het Handboek Internationaal Jeugdrecht is het recht op onderwijs een kinderrecht bij uitstek. 'Het is een kwestie van gelijke kansen'.<sup>336</sup> In de aanhef van dit artikel staat dat dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen verwezenlijkt dient te worden. Basiselementen van het recht op onderwijs worden in de navolgende onderdelen van artikel 28 genoemd. De staat moet basisonderwijs verplicht stellen en aan iedereen gratis aanbieden. De ontwikkeling van diverse soorten van voortgezet onderwijs (algemeen en beroepsonderwijs) moet worden aangemoedigd en voortgezet onderwijs moet toegankelijk zijn voor ieder kind. Om dit te kunnen bereiken, moet de staat passende maatregelen nemen, zoals gratis onderwijs en financiële bijstand. Tevens moet de staat hoger onderwijs toegankelijk maken met de inzet van alle passende middelen, al naar gelang de capaciteiten van ieder kind afzonderlijk. Daarnaast moet de staat kinderen informeren en begeleiden bij het maken van een onderwijs- en beroepskeuze.

Ook moet de staat maatregelen nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal vroegtijdig schoolverlaters te verminderen. Wanneer bijvoorbeeld de staat niet alle passende middelen inzet om passend onderwijs voor thuisblijvers te bewerkstelligen, zodat zij (weer) naar school kunnen gaan, is dat niet conform het Kinderrechtenverdrag. Lid 2 van artikel 28 stelt dat de staat alle passende maatregelen moet nemen om te verzekeren dat de discipline die op school wordt gehandhaafd geen inbreuk maakt op de menselijke waardigheid van het kind. Artikel 28 en 29 horen bij elkaar: in artikel 29 worden de onderwijsdoelstellingen verwoord. Artikel 29 lid 1 sub a stelt dat onderwijs gericht moet zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind. Verder wordt gewezen op het belang van mensenrechteneducatie, het bijbrengen van eerbied voor de ouders, culturele achtergronden, taal en waarden, de natuurlijke omgeving en voor de culturele achtergrond van anderen. Uiteindelijk zal het volgen van onderwijs het kind moeten voorbereiden op een verantwoord leven in de samenleving.

<sup>327</sup> De verschillende vormen van speciaal onderwijs worden toegelicht in: E. Kleijnen & A. van den Broek, 'Speciale onderwijsvoorzieningen', in: A. van den Broek, E. Kleijnen & S. Keuzenkamp (red.), *Naar Hollands gebruik?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2010, p. 39-75.

<sup>328</sup> Afgeleid van CBS StatLine, voorlopige cijfers over 2010/11, en kerncijfers OCW zoals vermeld in: Kamerstukken II 2011/12, 33 z106, nr. 3.

<sup>329</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 z106, nr. 3.

<sup>330</sup> CBS StatLine, peildatum 1 januari 2011.

<sup>331</sup> L. Herweijer, 'Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs', in: P. Schnabel, R. Bijl & J. de Hart (red.), *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel rapport 2008, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008*, p. 206-233; Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>332</sup> L. Herweijer, 'Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs', in: P. Schnabel, R. Bijl & J. de Hart (red.), *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in*

## 5.3

### Toegang tot het onderwijs

#### 5.3.1 Thuiszitters

Tabel 5.1 laat zien dat in 2008-2009 1 op de 1.000 kinderen die naar school behoren te gaan, thuis zit. Een thuiszitter is een leerplichtige jongere (5 tot 18 jaar) die zonder geldige reden (zoals ziekte) meer dan vier weken verzuimt zonder ontheffing van de leerplicht. Gemiddeld zitten deze kinderen voor een periode van vier maanden thuis, maar er zijn schrijnende gevallen bekend van kinderen die zes jaar thuiszitten. Op een gemiddelde dag komt het voor dat 800 tot 1.100 kinderen niet naar school gaan. Jaarlijks zijn er 2.500-3.000 kinderen die langer dan een maand thuiszitten. Deze cijfers zijn eenmalig onderzocht door Ingrado.<sup>337</sup> Actuele cijfers over thuiszitters worden bijgehouden in gemeentelijke rapportages op het gebied van de leerplicht. In het eerste kwartaal van 2012 verschijnen de eerste cijfers.<sup>338</sup>

Uit onderzoek van de DSP groep & H&S Consult onder 253 cliënten van GGZ Kinderen en Jeugd Rivierduinen blijkt dat 22 procent van deze kinderen in de jaren 2008-2009 minimaal vier weken volledig heeft thuisgezeten.<sup>339</sup> 42 procent van de thuiszitters geeft in dit onderzoek aan de hele dag thuis te zitten zonder iets te doen.<sup>340</sup> Bij deze onderzochte groep thuiszitters waren in de helft van de gevallen geen specifieke acties ondernomen door de school.<sup>341</sup>

1 : 1000



in 2008-2009 zit 1 op de 1000 kinderen  
die naar school behoren te gaan thuis.

*sociale cohesie. Sociaal en Cultureel rapport 2008, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008*, p. 206-233.

<sup>333</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>334</sup> Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>335</sup> S. de Roos, 'Schoolbeleving, sfeer in de klas en spijbelen', in: S. van Dorselaer e.a. (red.), *HBSC 2009. Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*, Utrecht: Trimbos-instituut 2010, p. 41-55.

<sup>336</sup> Meuwese e.a. 2005, p. 236.

<sup>337</sup> In andere onderzoeken wordt weer een andere schatting gemaakt.

Door het Raeger Autismecentrum wordt geschat dat 9.000 kinderen met autisme thuiszitten (*Trouw* 2011b).

<sup>338</sup> Ministerie van OCW, beantwoording Kamervragen 2011Z22111, 28 november 2011.

<sup>339</sup> DSP groep & H&S Consult, 2009 p. 6.

Tabel 5.1 Overzicht thuiszitters in 2008-2009

Aantal thuiszitters op een bepaalde dag	800-1.100
Aantal kinderen dat langer dan een maand thuiszit op jaarbasis	2.500-3.000
Gemiddelde duur thuiszitten tot herplaatsing	4 maanden
Gemiddeld aantal thuiszitters per 1.000 leerplichtigen	1

Bron: Ingrado (2011).

Het is bekend dat sommige kinderen thuiszitten, omdat ze op de wachtlijst staan voor speciaal onderwijs.<sup>342</sup> Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs laat zien dat op de peildatum 1 oktober 2009 478 leerlingen op zogenaamde wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs stonden (tabel 5.2). Over deze kinderen was nog geen beslissing genomen over de vraag of zij in aanmerking komen voor speciaal basisonderwijs. In 2008-2009 moesten bijna 300 kinderen langer dan acht weken wachten en 96 van hen wachtten zelfs langer dan drie maanden. Van de kinderen die een indicatie voor speciaal basisonderwijs kregen, staan op de peildatum 21 kinderen op de lijst om geplaatst te worden, de zogenaamde plaatsingslijst. Ten aanzien van het (voortgezet) speciaal onderwijs laat tabel 5.2 zien dat op 1 oktober 2009 in totaal 4.411 leerlingen op een wachtlijst staan, onderverdeeld in 1.629 voor aanmelding en 2.782 voor onderzoek. In cluster 4 zijn de lijsten het langst. In 2008-2009 zitten gemiddeld bijna zeven weken tussen de aanmelding voor indicatiestelling en de mededeling van het besluit. Ondanks dat scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs leerlingen met een indicatie direct moeten plaatsen, hebben 48 scholen (15 procent van het totaal) in oktober 2009 plaatsingslijsten. In totaal staan 452 leerlingen op een dergelijke lijst.<sup>343</sup>

Aantal leerlingen op wachtlijsten en plaatsingslijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs naar cluster (peildatum oktober 2009)

	Leerlingen op wachtlijst	Leerlingen op plaatsingslijst
Totaal	4.411	452
Cluster 1	119	5
Cluster 2	612	19
Cluster 3	749	9
Cluster 4	2.931	419

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2010)

### Een kinderrechtenbeschouwing

Volgens artikel 28 lid 1 onder d moet de staat maatregelen nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen. Het fenomeen 'thuiszitters' staat in schril contrast met het recht op onderwijs. Negentig procent van de jeugdigen die thuiszitten, geeft aan dat zij geen hulp vanuit school krijgen. Dit is opvallend, omdat de school en de docenten vinden dat wel degelijk veel wordt gedaan om thuiszitten te voorkomen.<sup>344</sup>

Alhoewel dit cijfer de zaak van één kant belicht, geeft het in ieder geval wel een indicatie van de beleving van deze jongeren over de bemoeienis met hun situatie vanuit de school. In het onderzoek van de DSP-groep & H&S Consult zegt bijna de helft van de respondenten dat ze volledig thuiszitten omdat de school geen begrip toont voor hun problemen. Uit het onderzoek van Ingrado blijkt dat gedragsproblematiek en psychische problematiek in respectievelijk 20,8 procent en 17,6 procent van de gevallen de voornaamste reden voor thuiszitten vormen.<sup>345</sup> Van deze groep wacht een groot deel op een indicatie voor speciaal onderwijs en een deel wacht, tegen de afspraak in, op een plek om geplaatst te worden. Onduidelijk is hoeveel van deze kinderen in de tussentijd (vervangend) onderwijs krijgen, maar duidelijk is dat het recht op onderwijs voor de kinderen die om deze reden thuis zitten onvoldoende of geen invulling krijgt. Verricht de overheid voldoende inspanningen om dit onvrijwillig thuiszitten tegen te gaan? Ten slotte is de verwachting dat de invoering van het wetsvoorstel op het passend onderwijs andere verantwoordelijke partijen, dilemma's en oplossingen met zich meebrengt voor de groep thuiszitters. Een mogelijk probleem kan zijn dat het streven om zo min mogelijk kinderen naar het speciaal onderwijs te sturen als gevolg heeft dat een groep kinderen tussen wal en schip raakt en op een reguliere (basis)school vaker verzuimt.

### Conclusies en aanbevelingen Thuiszitters

Het aantal thuiszitters moeten we nauwkeurig monitoren om te bezien in hoeverre de overheid zich inspant om de verplichtingen uit artikel 28 onder e na te komen. De overheid moet regelmatig schoolbezoek bevorderen en het aantal voortijdig schoolverlaters verminderen. Genoemde onderzoeken laten zien dat de hulpverlening vanuit school vaak tekort schiet. Wij vragen de verantwoordelijke instanties om op zijn minst inzichtelijk te maken hoe de begeleiding voor thuiszitters vanuit school wordt vormgegeven.

Men kan zich namelijk afvragen of voor ieder individueel kind passende maatregelen worden genomen om schooluitval tegen te gaan en of het uiterste wordt gedaan om het onderwijs te kiezen dat past bij de individuele behoefte van een kind. Toekomstig onderzoek is nodig waarin aan de hand van casestudies inzicht wordt verschaft in de manier waarop de overheid (school, gemeentelijke leerplichtambtenaar) zich inzet om een individuele 'thuiszitter' van een passende schoolsituatie te voorzien. Extra zorgelijk zijn daarnaast de kinderen die geen onderwijs kunnen volgen, omdat zij wachten op een plaats in het speciaal onderwijs. We zullen voor deze kinderen bij de verantwoordelijke instanties nagaan welke inspanningen worden verricht om de wachttijden te verkorten. We blijven de komende jaren aandacht aan dit thema schenken gelet op de veranderingen in het passend onderwijs. Wij zullen de verantwoordelijke instanties gaan aansporen om te zorgen dat het aantal thuiszitters vermindert en het beleid dat hiertoe zal worden ingezet, te presenteren.

<sup>340</sup> DSP groep & H&S Consult, 2009 p. 7.

<sup>341</sup> DSP groep & H&S Consult 2009.

<sup>342</sup> Verhoef, Govers-Vreeburg & Lubbersen 2011.

<sup>343</sup> Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>344</sup> Verhoef, Govers-Vreeburg & Lubbersen 2011, p. 44.

<sup>345</sup> Verhoef, Govers-Vreeburg & Lubbersen 2011, p. 43.

<sup>346</sup> 'VSV-verkenner. Zoom in op schooluitval', Ministerie van OCW, <http://www.vsvverkenner.nl/landelijk.php> (geraadpleegd op 28 februari 2012).



### 5.3.2 Voortijdig schoolverlaters

Uit gegevens afkomstig van DUO<sup>346</sup> blijkt dat in het schooljaar 2009-2010 landelijk 39.941 nieuwe voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) zijn geteld. Een voortijdig schoolverlater is een jongere tussen de 12 en 23 jaar die het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie (havo, vwo of mbo niveau 2). Dit komt neer op een landelijk gemiddelde van 3 procent nieuwe voortijdig schoolverlaters. Wel zijn het aantal en aandeel vroegtijdig schoolverlaters in de periode van 2005-2010 afgenomen. In het schooljaar 2005-2006 waren er nog 52.681 voortijdig schoolverlaters (aandeel van 4 procent).<sup>347</sup> In tabel 5.3 staat een overzicht van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters, waarbij dient te worden opgemerkt dat dit niet om het totaal aantal vsv'ers gaat. Ook in het voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen (vavo) komt voortijdig schoolverlaten voor. Uit HBSC-onderzoek uit 2009 blijkt dat bijna 12 procent van de scholieren in het voortgezet onderwijs de afgelopen maand heeft gespijbeld.<sup>348</sup>

Als scholen niet weten wie hun spijbelaars zijn – potentiële voortijdig schoolverlaters – is dat een gemiste kans. Een mooi voorbeeld van de aanpak om verzuim en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan is een samenwerkingsovereenkomst tussen de Onderwijsinspectie en de gemeenten Den Haag en Amsterdam zodat onderzoek naar verzuim (beleid) mogelijk blijft en verzuim op de juiste wijze geregistreerd kan worden.<sup>351</sup>

#### Conclusies en aanbevelingen Voortijdig schoolverlaters

Wij willen het ministerie van OCW aansporen om inzichtelijk te maken welke inspanningen het verricht om zoveel mogelijk kinderen op school te houden en hiermee te voldoen aan de inspanningsverplichting uit artikel 28 lid 1 onder e van het Kinderrechtenverdrag. Hiertoe is het van belang een beter beeld te krijgen van voortijdig schoolverlaters: bestaat er wellicht een overlap tussen de thuiszitters en de voortijdig schoolverlaters? Ook willen wij vragen minderjarigen te betrekken bij onderzoek naar oorzaken en mogelijkheden tot preventie van voortijdig schoolverlaten en spijbelen.

Tabel 5.3 Nieuwe voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2009-2010

	Voortgezet onderwijs		mbo	
	Aantal vsv'ers	Vsv'ers als % van de leerlingen	Aantal vsv'ers	Vsv'ers als % van de leerlingen
Aantal vsv'ers	8.983	1,0	29.900	7,5

Bron: DUO

#### Een kinderrechtenbeschouwing

Een maatschappelijk probleem dat sterk samenhangt met het probleem van 'thuiszitters' is het van school af gaan zonder een diploma, dat wil zeggen zonder startkwalificatie behaald te hebben. Een voortijdig schoolverlater loopt meer risico's dan andere jongeren; zo zou de kans op criminaliteit aanmerkelijk vergroot worden en hangt voortijdig schoolverlaten samen met allerlei problematiek zoals spijbelen en zittenblijven.<sup>349</sup> In artikel 28 lid 1 onder e van het Kinderrechtenverdrag wordt nadrukkelijk gewezen op de taak van de overheid om maatregelen te nemen, zodat het aantal jongeren dat de school voortijdig verlaat, vermindert.

Deze hoge uitvalcijfers wijzen erop dat een grote groep jongeren niet in staat is om zich optimaal te ontwikkelen. Ook gezien de samenhang met andere maatschappelijke problemen moet de overheid zich tot het uiterste inspannen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Het toezicht op naleving van de Leerplichtwet is op diverse niveaus aangescherpt om spijbelen tegen te gaan. Een belangrijke voorwaarde om voortijdig schoolverlaten terug te dringen is spijbelaars in de gaten te houden, want veelvuldig spijbelen gaat soms aan voortijdig schoolverlaten vooraf.<sup>350</sup> In het Kinderrechtenverdrag worden regelmatig schoolbezoek en kinderen die de school vroegtijdig verlaten in een adem genoemd (artikel 28 lid 1 onder 3 Kinderrechtenverdrag). Aan het toezicht door de school op verzuim kan nog veel verbeterd worden: dit sluit aan op de hierboven genoemde relevante bepalingen van het Kinderrechtenverdrag.



<sup>347</sup> 'VSV-verkenner. Zoom in op schooluitval', Ministerie van OCW, <http://www.vsvverkenner.nl/landelijk.php> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

<sup>348</sup> De Roos 2010, p. 41-55.

<sup>349</sup> Traag & Marie 2011.

<sup>350</sup> Scheepmaker 2006, p. 5.

<sup>351</sup> 'Amsterdam en Den Haag pakken samen met Onderwijsinspectie spijbelaars en schoolverlaters aan', *Gemeente Den Haag*, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Amsterdam-en-Den-Haag-pakken-samen-met-Onderwijsinspectie-spijbelaars-en-schoolverlaters-aan.htm> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

<sup>352</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33 106, nr. 2.

<sup>353</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33 187, nr. 3.

<sup>354</sup> Het verschil met speciaal onderwijs is dat sbo-scholen niet bestemd zijn voor kinderen met een beperking.

### 5.3.3 Passend onderwijs

Het wetsvoorstel 'passend onderwijs' beoogt onder andere om meer leerlingen met een cluster 3 en 4 indicatie – die nu voor het overgrote deel speciaal onderwijs volgen – in het reguliere onderwijs onder te brengen of daar te laten, zodat bezuinigd kan worden op speciaal onderwijs.<sup>352</sup> Cluster 3-leerlingen zijn leerlingen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking en leerlingen die langdurig ziek zijn. In het schooljaar 2010-2011 ging het in het basis- en voortgezet onderwijs in totaal om 26.912 leerlingen. Cluster 4-leerlingen zijn leerlingen met een psychiatrische en/of gedragsstoornis. In het schooljaar 2010-2011 ging het in het basis- en voortgezet onderwijs in totaal om 32.051 leerlingen. Het aantal leerlingen dat deelneemt aan het (voortgezet) speciaal onderwijs is toegenomen: van circa 55.000 in 2003 naar circa 69.000 leerlingen in 2010. Dit zijn kinderen met een cluster 1 tot en met 4 indicatie.<sup>353</sup> In totaal volgden 42.900 kinderen speciaal basisonderwijs (sbo-scholen).<sup>354</sup>

Ook het systeem van leerlinggebonden financiering (lgf), bekend als het 'rugzakje', komt te vervallen wanneer de voorgestelde plannen doorgaan. Het huidige rugzakjessysteem maakt het voor kinderen mogelijk om met extra hulp regulier onderwijs te blijven volgen. In 2010 kregen 39.385 kinderen (22.033 kinderen in het basisonderwijs en 17.352 kinderen in het voortgezet onderwijs) leerlinggebonden financiering. Dit is een sterke stijging ten opzichte van 2003, toen nog circa 11.000 leerlingen een rugzakje hadden.

*Aantal leerlingen in het regulier en speciaal basis- en voortgezet onderwijs, inclusief rugzakjes (2010)*

Tabel 5.4

	Aantal leerlingen
<b>Primair onderwijs</b>	
Regulier basisonderwijs	1.541.400
Speciaal basisonderwijs	42.900
Speciaal onderwijs	34.400
<b>Voortgezet onderwijs</b>	
Regulier voortgezet onderwijs	815.300
Lwoo of Pro <sup>355</sup>	124.800
Voortgezet speciaal onderwijs	34.600
<b>Leerlingen met een rugzakje (lgf)</b>	
In het basisonderwijs	22.033
In het voortgezet onderwijs	17.352
<i>Bron: Kerncijfers OCW</i>	

<sup>355</sup> Dat is: leenwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Lwoo en Pro zijn vormen van voortgezet onderwijs. Lwoo biedt extra ondersteuning bij het behalen van een vmbo-diploma.

Wanneer lwoo te hoog gegrepen is, volgen leerlingen praktijkonderwijs waarbij geen vmbo-diploma behaald kan worden.

<sup>356</sup> Zie ook M.R. Bruning 2011b, p. 5.

#### Een kinderrechtenbeschouwing

Volgens artikel 29 lid 1 onder a van het Kinderrechtenverdrag hebben kinderen recht op onderwijs dat 'passend' is en gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.<sup>356</sup> Het is zeer te betwijfelen of de plannen van het kabinet in lijn zijn met deze bepaling uit het Kinderrechtenverdrag. Het wetsvoorstel zal tevens gepaard gaan met forse bezuinigingen, waardoor de kans groot is dat kwetsbare kinderen onevenredig hard getroffen zullen worden. Deze kinderen hebben immers al extra zorg nodig en met deze plannen kan men zich afvragen of ze nog wel het onderwijs krijgen dat aansluit bij hun behoeften. Vooral kinderen met een cluster 3 en 4 indicatie dreigen hard getroffen te worden wanneer dit wetsvoorstel ingevoerd gaat worden. De manier waarop deze kinderen straks worden opgevangen in het reguliere onderwijs is een punt van zorg, ook van de scholen zelf. Bovendien krijgen kinderen die met behulp van het rugzakje regulier onderwijs kunnen volgen het in de nieuwe situatie moeilijker. Behalve op een klassenvergroting van 10 procent in het speciaal onderwijs richten de bezuinigingen zich namelijk ook op de ambulante begeleiding in het onderwijs. Voor deze groepen kinderen bestaat een groot risico dat hun rechten uit het Kinderrechtenverdrag op het volgen van onderwijs en bijzondere zorg en ondersteuning daarbij onvoldoende gegarandeerd worden.

#### Conclusies en aanbevelingen Passend onderwijs

Leerlingen die met een rugzakje in het reguliere onderwijs kunnen blijven en leerlingen in het speciaal onderwijs zijn bijzonder kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid in combinatie met het wetsvoorstel passend onderwijs en de voorgestelde bezuinigingen van het kabinet maakt dat deze groep kinderen zeer nauwlettend in de gaten moet worden gehouden. Voor leerlingen voor wie extra zorg noodzakelijk is en die in het reguliere onderwijs onvoldoende passend onderwijs kan worden geboden, kunnen grote problemen ontstaan. Het is zeer goed mogelijk dat deze groep kinderen straks extra hard getroffen wordt: geen toegang tot speciaal onderwijs meer en geen extra zorg (of flink gekort) in het reguliere onderwijs. We zullen dan ook een stevige vinger aan de pols houden en de ontwikkelingen rond passend onderwijs nauwkeurig in kaart brengen. We willen van het ministerie van OCW de garantie dat de bijzondere zorg voor deze groep kwetsbare kinderen niet achteruit gaat. Ook willen we van het ministerie een periodieke voortgangsrapportage waarin zorgvuldige metingen worden gepresenteerd van de bijzondere zorg voor deze groep minderjarigen. Verder vragen we het reguliere onderwijs om inzichtelijk te maken hoe de opvang van kinderen die uit het speciaal onderwijs komen wordt vormgegeven. Vervolgens zou op regelmatige basis gerapporteerd moeten worden over de ontwikkelingen.

## 5.4

### Kwaliteit van het onderwijs

#### 5.4.1. Zeer zwakke scholen

Een zeer zwakke school is een school die onvoldoende onderwijsresultaten laat zien en die daarnaast op cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit heeft. De Inspectie van het Onderwijs houdt in Nederland toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Maandelijks publiceert de Inspectie op haar website een overzicht van de zeer zwakke scholen in Nederland. In januari 2012 ging het om 32 basisscholen, 22 middelbare scholen en 17 scholen in het speciaal onderwijs.<sup>357</sup> Naast deze maandelijks stand van zaken brengt de Inspectie jaarlijks een rapport uit met daarin haar bevindingen. Op basis van het laatste rapport kan in algemene zin gezegd worden dat 93 procent van de basisscholen voldoet aan de eisen voor de basiskwaliteit (peildatum 1 september 2010). Het aantal zeer zwakke scholen voor regulier en speciaal basisonderwijs is in vergelijking met de jaren daarvoor gedaald. De percentages zijn echter nog steeds veel te hoog.<sup>358</sup> Het percentage basisscholen met basistoelicht is gestegen.<sup>359</sup> Meer scholen halen de ondergrenzen voor opbrengsten en laten voldoende kwaliteit in het onderwijsleerproces zien.<sup>360</sup> Opvallend is verder een stijging in het havo, maar vooral in vwo, van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen ten opzichte van 2010.

#### Een kinderrechtenbeschouwing

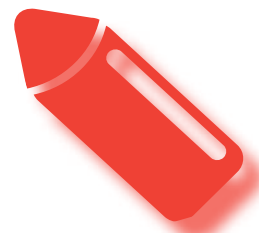
Volgens artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen recht op onderwijs. Uit artikel 29 volgt dat Nederland het onderwijs moet inrichten naar de ontplooiing van de persoonlijkheid en de talenten van het kind en op de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene. Deze rechten worden geschonden op het moment dat de school waarop de kinderen zitten dusdanig slecht presteert dat niet meer gezegd kan worden dat aan deze verplichting wordt voldaan. Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat een kwart van de scholen in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs onvoldoende kwaliteit heeft. Vooral voor de kwetsbare groep zorgleerlingen is een kwalificatie van hun school als 'zeer zwak' schrijnend. Leerlingen op deze scholen komen vaak uit minder bevoorrechte gezinnen en hebben de specialistische hulp hard nodig. Een deel van de scholen stemt het onderwijs echter niet genoeg af op de onderwijsbehoeften van deze leerlingen en kan die hulp daardoor onvoldoende leveren.<sup>361</sup> De groep zorgleerlingen in het speciaal onderwijs die op een school zit waarop het etiket 'zeer zwak' is geplakt, zal in de praktijk geen onderwijs genieten dat 'passend' is. Deze situatie is dan ook niet conform de uitgangspunten van het Kinderrechtenverdrag voor het recht op onderwijs. Met de invoering van de nieuwe wet op het passend onderwijs in combinatie met de omvangrijke bezuinigingen op dit gebied zal de situatie van zorgleerlingen er de komende jaren niet beter op worden.<sup>362</sup> Buiten deze gevallen is het lastig te beoordelen of sprake is van een onvoldoende naleving van het recht op onderwijs in Nederland, aangezien het Kinderrechtenverdrag geen concrete norm voorschrijft waaraan het onderwijs kwalitatief behoort te voldoen.<sup>363</sup> Internationaal gezien staat de kwaliteit van het onderwijs in Nederland er helemaal niet slecht voor.<sup>364</sup>

Percentages scholen met basistoelicht, zwakke en zeer zwakke scholen en betrokken leerlingen (peildatum 1 januari 2011)

Tabel 5.5

	Scholen met basistoelicht	Zwakke scholen	Zeer zwakke scholen	Leerlingen op zwakke en zeer zwakke scholen
Basisonderwijs	94,3	5,0	0,7	5
Speciaal basisonderwijs	74,8	23,9	1,3	23
(Voortgezet) speciaal onderwijs	73,3	25,4	1,3	33
Praktijkonderwijs	95,5	4,5	0,0	6
Vmbo-basisberoepsgericht	93,0	6,5	0,5	9
Vmbo-kaderberoepsgericht	91,3	8,0	0,7	8
Vmbo-gemengd/theoretisch	90,7	8,4	0,9	7
Havo	91,7	7,5	0,8	7
Vwo	82,8	16,0	1,2	12

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2011



<sup>357</sup> 'Overzicht zeer zwakke scholen', Inspectie voor het Onderwijs 1 februari 2012, <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Overzicht+zeer+zwakke+scholen.html>.

<sup>358</sup> Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 98.

<sup>359</sup> Als een school geen risico's voor de kwaliteit van het onderwijs loopt en de wet- en regelgeving wordt nagekomen, krijgt ze zogenoemd basistoelicht.

Als uit risicoanalyse en onderzoek van de inspectie blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op de school belangrijke tekortkomingen vertoont, kan de inspectie besluiten tot een aangepast toezicht kwaliteit. De inspectie intensificeert het toezicht. Als blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op de school beneden aanvaardbaar niveau is, besluit de inspectie tot een aangepast toezicht zeer zwakke kwaliteit. De inspectie intensificeert het toezicht dan sterk.

## Conclusies en aanbevelingen Zwakke scholen

Hoewel het met de kwaliteit van het onderwijs in Nederland goed gesteld is en deze kwaliteit door het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs gewaarborgd wordt, is de kwalificatie van scholen uit het speciaal onderwijs als (zeer) zwak een punt van zorg. Voor deze kwetsbare groep zorgleerlingen is goede scholing juist belangrijk. Daarom willen wij extra aandacht vragen voor de negatieve gevolgen die het wetsvoorstel op passend onderwijs en de bezuinigingen voor deze groep kinderen hebben. Indien deze zorgleerlingen niet langer onderwijs ontvangen dat voor hen 'passend' is, wordt hun recht op onderwijs onvoldoende gegarandeerd en is dit niet conform de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. Verder zullen wij de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs nauwlettend volgen en zullen wij het ministerie van OCW wijzen op zijn verplichting om de kwaliteit van het onderwijs voor alle groepen kinderen te bewaken.

**een kwart van de scholen in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs heeft onvoldoende kwaliteit.**

## 5.4.2 Segregatie scholen

Leerprestaties van kinderen kunnen beïnvloed worden door de samenstelling van de leerlingen op een school.<sup>365</sup> Er is sprake van een zogenaamd 'zwartschool-effect' als het aandeel leerlingen van allochtone afkomst in een school of klas de prestaties van de individuele leerlingen (negatief) beïnvloedt.<sup>366</sup> Om deze reden is het goed dit zwartschool-effect in de gaten te houden. In verschillende onderzoeken worden cijfers gegeven over het percentage zwarte scholen en het aandeel niet-westerse allochtone leerlingen dat op een zwarte school zit.<sup>367</sup> Het is echter lastig aan te geven in hoeverre leerlingen van allochtone afkomst de prestaties van de andere leerlingen beïnvloeden. Eventuele verschillen in resultaten tussen zwarte en witte scholen op bijvoorbeeld de leesvaardigheid en Cito-toetsen vallen weg als ook rekening wordt gehouden met het gemiddelde opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen.<sup>368</sup> Na die correctie komen de prestaties van leerlingen op zwarte en witte scholen overeen met het niveau dat we mogen verwachten op basis van het gemiddelde opleidingsniveau van ouders. Beter is het daarom om te kijken naar de kwaliteit van zwarte scholen. Uit cijfers van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat basisscholen waarvan minstens de helft van de leerlingen migrant is, vaker dan gemiddeld niet aan de eisen voldoen. Zo'n 11 procent is aangemerkt als zwak en 2 procent als zeer zwak (peildatum 1 september 2010). Ook in het voortgezet onderwijs blijken deze scholen vaker (zeer) zwak (25 procent) dan scholen met minder dan de helft migrantenleerlingen (11 procent). De verschillen zijn vooral groot bij de kaderberoepsgerichte leerweg (VMBO) en het VWO. Overigens moet bij de interpretatie van de gegevens uit onderstaande tabel wel rekening gehouden worden met de kleine aantallen in een aantal categorieën.<sup>369</sup>

*Aandeel (zeer) zwakke scholen in het voortgezet onderwijs, naar schoolsoort en scholen met meer/minder dan 50% migrantenleerlingen (in procenten, peildatum 1 september 2010)*

Tabel 5.6

	totaal (n=2.412)	vmbo-b (n=389)	vmbo-k (n=401)	vmbo-g/t (n=695)	havo (n=449)	vwo (n=478)
<i>scholen met minder dan 50% migrantenleerlingen</i>						
basis	89	92	92	89	91	83
zwak	10	7	7	10	8	16
zeer zwak	1	1	1	1	1	1
<i>scholen met minstens 50% migrantenleerlingen</i>						
	(n=186)	(n=55)	(n=46)	(n=48)	(n=22)	(n=15)
basis	75	83	72	75	77	47
zwak	21	13	26	21	18	40
zeer zwak	4	4	2	4	1	13

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2010

<sup>360</sup> Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 56.

<sup>361</sup> Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 56.

<sup>362</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 2.

Zie ook Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 11.

<sup>363</sup> Voor een verdere invulling van de kwaliteit van het onderwijs kan onder andere gekeken worden naar de indicatoren ontwikkeld door de Europese Commissie 2000.

<sup>364</sup> Scheerens, Luyten & Van Ravens 2011.

<sup>365</sup> Herweijer 2011.

<sup>366</sup> Herweijer 2008, p. 206-233.

<sup>367</sup> Zie bijvoorbeeld Herweijer 2008 en 'Aantal cumi-leerlingen bao naar land van herkomst', Ministerie van OCW, [www.cijfers.minocw.nl](http://www.cijfers.minocw.nl) (geraadpleegd op januari 2012).

<sup>368</sup> Herweijer 2011.

### Een kinderrechtenbeschouwing

De zogenaamde zwarte scholen zijn een zorgpunt voor het Kinderrechtencomité. De kwaliteit van het onderwijs staat hier onder druk en er is extra geld nodig om die op peil te houden. In plaats van de 'geïntensiveerde inspanningen' te leveren die het Kinderrechtencomité op dit thema aanbeveelt,<sup>370</sup> heeft de minister van Onderwijs echter laten weten dat het bestaan van zwarte scholen een gegeven is en dat tegengaan van segregatie geen beleid meer zal zijn.<sup>371</sup> Bovenstaande cijfers laten echter zien dat zowel basis- als middelbare scholen met veel migrantenleerlingen vaker ondermaats presteren dan scholen waar minder migrantenleerlingen staan ingeschreven. De kinderen op deze 'zwarte scholen' hebben net zo goed als kinderen op 'witte scholen' recht op goed onderwijs in de zin van artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. Als het streven van de overheid er niet langer op is gericht om segregatie van het onderwijs tegen te gaan, kan men zich afvragen of dit niet discriminatie in de hand werkt. Om deze reden houden wij de komende jaren bij deze scholen de vinger aan de pols om te voorkomen dat bepaalde rechten als het recht op onderwijs (artikel 28), het recht op ontwikkeling (artikel 6, 29) en het recht op non-discriminatie (artikel 2) bij deze kinderen wordt geschonden.

### Conclusies en aanbevelingen Segregatie scholen

Op basis van de beschikbare gegevens willen wij bij het ministerie van OCW het belang van het waarborgen van de kwaliteit van zwarte scholen benadrukken. De cijfers laten zien dat de kwaliteit van scholen met overwegend migrantenleerlingen lager is dan bij scholen met minder migrantenkinderen. Het gevaar bestaat dat het recht van deze kinderen op onderwijs in de zin van artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag onvoldoende wordt gegarandeerd.

Een overheidsbeleid dat gericht is op het monitoren en vervolgens verminderen van het aantal zwarte scholen met het predicaat '(zeer) zwak' heeft sterk onze aanbeveling.

### 5.4.3 Onderwijs in justitiële inrichtingen en gesloten jeugdzorg

Het recht op onderwijs geldt volgens artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag voor alle kinderen, dus ook voor kinderen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven. Het onderwijs wordt verzorgd door een school voor voortgezet speciaal onderwijs voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen, verbonden aan een Regionaal expertisecentrum (REC) in de regio.<sup>372</sup> Een probleem echter zijn de onderwijsvrije dagen die de inrichtingen zelf met een alternatief programma moeten invullen.

<sup>369</sup> Inspectie van het Onderwijs 2011.

<sup>370</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 62, p. 11.

<sup>371</sup> Aldus de Minister van Onderwijs in een interview met *de Volkskrant* 2011.

<sup>372</sup> Zie ook 'Onderwijs aan PIJ-jongeren', WODC, [http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/onderwijs-aan-pij-jongeren.aspx?nav=ra&l=detentie\\_en\\_reclassering&l=inrichting](http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/onderwijs-aan-pij-jongeren.aspx?nav=ra&l=detentie_en_reclassering&l=inrichting) (geraadpleegd op 28 februari 2011).

<sup>373</sup> Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie van de Sanctietoepassing, 2010.

<sup>374</sup> Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie van de Sanctietoepassing 2010, p. 10-14.

<sup>375</sup> Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de

### Als het streven van de overheid er niet langer op is gericht om segregatie van het onderwijs tegen te gaan, kan men zich afvragen of dit niet discriminatie in de hand werkt.

Binnen alle inrichtingen bestaat de dagbesteding namelijk hoofdzakelijk uit onderwijsprogramma's. Vooral in de schoolvakanties hebben de jongeren daardoor vaak geen dagbesteding – een essentieel onderdeel van de behandeling – met als gevolg dat de jongeren op hun kamer moeten blijven.

Door het substantieel terugdringen van lesuitval heeft het dagprogramma evenwel aan continuïteit gewonnen. Waar mogelijk sluiten de interne onderwijsprogramma's aan op het externe onderwijs en het arbeidsperspectief.<sup>373</sup> Helaas is over dit thema verder geen cijfermateriaal beschikbaar. Wel is recent een aantal rapporten verschenen dat het bespreken waard is.

Uit het rapport van de samenwerkende inspecties blijkt dat sinds 2007 de kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen is toegenomen.<sup>374</sup> Het onderwijs is vooral verbeterd door aanpassing van het onderwijsprogramma aan de behoeften van de doelgroep. Daarnaast is het onderwijs meer gericht op het uitstroomperspectief van de jongeren. Toch blijken de onderwijsinstellingen kwetsbaar door hun kleinschaligheid. Mede daardoor blijkt het lastig onderwijs op maat te bieden door een beperkte keuze van het onderwijsaanbod. Zo is de ervaring uit de praktijk dat het aanbieden van havo/vwo-onderwijs problematisch is. Deze situatie zou verbeterd kunnen worden door verdere intensivering van de contacten met onderwijsinstellingen buiten de inrichtingen.<sup>375</sup> Ook is samen met andere inspecties onderzoek verricht naar de veiligheid in de twaalf justitiële jeugdinrichtingen. De algemene conclusie was dat de inrichtingen veel beter dan in 2007 in staat zijn hun opdracht waar te maken. De voorwaarden voor een veilig leef-, behandel- en werkklimaat zijn nu grotendeels vervuld. Nergens is meer sprake van een ernstig risico voor de veiligheid. De resultaten zijn nog wel kwetsbaar, enerzijds doordat het beleid in de inrichtingen niet of nauwelijks geborgd is en anderzijds doordat het aantal plaatsen terugloopt en inrichtingen als gevolg daarvan sluiten.<sup>376</sup>

Het WODC heeft onlangs onderzoek gedaan naar de ervaringen van jongeren in jeugddetentie. De jongeren voelen zich over het algemeen goed in de justitiële jeugdinrichting en zijn veelal positief over de veiligheid en het contact met andere jongeren en groepsleiders. Jongeren die korter 'zitten', zijn echter positiever over hun vrijheidsbeneming dan jongeren die langer in detentie verblijven.

Gezondheidszorg & Inspectie van de Sanctietoepassing 2010, p. 10.

<sup>376</sup> Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 98.

<sup>377</sup> Eichelsheim & Van der Laan 2011.

<sup>378</sup> Inspectie Jeugdzorg & Inspectie van het Onderwijs 2011. Zie ook de reactie van de Staatssecretaris voor VWS: Kamerstukken II 2011/12, 31893, nr. 168. Deze en meer documenten zijn ook te raadplegen via 'Kamerbrief tussenbericht toezicht jeugdzorg', Rijksoverheid 28 december 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/28/kamerbrief-tussenbericht-toezicht-jeugdzorg-plus.html>.

<sup>379</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, Aanhangsel nr. 3539 (antwoord ontvangen op 6 september 2011).

Negatiever zijn de jongeren over het onderwijsaanbod en de activiteiten.<sup>377</sup> Door het vervullen van de randvoorwaarden voor veiligheid kan beter invulling worden gegeven aan de onderwijsverplichting en dat is een positieve ontwikkeling.

Onlangs is een onderzoeksrapport van de Inspectie Jeugdzorg en Inspectie van het Onderwijs over de gesloten jeugdzorg, waar de inrichting van het onderwijs ook extra aandacht behoeft, naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>378</sup> Uit de rapportage blijkt dat vijf van de twaalf instellingen voldoen en dat zeven van de twaalf instellingen aan de slag zijn met de verbeterplannen zoals door de Inspectie aangereikt. De belangrijkste conclusie is dat het leefklimaat in de JeugdzorgPlus-instelling staat of valt bij de kwaliteit van het personeel en de kwaliteit van het dagprogramma. Het dagprogramma moet flexibel zijn en aansluiten bij wat de jongere interesseert en bij de fase waarin de behandeling zich bevindt. De school en de instelling moeten samenwerken om de jongere optimaal voor te bereiden op het leven buiten de instelling. De Inspectie voert in het voorjaar van 2012 een hertoets op deze plannen uit. Voorts zijn Kamervragen gesteld over de onderwijshuisvesting van jongeren die in de accommodatie Transferium verblijven.<sup>379</sup> De minister heeft daarop geantwoord dat de overheid verantwoordelijk is voor een adequate vergoeding van de personele en materiële uitgaven van schoolbesturen en instellingen, maar dat de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting op gemeentelijk niveau ligt. Dit antwoord illustreert dat decentralisatie de realisatie van kinderrechten kan bemoeilijken. De centrale overheid is uiteindelijk verantwoordelijk voor de toegang tot en het kwaliteit van het onderwijs, ook al wordt dat onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen of accommodaties voor gesloten jeugdzorg gegeven. Nu de bevoegdheid op gemeentelijk niveau is gelegd, is het de vraag hoe problemen kunnen worden opgelost en hoe de overheid verantwoordelijk kan worden gehouden.

#### **Een kinderrechtenbeschouwing**

Vanwege de zeer kwetsbare groep kinderen die in de instellingen verblijven en het feit dat weinig zicht is op het niveau van het onderwijs binnen deze justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorg-accommodaties is het wel van groot belang dat duidelijk wordt of het onderwijs voldoet aan de eisen die de artikelen 28 en 29 IVRK stellen. Participatie van de jongeren zelf kan daarbij een grote rol spelen.

## **Conclusies en aanbevelingen Onderwijs in justitiële inrichtingen en gesloten jeugdzorg**

Wij willen stimuleren dat de komende jaren onderzoek wordt gedaan naar de kwaliteit van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en accommodaties voor gesloten jeugdzorg en we blijven de rapportages van de daarop toezichhoudende inspecties zorgvuldig volgen. De omstandigheden van het onderwijs voor jongeren die in deze instellingen verblijven zijn wel verbeterd, maar de vraag is of dit zo blijft. Door meer toezicht op deze bijzondere vorm van onderwijs (regelmatig uitgevoerde inspecties en onderzoeksrapporten) zou de continuïteit van de verbeteringen beter gewaarborgd zijn en zou de overheid daarmee de kinderrechten die zijn vastgelegd in artikel 28 en 37 van het Kinderrechtenverdrag meer kunnen garanderen. Ook zouden jongeren betrokken moeten worden bij het verbeteren van de aansluiting van de opleiding op hun niveau en toekomstperspectieven. Wij willen benadrukken dat de ministeries van Veiligheid & Justitie en OCW er op toe moeten zien dat het onderwijs binnen de justitiële jeugdinrichtingen van voldoende kwaliteit is, voldoende variatie voor het opleidingsniveau heeft en bijzondere aandacht heeft voor de problematiek van deze groep leerlingen.

### **5.4.4 Kinder- en mensenrechteneducatie**

In vergelijking met andere landen is de Nederlandse jeugd zich niet erg bewust van het bestaan van kind- en mensenrechten, zo blijkt uit internationaal onderzoek. Aan de hand van een vragenlijst is de bekendheid met kind- en mensenrechten van jongeren uit verschillende Europese landen getest. Op de vraag of de jongeren bekend zijn met het feit dat kinderen onder de 18 jaar specifieke rechten hebben, antwoordde 41 procent ontkennend. Nederland staat hiermee op de vier na laagste plek in de lijst met EU-landen.

**Op de vraag of de jongeren bekend zijn met het feit dat kinderen onder de 18 jaar specifieke rechten hebben, antwoordde 41 procent ontkennend. Nederland staat hiermee op de vier na laagste plek in de lijst met EU-landen.**



### Een kinderrechtenbeschouwing

Nederland heeft op basis van artikel 42 van het Kinderrechtenverdrag de verantwoordelijkheid om kinderen en volwassenen bekend te maken met de inhoud van dit verdrag. Daarnaast is Nederland op basis van artikel 29 lid 1 sub b verplicht om de kinderen op school les te geven over eerbied voor de mensenrechten. De *Flash Eurobarometer* geeft aan dat het met de kennis van kinder- en mensenrechten in Nederland in vergelijking met andere Europese landen nog niet zo goed gesteld is. Het Kinderrechtencomité heeft in *General Comment nr. 1* al eens uitgelegd dat artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag niet alleen doelt op het breed verspreiden van de tekst van het verdrag zelf, maar ook op het stimuleren van beleid gebaseerd op die rechten.<sup>381</sup> Het Kinderrechtencomité vraagt de Nederlandse overheid dan ook om te waarborgen dat voorlichting over de mensenrechten en de rechten van het kind op alle niveaus in de onderwijscurricula wordt opgenomen.<sup>382</sup> Daarnaast moet de overheid zorgen voor een goede voorlichting over de rechten van kinderen. Participatie van de kinderen zelf is daarbij erg belangrijk.

### Conclusies en aanbevelingen Kinder- en mensenrechteneducatie

Op basis van de beschikbare cijfers is het lastig om aan te geven in hoeverre Nederlandse scholen daadwerkelijk aandacht besteden aan kinder- en mensenrechten in het curriculum. Weliswaar is burgerschap in de kerndoelen van het onderwijs opgenomen, maar scholen mogen zelf bepalen op welke manier zij hier invulling aan geven, waarbij mensenrechteneducatie één van de mogelijkheden is waar zij voor kunnen kiezen. Wij willen daarom stimuleren dat de verantwoordelijke instanties in kaart laten brengen hoeveel scholen voorlichting geven op dit gebied. Het is van belang dit onderwerp bij de overheid onder de aandacht te brengen, zodat ook de scholen die op dit moment geen aandacht geven aan kinder- en mensenrechten dit op korte termijn wel gaan doen en daarmee beantwoord wordt aan de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité. Participatie van kinderen bij onderzoeken en voorlichtingen over de bewustwording van hun rechten kan daarbij helpen.

### 5.4.5 Pesten

Pesterijen op school houden verband met artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag waarin de staat opgeroepen wordt om alle passende maatregelen te nemen (lid 2) om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie, waaronder ook pesten.<sup>383</sup> Uit artikel 28 volgt dat Nederland de verplichting heeft om het onderwijs dusdanig vorm te geven dat het voor iedereen toegankelijk is. Daarbij hoort ook het creëren van een veilige omgeving waarin kinderen worden beschermd tegen lichamelijk en geestelijk geweld. Het Kinderrechtencomité was in 2009 bezorgd over de veiligheidssituatie op Nederlandse scholen en pleitte ervoor dat kinderen zonder angst voor geweld en mishandeling naar school moeten kunnen gaan.<sup>384</sup> Het voorkomen van pesten is onderdeel van dit streven. Hoewel pesten op school als een serieus probleem wordt gezien, is het vanwege de aard van de problematiek lastig om de prevalentie ervan te meten.

Periodiek houden verschillende monitoren pestgedrag op scholen bij, zoals het HBSC-onderzoek, de Nationale Scholierenmonitor, de Sociale Veiligheidsmonitor, de Laksmonitor en de Monitor Jongeren en Internet. Uit het HBSC-onderzoek van 2009 blijkt dat pesten zowel op de basisschool als in het voortgezet onderwijs vaak voorkomt: respectievelijk 28 en 30 procent van de scholieren heeft zich er de afgelopen maanden minimaal een keer schuldig aan gemaakt. Structureel pesten, dat wil zeggen maandelijks twee keer of vaker pesten, komt in mindere mate voor.

In het basisonderwijs wordt dit door ruim 6 procent van de kinderen genoemd en in het voortgezet onderwijs door bijna 7 procent. Ruim 10 procent van de basisschoolleerlingen is in de afgelopen paar maanden zelf structureel gepest, tegenover circa 6 procent van de scholieren in het voortgezet onderwijs. Duidelijk is dat het pestgedrag in het voortgezet onderwijs is afgenomen, mogelijk dankzij de verhoogde inspanningen om pesten tegen te gaan.<sup>385</sup> Zo heeft de organisatie *Save the Children* in het verleden gepleit voor een wettelijke verplichting van antipestcodes op scholen. Inmiddels werken veel scholen met een antipestmethode en levert de overheid ook een bijdrage door het financieren van lesprogramma's en voorlichting.<sup>386</sup> Uit de Sociale Veiligheidsmonitor blijkt ook dat de meeste leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs zich veilig voelen op school.<sup>387</sup> In de Laksmonitor heeft 70 procent van de scholieren aangegeven tevreden tot heel tevreden te zijn over de veiligheid op school. Vmbo-leerlingen zijn het minst tevreden over de veiligheid op school en vwo'ers het meest. Autochtone leerlingen zeggen vaker tevreden te zijn dan migrantenleerlingen.<sup>388</sup> Deze cijfers zijn in lijn met de recente beoordeling van de Inspectie van het Onderwijs, die toezicht houdt op de sociale veiligheid van leerlingen en leerkrachten op scholen.<sup>389</sup>

### Conclusies en aanbevelingen Pesten

Wij onderschrijven de zienswijze van het Kinderrechtencomité en willen oproepen dat alle scholen zich maximaal moeten inzetten om pestgedrag tegen te gaan. We gaan de verschillende initiatieven die zijn en worden ontwikkeld om pestgedrag op scholen tegen te gaan en de resultaten daarvan nauwlettend volgen. Ook spreken we de verantwoordelijke instanties aan op hun verplichting om hier in het bijzonder op toe te zien en de voortgang hiervan periodiek te rapporteren, zodat de rechten die voortvloeien uit artikel 2 en 28 van het Kinderrechtenverdrag in dat opzicht serieus worden genomen.

<sup>380</sup> *Flash Eurobarometer* 2008, p. 6.

<sup>381</sup> Kinderrechtencomité 2001, p. 19-20.

<sup>382</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 62 sub d, p.11. De nieuwe – en in Nederland de eerste – Master Jeugdrecht van de Universiteit Leiden die in het collegejaar 2012-2013 van start zal gaan, kan hieraan op universitair niveau bijdragen.

<sup>383</sup> Zie domein 2, thema Kind en internet voor digitaal pesten.

<sup>384</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 62 sub c, p. 11.

<sup>385</sup> De Roos 2010, p. 41-55.

<sup>386</sup> 'Dossier pesten', *Nederlands Jeugdinstituut*, [www.nji.nl](http://www.nji.nl) (geraadpleegd op 22 december 2011) en Roede & Felix 2009.

<sup>387</sup> Mooij, De Wit & Fettelaar 2011.

<sup>388</sup> Trienekens e.a. 2010.

<sup>389</sup> Inspectie van het Onderwijs 2011.



In artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag is verwoord dat de rechten uit het Kinderrechtenverdrag zonder uitzondering voor alle kinderen gelden en kinderen beschermd moeten worden tegen welke vorm van discriminatie dan ook. De overheid moet een actieve houding aannemen om de gelijkheid tussen (groepen) kinderen te bevorderen. Artikel 2 trekt samen op met andere artikelen uit het IVRK, zoals het recht op onderwijs uit artikel 28. In dit kader is het van belang te wijzen op de negativiteit die homojongeren behalve van mensen uit de buurt of onbekenden ook op of rond school ervaren. Van degenen die ooit iets negatief meemaakten wijst 45 procent van de meisjes mensen van school aan als dader en bij jongens is dat 56 procent.<sup>390</sup> In het HBSC-onderzoek is gekeken naar de houding van scholieren tegenover homoseksualiteit. Van de basisschoolleerlingen zegt 12 procent niet bevriend te kunnen zijn met een homoseksuele leeftijdsgenoot. Hetzelfde geldt voor 10 procent van de scholieren die voortgezet onderwijs volgen. Het HBSC heeft ook onderzoek gedaan naar de homovriendelijkheid van de school, waarbij aan leerlingen in het voortgezet onderwijs is gevraagd of een jongen of meisje op school eerlijk zou kunnen vertellen dat hij of zij homoseksueel is.

Slechts 5 procent van de scholieren vindt dat homoseksuele jongeren op school tegen iedereen open kunnen zijn over hun seksuele voorkeur. 30 procent van de leerlingen denkt dat dit niet kan en nog eens 30 procent weet niet of dat zou kunnen.<sup>391</sup>

Uit onderzoek onder homojongeren blijkt dat zo'n 22 procent van de respondenten die op een middelbare school zitten de studieomgeving als homo-onvriendelijk beschouwt, tegenover circa 10 procent van de jongeren die bezig zijn met een vervolgopleiding.

Vmbo-jongeren rapporteren het vaakst dat zij ooit te maken hebben gehad met homonegativiteit, gevolgd door de MBO-ers, dan de HAVO/VWO-scholieren en tot slot de HBO- en universitaire studenten.<sup>392</sup> Uit deze cijfers blijkt dat van openheid over homoseksualiteit op scholen nog geen sprake is. De school lijkt dan ook niet zo'n veilige omgeving te zijn voor homojongeren. De overheid zou er goed aan doen om actief te bevorderen dat kinderen met homoseksuele gevoelens dezelfde veiligheid op school ervaren als andere kinderen.



<sup>390</sup> Van Bergen & Van Lisdonk 2010, p. 154-173.

<sup>391</sup> Keuzekamp 2010, p. 31-53.

<sup>392</sup> Van Bergen & Van Lisdonk 2010, p. 154-173.

## Eindconclusies en aanbevelingen

### Domein 5 Onderwijs



In het algemeen kan gezegd worden dat het met de kwaliteit van het onderwijs in Nederland goed gesteld is.<sup>393</sup> In grote lijnen worden de uitgangspunten uit artikel 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag nageleefd. Wel vormen kwetsbare groepen kinderen een punt van aandacht voor de komende jaren. De in dit domein behandelde groepen kinderen hebben recht op extra zorg of aandacht bij het volgen van onderwijs. Dit kan ofwel te maken hebben met problemen bij de toegang tot het onderwijs, denk bijvoorbeeld aan thuiszitters en voortijdig schoolverlaters, ofwel met het onder druk staan van de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij kan gedacht worden aan kinderen op sommige zwarte scholen. Ook voor deze groepen kinderen moet het recht op onderwijs door de overheid worden gewaarborgd (artikel 2, 3, 6 en 28, 29). In dit hoofdstuk zijn aanbevelingen gepresenteerd voor de thema's thuiszitters, voortijdig schoolverlaters, passend onderwijs, zeer zwakke scholen, segregatie scholen, onderwijs in justitiële jeugdinstellingen en gesloten jeugdzorg, kinder- en mensenrechteneducatie en pesten.

#### Hoogste prioriteit

In het bijzonder willen we in dit domein aandacht geven aan de hierboven genoemde groepen kinderen van wie het recht op onderwijs geschonden wordt of geschonden dreigt te gaan worden. Voor deze groepen minderjarigen staat het recht op (toegang tot) onderwijs het meest onder druk.

In de eerste plaats hebben de kinderen die al heel kwetsbaar zijn en door de kabinetsplannen extra hard geraakt dreigen te worden onze prioriteit. Voor de leerlingen in het speciaal onderwijs kunnen de gevolgen van recente ontwikkelingen zoals het wetsvoorstel passend onderwijs en de bezuinigingen op de leerlinggebonden financiering zeer zorgwekkend zijn. Deze groep kinderen dient de komende jaren nauwlettend in de gaten te worden gehouden.

Daarnaast dient ook de situatie van kinderen in justitiële instellingen en accommodaties voor gesloten jeugdzorg scherp gemonitord te worden. Er is weinig zicht op de kwaliteit van het onderwijs voor deze categorie kinderen en de onlangs gerapporteerde verbeteringen zijn zeer kwetsbaar.

Ten derde hebben ook thuiszitters onze bijzondere aandacht. Hun recht op onderwijs wordt door het thuiszitten geschonden en de overheid heeft de verplichting zich in te spannen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen. In de praktijk blijken deze kinderen echter maar weinig hulp van school te krijgen en die situatie dient te worden verbeterd. In het licht van artikel 12 zouden wij extra kwetsbare groepen kinderen in het onderwijs, zoals die hierboven zijn geschetst, willen betrekken bij verdere aandacht voor en onderzoek naar dit kinderrechtenthema.

Op basis van het voorgaande vinden wij dat de volgende drie thema's binnen het domein 'onderwijs' de hoogste prioriteit hebben omdat hier de grootste risico's van kinderrechtenschendingen liggen:

- 1 **Recht op onderwijs voor kinderen die momenteel op basis van een cluster 3 of 4 indicatie of een rugzakje extra zorg ontvangen bij het volgen van onderwijs, maar voor wie de toegang tot deze extra zorg bedreigd wordt. Aandacht dient uit te gaan naar de manier waarop deze kinderen in het reguliere onderwijs worden opgevangen;**
- 2 **Recht op onderwijs voor kinderen in gesloten setting. De kwaliteit van het onderwijs staat in dit kader onder druk en de situatie dient de komende jaren regelmatig geïnspecteerd te worden;**
- 3 **Recht op onderwijs voor thuiszitters, waarbij specifiek aandacht wordt gevraagd voor de kinderen die geen hulp vanuit school ontvangen en kinderen die thuis wachten op een plek in het speciaal onderwijs.**

<sup>393</sup> Scheerens, Luyten & Van Ravens 2011.



—  
**5.6**  
—

## **En nu verder: een vooruitblik**



Op de vorige pagina's hebben we veel cijfers gepresenteerd om de naleving van kinderrechten bij de toegang tot en de kwaliteit van het onderwijs te tonen. Op een aantal punten ontbreken nog cijfers of is verdiepend onderzoek gewenst.

Zo willen we meer zicht krijgen op de toegankelijkheid van het onderwijs door niet alleen te kijken naar het aantal voortijdig schoolverlaters, maar ook naar het aantal jongeren dat herintreedt in het onderwijs en alsnog een startkwalificatie haalt. Het verdient eveneens aanbeveling om verdiepend onderzoek te doen naar de manier waarop de overheid (school, leerplichtambtenaar) zich inzet om een individuele thuiszitter of (dreigend) voortijdig schoolverlater van een passende schoolsituatie te voorzien.

Een ander belangrijk aandachtspunt vinden wij het wetsvoorstel 'passend onderwijs' – en de daarmee gepaarde bezuinigingen – waarmee wordt beoogd om meer leerlingen die nu naar scholen voor speciaal onderwijs gaan, stapsgewijs te laten opvangen op reguliere scholen. Verdiepend onderzoek zou zich kunnen richten op de gevolgen die de (beoogde) veranderingen teweeg (kunnen) brengen voor kinderen. Daarnaast verdient het in het kader van passend onderwijs aanbeveling om inzicht te krijgen in de afstemming van het onderwijs op hoogbegeefde leerlingen.

Voor de kwaliteit van het onderwijs is het wenselijk om in de volgende Kinderrechtenmonitor in te gaan op thema's die in deze eerste monitor nog niet aan bod zijn gekomen, maar waar veelal al wel gegevens over beschikbaar zijn. Zoals cijfers over de (school)loopbaanbegeleiding en de inspraak van leerlingen. Ook strekt het tot aanbeveling aandacht te besteden aan de mate waarin kinderen en jongeren op school voorgelicht worden over mensen- en kinderrechten. Hierbij kunnen cijfers worden gepresenteerd over het aantal scholen dat voorlichting geeft over deze onderwerpen en dit ook formeel opgenomen heeft in het onderwijsprogramma. Het Kinderrechtencomité vraagt de Nederlandse overheid immers te waarborgen dat voorlichting over de mensenrechten en de rechten van het kind in de onderwijscurricula wordt opgenomen.<sup>394</sup> Daarnaast willen we meer aandacht besteden aan de mate waarin leerlingen geconfronteerd worden met discriminatie op school, door niet alleen te kijken naar seksuele voorkeur, maar ook naar negatieve reacties vanwege andere kenmerken, zoals herkomst, religie en een eventuele beperking. Verder vinden wij het wenselijk om ook in toekomstige edities van de Kinderrechtenmonitor stil te staan bij de kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en instellingen voor gesloten jeugdzorg.

<sup>394</sup> Aanbevelingen uit het Slotcommentaar van het Kinderrechtencomité, vijftigste zitting d.d. 30 januari 2009, § 62 sub d, p.11.

# Minderjarige vreemdelingen



## Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

2, 3, 6, 10, 12, 17, 22, 24, 26, 27, 28, 37

### Leeswijzer

#### 6.1 Inleiding en context

#### 6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

#### 6.3 Gezinsmigratie

##### 6.3.1 Nareizende gezinsleden

##### 6.3.2 Gezinsmigratiebeleid

#### 6.4 Opvang, voorzieningen en procedure voor minderjarige vreemdelingen

##### 6.4.1 Opvang en voorzieningen

##### 6.4.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

##### 6.4.3 Debat over 'worteling' en schade

#### 6.5 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

#### 6.6 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

##### 6.6.1 Toegang tot gezondheidszorg

##### 6.6.2 Toegang tot onderwijs

#### 6.7 Nieuwe beleidsontwikkelingen

##### 6.7.1 Minderjarige vreemdelingen en de strafbaarstelling van illegaliteit

##### 6.7.2 Herijking amv-beleid

#### 6.8 Eindconclusies en aanbevelingen

#### 6.9 En nu verder: een vooruitblik

Meisje (12):

“Help ons alsjeblieft!!! Ik woon al elf jaar met mijn vader, moeder en zusje in Nederland. Ons gezin is uitgeprocedeerd en we moeten weg uit Nederland. Maar nu moeten we eerst verhuizen naar een gezinslocatie in Katwijk. Ik heb al op tien verschillende scholen gezeten. Ik heb veel vriendjes in ons AZC en wil echt niet weg hier, dit is niet eerlijk!”



Wij kunnen ons niet uitlaten over beslissingen van de IND en de rechter. We kunnen kinderen met dergelijke vragen dan ook niet direct helpen. We kunnen wel iets zeggen over het beleid. We vinden dat er in asielprocedures meer rekening moet worden gehouden met de positie van kinderen. We maken ons zorgen over de huidige wet- en regelgeving en daar vragen we aandacht voor.

## 6.1

### Inleiding en context

*Nederland behoort tot de meest welvarende landen ter wereld en is daarom in trek bij mensen uit landen waar het minder goed gaat. Minderjarige vreemdelingen zijn kinderen die in Nederland verblijven maar niet de Nederlandse identiteit hebben. Zij nemen een kwetsbare positie in. In dit hoofdstuk zoomen we in op de omstandigheden van deze specifieke groep kinderen.*

#### Vreemdelingen- en asielbeleid in Nederland

De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Vreemdelingen kunnen overigens ook een aanvraag indienen bij de Nederlandse ambassade of consulaat in het land van herkomst of in een ander land waar men op dat moment verblijft. Vreemdelingen worden opgedeeld in de categorie migranten of vluchtelingen (asielzoekers). Migranten die in Nederland willen wonen vanwege werk of gezinshereniging moeten een reguliere vergunning aanvragen. Vluchtelingen kunnen een asielvergunning aanvragen.

#### Gezinsmigratie

Minderjarige vreemdelingen komen om verschillende redenen naar Nederland. Een veel voorkomende reden is gezinsmigratie. In 2009 kwamen ruim 11.000 kinderen om deze reden naar Nederland.<sup>395</sup> Zij kwamen met hun ouder(s) mee die bijvoorbeeld naar Nederland vertrokken als arbeidsmigrant. Kinderen zijn dan de mee-emigrerende gezinsleden. Ook gezinshereniging valt onder gezinsmigratie. In dat geval reizen kinderen een gezinslid, meestal hun vader en/of moeder, achterna die al in Nederland is. De gezinshereniging volgt dan op een eerdere arbeids- of asielmigratie. Ook kan het voorkomen dat het kind eerder dan de ouder(s) in Nederland verblijft en dat ouder(s) het kind nareizen als asielzoeker.

#### Asielmigratie

Vreemdelingen die naar Nederland komen als asielzoeker moeten zich aanmelden bij een aanmeldcentrum van het IND. Vervolgens regelt het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (het COA) de opvang. In eerste instantie worden ze opgevangen op de centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel. Wanneer ze vervolgens de asielprocedure in mogen gaan, verhuizen ze naar een van de asielzoekerscentra (AZC's) in Nederland. Hier dienen ze de uitkomst van hun aanvraag af te wachten. Asielzoekers kunnen een asielvergunning krijgen, als zij in hun eigen land bijvoorbeeld worden vervolgd vanwege hun ras, geloof, nationaliteit of overtuiging. Zodra de asielprocedure is afgerond, dient de asielzoeker de opvanglocatie van het COA te verlaten.

Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen, komen in aanmerking voor een eigen woonruimte. Asielzoekers die geen vergunning hebben ontvangen, moeten binnen vier weken de opvang bij het COA en daarmee ook Nederland verlaten. Asielzoekers met kinderen die aantonen dat ze zelfstandig willen vertrekken, kunnen nog maximaal twaalf weken onderdak krijgen. Dit zal dan zijn in een zogenaamde Vrijheidsbeperkende Locatie. Gezinnen met minderjarige kinderen die (waarschijnlijk) niet binnen twaalf weken terug zullen gaan naar het land van herkomst, worden overgeplaatst naar gezinslocaties. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) regisseert het vertrek. Wanneer vreemdelingen zonder vergunning Nederland niet wensen te verlaten, kan de overheid overgaan tot gedwongen uitzetting waarbij zij gebruik maakt van vreemdelingenbewaring.



**In 2009 kwamen ruim 11.000 kinderen voor gezinsmigratie naar Nederland.**

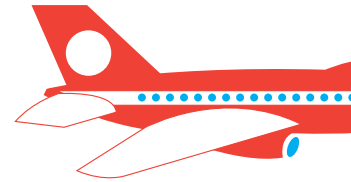
#### Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

Veel minderjarige vreemdelingen zijn samen met hun ouder(s) in Nederland. Er is echter ook een groep die hier zonder hun ouder(s) of een andere meerderjarige bloed- of aanverwant verblijft: de zogenaamde alleenstaande minderjarige vreemdelingen, afgekort als de amv's. Voor deze groep is er aangepaste opvang. Het COA zorgt voor hun huisvesting en begeleiding en heeft hiervoor verschillende opvangvormen, afhankelijk van hun leeftijd en vaardigheden. Amv's tussen de 13 en 18 jaar worden na binnenkomst in Nederland opgevangen in de procesopvanglocatie (pol) voor amv's, waar zij maximaal drie maanden verblijven. Vervolgens komen jongeren tussen de 15 en 18 jaar veelal terecht op een campus. Hier worden ze 24 uur per dag begeleid door COA-medewerkers. Amv's tussen de 13 en 15 jaar worden in een kinderwoongroep of een kleinschalige wooneenheid geplaatst. Deze kleinschalige opvang wordt uitgevoerd door contractpartners. Dit zijn meestal jeugdzorgorganisaties. Kinderen onder de 13 jaar worden niet bij het COA gehuisvest, maar worden bij binnenkomst direct doorgestuurd naar de (gezins)voogdij instelling Stichting Nidos. Zij voert de voogdijtaak uit en plaatst kinderen in een opvanggezin. Behalve reguliere opvang is er sinds 1 januari 2008 ook "beschermde opvang" voor amv's. Deze opvang is opgezet, omdat amv's uit de reguliere, open amv-opvang met onbekende bestemming bleken te verdwijnen. Er werd gevreesd dat deze kinderen betrokken waren bij internationale mensenhandel. Een deel van de kinderen zou slachtoffer zijn van uitbuiting, binnen of buiten de seksindustrie. Amv's die behoren tot de geïdentificeerde risicogroepen worden in deze beschermde opvangcentra geplaatst. Wanneer amv's geen vergunning krijgen en moeten vertrekken uit Nederland, probeert de DT&V opvang te regelen in het land van herkomst, door bijvoorbeeld familieleden of dorpsgenoten in te schakelen.





## Gezinsmigratie



### 6.3.1 Nareizende gezinsleden

Dit onderdeel gaat over kinderen die hun familie achterna reizen om zich met hen te herenigen. In een brief aan *Defence for Children* heeft de directeur-generaal Vreemdelingenzaken een aantal cijfers over nareizende gezinsleden<sup>405</sup> beschikbaar gesteld. Deze Kinderrechtenmonitor focust op nareizende kinderen, niet op nareizende partners of echtgenoten. In onderstaande tabellen wordt het aantal aanvragen weergegeven vanaf 2010 tot en met de eerste helft van 2011 met het daarbij behorende afwijzingspercentage bij de Nederlandse overheid (tabel 6.1) en de Nederlandse ambassades en consulaten (tabel 6.2). Overigens is weinig tot geen zicht op de precieze gronden voor afwijzing. Uit de cijfers blijkt dat het bijna geen enkel kind lukt (97 respectievelijk 81 procent van het totaal aantal aanvragen werd in de eerste helft van 2011 afgewezen) om zich te herenigen met zijn of haar ouder(s) in Nederland. Het is alarmerend dat het aandeel afwijzingen waarbij het kind de nareizende asielzoeker is, de laatste jaren sterk is gestegen. In 2008 werd in Nederland nog slechts 44 procent van de aanvragen afgewezen door de IND en in datzelfde jaar op de Nederlandse ambassades zelfs maar 11 procent.<sup>406</sup>

Aantal afgehandelde aanvragen voor verblijf door nareizende kinderen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Gevraagd verblijfsdoel	2010		2011 t/m juni	
	Behandelde aanvragen	Afwijzingen	Behandelde aanvragen	Afwijzingen
Kind	8.360	6.040 (72%)	1.390	1.340 (97%)
Gemiddelde doorlooptijd (weken)		20		12

Bron: Brief Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken d.d. 13 december 2011, o.u.v. 'WOB- verzoek t.b.v. gezinshereniging', kenmerk 5711168/11.

**Uit de cijfers blijkt dat het bijna geen enkel kind lukt (81 tot 97 procent van het totaal aantal aanvragen werd in de eerste helft van 2011 afgewezen) om zich te herenigen met zijn of haar ouder(s) in Nederland.**

Aantal behandelde aanvragen voor verblijf door nareizende kinderen bij de Nederlandse ambassades en consulaten

Tabel 6.2

Gevraagd verblijfsdoel	2010		2011 t/m juni	
	Behandelde aanvragen	Afwijzingen	Behandelde aanvragen	Afwijzingen
Kind	1.490	1.250 (84%)	1.590	1.280 (81%)
Gemiddelde doorlooptijd (weken)		13		26

Bron: Brief Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken d.d. 13 december 2011, o.u.v. 'WOB- verzoek t.b.v. gezinshereniging', kenmerk 5711168/11.

#### Een Kinderrechtenbeschouwing

Het uitgangspunt van het Kinderrechtenverdrag is dat kinderen bij hun ouders opgroeien of - als dit niet het geval is - dat het kind contact houdt met beide ouders (artikel 19). Nederland is daarbij verplicht de rechten en verantwoordelijkheden van ouders bij de opvoeding te eerbiedigen en indien nodig passende bijstand te verlenen (artikel 5 en 18 IVRK). Voor kinderen van wie de ouder(s) in een ander land wonen, betekent dit dat zij recht hebben op gezinshereniging (artikel 10). Gezien de hoge percentages afwijzingen, lijkt het recht op gezinshereniging niet te worden nageleefd.

Het komt regelmatig voor dat kinderen in hun eentje naar een Nederlandse ambassade komen voor een aanvraag en dan maandenlang in de buurt van de ambassade rondzwerven. Voor kinderen uit landen waar geen Nederlandse ambassade of consulaat is, zoals Somalië en Afghanistan, geldt dat ze op een aangrenzend buurland zijn aangewezen.<sup>407</sup> Verreweg de meeste aanvragers hebben de Somalische nationaliteit en daarnaast dienen ook veel Irakese, Afghaanse en Eritrese kinderen een aanvraag in.<sup>408</sup> De doorlooptijden van de aanvraagprocedure bij de IND zijn afgenomen. In 2011 duurde het 12 weken voor een kind om uitsluitel te krijgen over een aanvraag. In 2008 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd nog 19 weken. Bij de ambassades zijn de doorlooptijden beduidend langer, namelijk 26 weken als een kind een aanvraag indient. Deze aanvragen dienen met grote voortvarendheid opgepakt te worden: een kind verkeert vooral in het geval wanneer de aanvraag bij de ambassade wordt gedaan, in te grote onzekerheid. Dit is niet conform artikel 10 waarin de verplichting is opgenomen om een verzoek om gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed te behandelen.

### 6.3.2 Gezinsmigratiebeleid

In het regeerakkoord van het huidige kabinet staat dat het beleid over gezinsmigratie zal worden aangescherpt, waardoor het voor kinderen moeilijker wordt om met hun ouders in Nederland te wonen. In januari 2011 heeft het Kamerlid Dibi (GroenLinks) Kamervragen gesteld over het gezinsmigratiebeleid. Hij wees onder meer op de afwezigheid van een bepaling over een individuele, kenbare en gemotiveerde belangenafweging van verzoeken om gezinshereniging waarbij direct of indirect een minderjarige is betrokken. Dit is in strijd met artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, artikel 24 EU Handvest en relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag zoals de artikelen 9 en 10. De minister reageerde dat deze belangenafweging steeds afdoende plaatsvindt in het kader van toetsing aan artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).<sup>409</sup> Men kan zich evenwel afvragen of dit toereikend is. In de uitspraak *Nunez t. Noorwegen* maakte het Europese Hof voor de Rechten van de Mens duidelijk kenbaar dat artikel 8 EVRM wordt geïnspireerd door het 'best interests beginsel' uit artikel 3 IVRK.<sup>410</sup> Een expert overweegt bij deze uitspraak dat artikel 3 IVRK in 8 EVRM zaken vereist dat de belangen van het kind worden onderzocht en in het concrete geval worden afgewogen tegen de belangen van de staat.<sup>411</sup> In een recente uitspraak van de rechtbank Zwolle waarin de rechter oordeelt dat een Surinaamse moeder bij haar dochter in Nederland kan blijven, baseert de rechtbank haar uitspraak grotendeels op artikel 3 IVRK.<sup>412</sup> Het valt te hopen dat bijvoorbeeld toekomstige uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtpraak van de Raad van State zich beter conformeren aan de redenering die Europese rechters volgen.<sup>413</sup>

#### Conclusies en aanbevelingen Gezinsmigratie

- Wij gaan de verantwoordelijke instanties vragen om meer inzicht te bieden in de gronden voor afwijzing van verzoeken tot gezinshereniging, zodat getoetst kan worden in hoeverre zij voldoen aan de verplichting uit artikel 10 van het Kinderrechtenverdrag om de verschillende belangen bij verzoeken tot gezinshereniging zorgvuldig en op transparante wijze te wegen. Het hoge percentage afwijzingen van verzoeken tot gezinsmigratie baart ons ernstige zorgen.
- Verder zullen wij de minister van Immigratie en Asiel verzoeken om aandacht te besteden aan de vraag hoe hij invulling geeft aan de verplichting uit artikel 10 lid 1 IVRK om 'met welwillendheid, menselijkheid en spoed' verzoeken te behandelen, zodat een oordeel kan worden gegeven over de vraag of de overheid in gezinsherenigingsprocedures aan dit criterium voldoet.
- Tot slot is van belang in kaart te brengen wat de mogelijkheden zijn voor regelmatig contact van het kind met (één van) beide ouders en hoe vaak hiervan in de praktijk gebruik wordt gemaakt.

<sup>405</sup> Nareizende familieleden vallen onder artikel 29 lid 1 sub e en f Vreemdelingenwet 2000. Nareizende gezinsleden hoeven geen inburgeringstoets te doen en dit geldt niet voor gezinsmigranten in het algemeen.

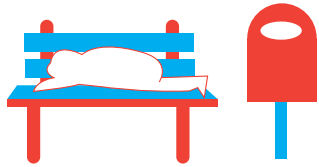
<sup>406</sup> Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken 2011, p. 3.

<sup>407</sup> 'Kind in het buitenland mag bijna nooit naar ouder in Nederland', Defence for Children 5 januari 2012, <http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2247/mo89-mc21>.

<sup>408</sup> Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken 2011, p. 6.

<sup>409</sup> Kamerstukken II 2010/11, nr. 1589 (Aanhangsel).

<sup>410</sup> EHRM 28 juni 2011, appl. no. nr. 55597/09 (*Nunez t. Noorwegen*).



Het komt regelmatig voor dat kinderen in hun eentje naar een Nederlandse ambassade komen voor een aanvraag en dan maandenlang in de buurt van de ambassade rondzwerven.

## 6.4

### Opvang en voorzieningen minderjarige vreemdelingen

#### 6.4.1 Opvang en voorzieningen

De kwaliteit van opvang van en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen zijn belangrijk voor het welbevinden van deze groep kinderen. In 2010 woonden er ongeveer 7.000 kinderen in asielzoekerscentra, van wie tweehonderd langer dan vijf jaar.<sup>414</sup> Daarnaast waren op 1 januari 2011 860 kinderen langer dan vijf jaar in Nederland zonder verblijfsvergunning en in procedure.

Verblijf van minderjarige vreemdelingen in 2010

Tabel 6.3

Aantal kinderen in asielzoekerscentra <sup>415</sup>	± 7.000
Aantal minderjarigen langer dan vijf jaar in asielopvang	200
Aantal minderjarigen langer dan vijf jaar in Nederland en in procedure	860

Bron: Brief Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 maart 2011 aan Defence for Children

<sup>411</sup> Reneman 2011, p. 359.

<sup>412</sup> Rechtbank 's-Gravenhage, zittingsplaats Zwolle 15 december 2011, LJN: BU9046 (r.o. 2.10.3 en 2.11). In deze uitspraak wordt verwezen naar Jaarbericht Kinderrechten 2010.

<sup>413</sup> De Afdeling beschouwt artikel 3 lid 1 IVRK niet als een norm die vatbaar is voor rechtstreekse toepassing door de rechter, zie Reneman 2010, p. 351.

<sup>414</sup> Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 1.

<sup>415</sup> Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 21

## Een Kinderrechtenbeschouwing

In het kader van artikel 22 van het Kinderrechtenverdrag beveelt het comité Nederland aan om doeltreffende juridische en andere maatregelen te nemen om de adequate bescherming van vluchtelingenkinderen en ongeleide kinderen te waarborgen. Ook moet Nederland programma's en beleid opstellen om hun toegang tot bepaalde voorzieningen te waarborgen. Het Kinderrechtencomité gaf in 2009 aan bezorgd te zijn over de toegankelijkheid van op hun cultuur toegesneden opvang van asielzoekende en vluchtelingenkinderen in Nederland.<sup>416</sup> Het enkele feit dat kinderen in asielzoekerscentra opgroeien lijkt op zichzelf al problematisch voor hun ontwikkeling. Een asielzoekerscentrum is niet ingericht op een jarenlang verblijf van kinderen. Het enkele feit dat er in 2010 zo'n 200 minderjarigen langer dan vijf jaar in asielopvang verbleven, is op zichzelf al zorgwekkend te noemen. In het rapport *Kind in het centrum* van UNICEF (2009) wordt de opvang van kinderen in asielzoekerscentra langs de meetlat van het Kinderrechtenverdrag gelegd. De drie meest fundamentele knelpunten waren de lange duur van de procedure en het verblijf in een asielzoekerscentrum, de vele verhuizingen en het ontbreken van informatie over de eigen situatie.<sup>417</sup> In 2010 heeft – onder meer als reactie op dit rapport – de werkgroep 'Kind in AZC' in een aantal asielzoekerscentra kinderraden opgericht, waardoor kinderen meer mogelijkheid tot inspraak hebben, wat zeer goed past bij de geest van artikel 12 IVRK.

Verder is het zorgelijk dat het recht op opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers überhaupt ter discussie staat. In januari 2011 is minister Leers bij de Hoge Raad in cassatie gegaan tegen een uitspraak van het Gerechtshof Den Haag waarin werd bepaald dat gezinnen van uitgeprocedeerde asielzoekers met minderjarige kinderen onderdak moet worden geboden.<sup>418</sup> De minister vindt het aanbieden van onderdak aan deze gezinnen geen overheidstaak als de ouders er zelf voor kiezen om niet uit Nederland te vertrekken. De afgewezen en uitgeprocedeerde gezinnen houden voorlopig wel onderdak, totdat de Hoge Raad een uitspraak heeft gedaan. De minister heeft daartoe speciale vertrekcentra ingericht waar de ouders moeten meewerken aan hun vertrek uit Nederland. *Defence for Children* en Unicef hebben onlangs een *quickscan* uitgevoerd waarin twee van deze gezinslocaties in Katwijk en Gilze Rijen ongeschikt zijn beoordeeld voor kinderen.<sup>419</sup> De rechten van deze kinderen staan onder druk. Te denken valt aan de artikelen 6, 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag die onder druk komen te staan door de overplaatsing naar gezinslocaties en de continuïteit in de ontwikkeling van de kinderen die hiermee in het geding komt. Ook zou het risico op kindermishandeling onaanvaardbaar groot zijn en schendt Nederland daarmee artikel 19 IVRK. In reactie op de *quickscan* zegt minister Leers dat hij wil dat het COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers) voortaan de overdracht van het onderwijs en de hulp aan de kinderen regelt voordat de gezinnen worden overgeplaatst. Ouders moesten zich dagelijks melden bij het COA, voor de zon- en feestdagen is deze meldplicht afgeschaft.<sup>420</sup> Dat zijn belangrijke stappen vooruit, maar het is nog onvoldoende om de situatie op de gezinslocaties in lijn met het Kinderrechtenverdrag te brengen. Ten slotte wordt onderzocht of er een speciale inspectie voor de opvang van kinderen in asielzoekerscentra moet komen.<sup>421</sup>

<sup>416</sup> Kinderrechtencomité 2009.

<sup>417</sup> Kloosterboer 2009, p. 50.

<sup>418</sup> Hof's Gravenhage 11 januari 2011, LJN: BO9924. Tevens heeft het Europese Comité voor Sociale Rechten een (niet bindende) uitspraak gedaan in de zaak *DCI t. Nederland* (20 oktober 2009). Hieruit bleek dat Nederland onvoldoende zorgt voor onderdak voor kinderen die illegaal in Nederland verblijven.

## Conclusies en aanbevelingen Opvang en voorzieningen minderjarige vreemdelingen

Gezien de situatie in de gezinslocaties moet er meer toezicht komen op de situatie van kinderen die in asielzoekerscentra of op speciaal ingerichte gezinslocaties verblijven. Wij zullen de minister van Immigratie en Asiel wijzen op de inspanningsverplichting om vrijheidsbeperking voor alle kinderen in Nederland zoveel mogelijk te voorkomen. In onze ogen zou de minister moeten garanderen dat de situatie voor kinderen die in gezinslocaties verblijven snel verbetert en dat zij extra bescherming krijgen door er in elk geval op toe te zien dat de toegang tot gezondheidszorg en onderwijs wordt geregeld. Wij hebben verder in ons advies van 6 december 2011 over het wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling de aanbeveling gedaan om de verplichte meldcode ook van toepassing te maken op medewerkers van het COA.

**Verder is het zorgelijk dat het recht op opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers überhaupt ter discussie staat.**

### 6.4.2 Opvang en voorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

In 2011 deden 667 amv's een beroep op de opvang van het COA. Amv's vanaf 13 jaar die tot de zogenoemde 'risicocategorie' behoren – de IND heeft vastgesteld dat het risico op verdwijning groot is – kunnen vanaf 1 januari 2008 worden geplaatst in speciale, kleinschalige centra voor beschermde opvang.<sup>422</sup> Het gaat vooral om jongeren die kans lopen slachtoffer te worden van mensenhandel, hoewel onduidelijk is hoe deze selectie precies tot stand komt. Uit onderzoek van Kromhout & Liefwaard in 2010 onder 45 opvangplaatsen verdeeld over vijf locaties volgt dat 15 procent van de totale instroom van 170 amv's in beschermde opvangcentra in 2008 en 2009 (dus 25 amv's) is verdwenen. Deze jongeren waren half februari 2010 bij geen enkele geregistreerde ketenpartner meer in beeld.<sup>423</sup> De vrees bestaat dat sommige van deze amv's het slachtoffer zijn geworden van mensensmokkel of internationale mensenhandel.<sup>424</sup> Overigens is onduidelijk – op het aantal amv's verdwenen uit de beschermde opvang na – hoeveel minderjarige vreemdelingen in Nederland leven zonder dak boven hun hoofd.

Daarnaast moet in dit kader worden gewezen op een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waaruit volgt dat ouders die niet rechtmatig in Nederland verblijven, maar dat wel een periode zijn geweest, ook recht hebben op kinderbijslag (CRVB 15 juli 2011, LJN: BR1905).

<sup>419</sup> 'De gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind', *Defence for Children & UNICEF* december 2011, <http://www.ecpat.nl/images/2011/1644.pdf>.

Totaal aantal ingestroomde amv's tussen 1-1-2011 en 1-11-2011 <sup>425</sup>	667
Aantal ingestroomde amv's in beschermde opvang in 2008/2009 <sup>426</sup>	170
Aantal amv's verdwenen uit de beschermde opvang in 2008/2009 <sup>427</sup>	25

### Een kinderrechtenbeschouwing

Volgens het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen recht op een toereikende levensstandaard, ook kinderen zonder geldige verblijfstitel. Een van de basale rechten uit het verdrag is dat alle kinderen toegang tot sociale voorzieningen (artikel 26) en opvang (artikel 27) moeten hebben. In de evaluatie van de pilot beschermde opvang staat dat deze kinderen wel degelijk beschermde opvang nodig hebben, maar dat gekozen zou moeten worden voor een vorm van opvang die geen vrijheidsbeneming met zich meebrengt. In een reactie hierop laat de minister weten dat er een alternatief regime voor bewaring voor amv's wordt uitgewerkt en dat de justitiële jeugdinstelling De Maasberg (speciaal bedoeld voor amv's) een meer open karakter krijgt. De minister zoekt tevens aanknopingspunten bij gesloten jeugdzorg; indien nodig kan een jongere daar geplaatst worden. Het Kinderrechtencomité heeft zijn zorgen geuit over het aantal verdwijningen van amv's uit de beschermde opvang. Gezien het feit dat deze jongeren bij geen enkele overheidsinstantie in beeld zijn en zij gezien hun verleden gemakkelijk in de handen van mensensmokkelaars kunnen vallen, is het van groot belang dat hier aandacht aan wordt besteed. Wij willen dan ook dergelijke verdwijningen uit centra voor beschermde opvang stelselmatig met cijfers in kaart brengen.

### Conclusies en aanbevelingen Opvang en voorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Wij gaan het karakter van de opvang en de mate van toegang tot voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen met of zonder familie in Nederland zorgvuldig monitoren om te zien in hoeverre de overheid de zorgplicht voor deze groep kwetsbare kinderen vervult (artikel 26 en 27). Ook reageren we te zijner tijd op de (nog te presenteren) plannen van de minister voor de herijking van het amv-beleid.

<sup>420</sup> Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 2011a.

<sup>421</sup> Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 21.

<sup>422</sup> Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 21.

<sup>423</sup> Kromhout & Liefwaard 2010, p. 97.

<sup>424</sup> Zie voor meer informatie over uitbuiting en mensenhandel domein 2.

<sup>425</sup> 'Feiten en cijfers tot 1 februari 2012', COA, <http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=101> (geraadpleegd op 17 februari 2012).

<sup>426</sup> Kromhout & Liefwaard 2010, p. 13.

<sup>427</sup> M Kromhout & Liefwaard 2010, p. 13.

<sup>428</sup> Zie "Wachten op je toekomst: adviesrapport over de positie van en toelatingscriteria voor vreemdelingenkinderen" De Kinderombudsman, maart 2012

<sup>429</sup> Zie Van Walsum, p. 420.

<sup>430</sup> Van Walsum, p. 420.

### 6.4.3 Debat over 'worteling' en schade

Minderjarige vreemdelingen die langdurig in Nederland verblijven maar nog geen duidelijkheid hebben over hun recht op verblijf hier, zijn vaak geworteld geraakt in de Nederlandse samenleving. In de media is veel aandacht voor dit thema. Vooral het meisje Sahar en recenter de jongen Mauro konden rekenen op veel publiciteit. In de zaak van Sahar heeft minister Leers uiteindelijk beslist dat het voor het verwesterde meisje te gevaarlijk was om terug te keren naar Afghanistan. Ook de zaak van Mauro kende een voorlopig gunstige uitkomst in die zin dat de Angolese jongen op grond van een studievisum langer in Nederland kan blijven. In beide gevallen is echter geen structurele oplossing voor het probleem van minderjarige vreemdelingen die al lang in Nederland wonen en mogelijk inmiddels grote schade hebben opgelopen.

De langdurige onzekerheid waar deze kinderen mee te maken hebben, leidt in veel gevallen tot mentale problemen. Het kan gaan om depressies, posttraumatische stress, angststoornissen of bijvoorbeeld ernstige gedragsproblemen.<sup>428</sup> Ook ouders kampen vaak met vergelijkbare problemen, waardoor zij niet altijd de nodige ondersteuning kunnen bieden.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kent een bijzonder gewicht toe aan het privéleven dat door een minderjarige is opgebouwd in de vormende jaren van zijn of haar kindertijd en jeugd, de jaren waarin het kind binnen een verdragsstaat naar school is geweest en de taal van die verdragsstaat heeft geleerd.<sup>429</sup>

Wanneer zij dan toch worden teruggestuurd naar hun land van herkomst kan dit schadelijke gevolgen hebben voor hun ontwikkeling. Hoogleraar Migratierecht en Familiebanden Van Walsum schrijft naar aanleiding van het debat rond Mauro dat 'de vormende jaren die Mauro, met medeweten van de Nederlandse staat, in Nederland heeft doorgebracht dus zwaar dienen te wegen. De Nederlandse staat had rekening moeten houden met de banden die Mauro heeft ontwikkeld met zijn pleegouders, via het onderwijs, enzovoort.

Het gegeven dat hij door toedoen van volwassenen hier op onrechtmatige wijze is terechtgekomen mag daar niet aan afdoen'.<sup>430</sup>

Wij hebben in het adviesrapport "Wachten op je toekomst" aan de minister van Immigratie en Asiel uit maart 2012 gesteld dat deze praktijk op gespannen voet staat met het recht op ontwikkeling, identiteit en gezondheid, zoals vastgelegd in de artikelen 6, 8 en 24 uit het IVRK. Wij hebben dan ook in dit adviesrapport erop aangedrongen dat de grote groep kinderen die voor 1 juli 2010 (de invoering van de nieuwe asielpcedure) en het huidige amv-beleid in Nederland is aangekomen, nog dit jaar wordt beoordeeld door een onafhankelijke deskundige, waarna er snel duidelijkheid moet komen over hun toekomst. Om te voorkomen dat in de toekomst weer grote groepen kinderen jarenlang in Nederland wachten op duidelijkheid, hebben we gepleit voor aanpassingen in de vreemdelingenprocedures, zodat in de toekomst het belang van het kind zorgvuldiger wordt getoetst. Hierbij moet volgens ons bij de beoordeling van de aanvraag van het kind of de ouders, meer oog zijn voor de mate van worteling en schade die het kind heeft opgelopen. Het betrekken van een onafhankelijke deskundige in de procedure die een onderzoeks- en adviesfunctie met betrekking tot het belang van het kind vervult, is daarbij volgens ons cruciaal.

Overigens blijkt uit de cijfers niet hoeveel kinderen met een afwijzende beschikking op hun aanvraag daadwerkelijk worden uitgezet.

## Conclusies en aanbevelingen Worteling en schade

Wij gaan toezien op de wijze waarop de overheid bij beslissingen over minderjarige vreemdelingen die al vele jaren in Nederland verblijven, de belangen van het kind en het recht op een gezonde ontwikkeling laat meewegen, zoals artikel 3 en 6 IVRK dit voorschrijft. De overheid is verantwoordelijk voor een beleid waarin de belangen van het kind een eerste overweging vormen en moet dit uitgangspunt dan ook zichtbaar maken in beleid en in concrete beslissingen. De overheid moet daarnaast een beter beeld krijgen van het aantal vreemdelingenkinderen. Ook is meer inzicht nodig in de aantallen kinderen die uitzetbaar zijn, daadwerkelijk zijn uitgezet en in de situatie van niet-uitzetbare staatloze kinderen; hier zouden de verantwoordelijke instanties voor moeten zorgen.

### 6.5

## Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

In 2010 kwamen 215 amv's in vreemdelingenbewaring in een justitiële jeugdinrichting terecht, terwijl 226 amv's die weer verlieten. Eind september 2010 verbleven 26 amv's in vreemdelingenbewaring in een justitiële jeugdinrichting. De gemiddelde verblijfsduur van amv's in vreemdelingenbewaring in een justitiële jeugdinrichting bedroeg in 2010 49 dagen. Voorts werden in 2010 circa 40 minderjarigen in het uitzetcentrum in Rotterdam geplaatst, waar mensen doorgaans binnen een à twee dagen worden uitgezet. Tevens verbleven in 2010 149 gezinnen met in totaal 227 minderjarige kinderen in vreemdelingenbewaring.

### Een kinderrechtenbeschouwing

Uit artikel 37 onder b van het Kinderrechtenverdrag volgt dat het gebruik van vrijheidsbenemende maatregelen bij jeugdigen slechts als laatste middel en voor de kortst mogelijke duur mag worden ingezet. Deze bepaling is ook van toepassing op kinderen die in vreemdelingenbewaring en beschermde opvang worden gehouden.<sup>438</sup> Het Kinderrechtencomité zei in 2009 bezorgd te zijn over het feit dat in Nederland alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en gezinnen met kinderen in detentie worden gehouden. Vreemdelingenbewaring is een zeer zwaar middel (*last resort*) en moet daarom met de grootste terughoudendheid bij kinderen worden ingezet.

Een positieve ontwikkeling is het ingevoerde beleid per maart 2011 van minister Leers om detentie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen sterk te beperken, zodat deze amv's in beginsel niet meer in detentie in een justitiële jeugdinrichting terecht zullen komen (artikel 37, b). In plaats daarvan komen zij onder voogdij en krijgen zij voorlopig huisvesting in speciale voorzieningen van het COA voor alleenstaande jongeren. Daar staan zij onder intensief toezicht. In het geval dat het COA niet direct een plaats in de beschermde opvang beschikbaar heeft, komen alleenstaande minderjarige vreemdelingen nog in een justitiële jeugdinrichting terecht.<sup>439</sup> Tevens wordt bewaring toegepast wanneer sprake is van omstandigheden zoals wanneer de minderjarige zich niet heeft gehouden aan zijn of haar meldplicht. Kinderen van 16 en 17 jaar vormen een risicogroep. Er wordt wel geredeneerd dat deze kinderen net zo goed onder het volwassenenstrafrecht kunnen vallen als andere 16- en 17-jarigen. Cijfers over kinderen die als gevolg daarvan in detentie met volwassenen worden geplaatst, ontbreken.

Een ander aandachtspunt is het volgende. Alle amv's krijgen in principe een voogd van het NIDOS<sup>441</sup> toegewezen, maar het NIDOS heeft geen zicht op alle op amv's die zich in detentie bevinden en hoort soms via via dat een amv in detentie zit.

Tabel 6.5 Cijfers omtrent minderjarigen in vreemdelingenbewaring

Instroom amv's in vreemdelingenbewaring in jji's in 2010 <sup>431</sup>	215
Uitstroom amv's uit vreemdelingenbewaring uit jji's in 2010 <sup>432</sup>	226
Aantal amv's in vreemdelingenbewaring in jji's op peildatum 30 september 2010 <sup>433</sup>	26
Gemiddeld aantal dagen in vreemdelingenbewaring in jji's in 2010 <sup>434</sup>	49
Aantal amv's direct geplaatst in uitzettingscentrum Rotterdam in 2010 <sup>435</sup>	ca. 40
Aantal gezinnen met kinderen in vreemdelingenbewaring in 2010 <sup>436</sup>	149
Aantal minderjarige kinderen samen met gezin in vreemdelingenbewaring in 2010 <sup>437</sup>	227

<sup>431</sup> DJI 2011b.

<sup>432</sup> DJI 2011b.

<sup>433</sup> DJI 2011b.

<sup>434</sup> DJI 2011b.

<sup>435</sup> DJI 2011b.

<sup>436</sup> DJI 2011b, p. 19.

<sup>437</sup> DJI 2011b, p. 19.

<sup>438</sup> Kinderrechtencomité 2009, par. 67-68.

<sup>439</sup> Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 2011b.

<sup>440</sup> Zie voor de andere voorwaarden, Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 2011b, p. 6.

<sup>441</sup> NIDOS is een onafhankelijke (gezins-)voogdij instelling die de voogdij-taak uitvoert voor amv's.

<sup>442</sup> Het moge duidelijk zijn dat de naleving van het recht op onderwijs en gezondheidszorg eveneens te kort schiet voor minderjarige vreemdelingen anders dan ongedocumenteerde vreemdelingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit 'De gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind', *Defence for Children & UNICEF* december 2011, <http://www.ecpat.nl/images/20/1644.pdf>.



## Conclusies en aanbevelingen Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

Wij willen graag met cijfers meer inzicht krijgen in de omvang van eventuele wachtlijsten, de doorstroom en gemiddelde verblijfsduur van amv's in de beschermde opvang en justitiële jeugdinstellingen, omdat amv's daar nog wel degelijk opgesloten kunnen worden.

Minderjarige vreemdelingen hebben recht op bescherming tegen vrijheidsbeneming (artikel 37, b); vrijheidsbeneming mag slechts voor de kortst mogelijk passende duur worden toegepast. Wij zullen de verantwoordelijke instanties vragen te laten monitoren of de toepassing van vrijheidsbeneming in alle situaties 'passend' is, nu daarvoor bijzondere omstandigheden aangetoond moeten kunnen worden en of de overheid in dit opzicht aan haar verplichtingen voortvloeiend uit artikel 37 onder b IVRK voldoet voor minderjarige vreemdelingen in Nederland. De verantwoordelijke instanties zouden hiervoor periodiek moeten rapporteren. We willen ook nader onderzoek naar de gesuggereerde praktijk dat amv's ook in gesloten jeugdzorg worden opgevangen en naar de detentiepraktijk van 16- en 17-jarige vreemdelingen.

### Het non-discriminatiebeginsel (artikel 2 IVRK) en de toepassing van de 'glijdende schaal'

We vragen aandacht voor de tweedegeneratie-jongeren – jongeren die hier in het kader van gezinshereniging zijn gekomen en hier legaal verblijven – die bij een strafrechtelijke veroordeling een (steeds) grotere kans lopen om alsnog te worden uitgezet (en om een ongewenstverklaring te krijgen). In artikel 3.86 lid 1 onder c en d Vreemdelingenbesluit staat dat bij een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis tot jeugddetentie, een taakstraf of maatregel, er reden kan zijn tot uitzetting. Het lijkt erop dat voor tweedegeneratie-jongeren een strafrechtelijke veroordeling verder strekkende gevolgen heeft dan voor andere jongeren en dit is strijdig met artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag. Er zijn plannen in de maak voor een verdere aanscherping van de 'glijdende schaal' (mensen die nog maar kort in Nederland zijn, kunnen na een strafrechtelijke veroordeling hun verblijfsvergunning verliezen). Hiervoor moet beleid conform het Kinderrechtenverdrag worden ontwikkeld waarbij de verplichtingen die volgen uit artikel 2 IVRK worden meegewogen.

<sup>443</sup> Pharos 2010, p. 13.

<sup>444</sup> De Jong & Van Os 2011, p. 21.

<sup>445</sup> Kromhout, Wubs & Beenackers 2008, p. 49–50. Zie ook Van Os & De Jong 2011, p. 43 e.v.

<sup>446</sup> Zie Koppelingswet 1988, *Kamerstukken II* 30 918, nr. 8 en *Kamerstukken II* 19 637, nr. 452.

<sup>447</sup> Aldus de Wet op de Jeugdzorg en het Uitvoeringsbesluit. Zie ook 'Kinderrechten in Nederland: illegale kinderen', *Mens en samenleving* 9 januari 2009, <http://mens-en-samenleving.infonu.nl/diversen/29800-kinderrechten-in-nederland-illegale-kinderen.html>.

<sup>448</sup> Artikel 10 Vreemdelingenwet.

<sup>449</sup> De Jong & Van Os 2011, p. 20–21.

<sup>450</sup> De Jong & Van Os 2011, p. 31 e.v.

<sup>451</sup> Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011. Op 28 juni heeft de Minister dit antwoord herhaalt, nadat het debat hierover weer was opgelaaid.

## 6.6

### Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen<sup>442</sup>

#### 6.6.1 Toegang tot gezondheidszorg

Het recht op het genot van een zo groot mogelijke mate van gezondheid is beschreven in artikel 24 lid 1 van het Kinderrechtenverdrag. Artikel 24 lid 2 sub b IVRK benadrukt dat de overheid alle passende maatregelen moet nemen om de noodzakelijke medische zorg aan *alle* kinderen te waarborgen. In samenhang met de artikelen 2, 3 en 6 uit het verdrag betekent dit dat ongedocumenteerde kinderen het recht hebben op de grootste mogelijke mate van gezondheid.<sup>443/444</sup> Aan ongedocumenteerde kinderen wordt medisch noodzakelijke zorg echter regelmatig onthouden. Precieze cijfers over de omvang van dit probleem ontbreken, juist ook vanwege de onzichtbaarheid van deze groep kinderen. Wel blijkt uit onderzoek dat zij regelmatig met zorgweigeringsproblemen te maken hebben.<sup>445</sup>

Dit hangt samen met het feit dat illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zich niet kunnen verzekeren tegen ziektekosten.<sup>446</sup> Aan de andere kant hebben zij wel (beperkte) aanspraak op gezondheidszorg<sup>447</sup> en hebben zorgverleners in Nederland de verplichting 'medisch noodzakelijke zorg' te verlenen aan ongedocumenteerde kinderen. Artikel 24 lid 1 IVRK verplicht staten ertoe om 'geen enkel kind zijn of haar recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg te onthouden'. Actieve voorlichting aan medici is dan ook noodzakelijk, wil Nederland deze passage uit het verdrag niet schenden.

#### 6.6.2 Toegang tot onderwijs

Ieder kind in de leeftijd van 5 tot 18 jaar is in Nederland leerplichtig, kinderen zonder verblijfspapieren (géén geldig paspoort) dus ook.<sup>448</sup> Dit houdt in dat kinderen niet alleen het recht op onderwijs hebben, maar tevens de plicht om onderwijs te volgen. Scholen lijken slecht van de leerplicht van ongedocumenteerde kinderen op de hoogte te zijn.<sup>449</sup> Ze vragen bijvoorbeeld om documenten die deze kinderen niet (kunnen) hebben.<sup>450</sup> Het recht op toegang tot onderwijs komt hiermee onder druk te staan en dat is in strijd met artikel 28 IVRK. Wanneer een ongedocumenteerd kind wel naar school gaat, kunnen in de latere schoolcarrière weer andere problemen rijzen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft laten weten dat het recht op onderwijs theoretisch bestaat, maar dat daarmee het kunnen volgen van de stage niet noodzakelijkerwijs samenhangt.<sup>451</sup> Een dergelijke zienswijze levert een probleem op met artikel 2 uit het Kinderrechtenverdrag waarin het non-discriminatiebeginsel is vervat. Wanneer gedocumenteerde kinderen stage mogen lopen, zou dit ook moeten gelden voor ongedocumenteerde kinderen. Eind juni 2011 is een motie in de Tweede Kamer aangenomen waarin de regering verzocht wordt een stage voor deze groep jongeren mogelijk te maken zodat zij hun diploma kunnen halen.<sup>452</sup> Ten slotte worden ongedocumenteerde kinderen die thuishoren in het speciaal onderwijs met nog meer obstakels geconfronteerd. Bij hen zijn onduidelijkheden over inschrijving en financiering, meer nog dan bij ongedocumenteerde kinderen die algemeen onderwijs volgen het geval is.

## Conclusies en aanbevelingen Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

Wij willen voor het recht op (toegang tot) gezondheidszorg en het recht op onderwijs de verantwoordelijke instanties aansporen toe te zien op de positie van minderjarige vreemdelingen; voldoet de overheid ook voor deze groep minderjarigen aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24 en 27 IVRK en is geen sprake van discriminatie (artikel 2 IVRK) van deze groep minderjarigen?

### 6.7

## Nieuwe beleidsontwikkelingen

### 6.7.1 Minderjarige vreemdelingen en de strafbaarstelling van illegaliteit

De strafbaarstelling van illegaliteit is een beoogde nieuwe vreemdelingrechtelijke maatregel (het nieuwe artikel 108a Vreemdelingenwet).<sup>453</sup> Naar schatting zijn er bijna 100.000 illegale vreemdelingen in Nederland. In totaal zijn 26 illegale alleenstaande minderjarige vreemdelingen aangetroffen door de politie. Het totaal aantal ongedocumenteerde amv's wordt op 750 geschat (tabel 6.6).

In totaal zijn er naar schatting ongeveer 30.000 ongedocumenteerde kinderen in Nederland.

De Nederlandse regering is niet van plan om illegaliteit bij minderjarigen strafbaar te stellen. Ongedocumenteerde kinderen zullen dus niet per definitie strafbaar gesteld worden. Wel wijst minister Leers erop dat 'in lijn met het regeerakkoord, prioriteit wordt gegeven aan de uitzetting en terugkeer van gezinnen met kinderen en van alleenstaande minderjarige vreemdelingen'.<sup>454</sup>

De strafbaarstelling van illegaliteit voor meerderjarigen brengt ook de nodige risico's met zich mee voor ongedocumenteerde kinderen. Te denken valt aan de groep kinderen die met ongedocumenteerde ouders in Nederland verblijft. Deze ouders worden wel strafbaar gesteld wanneer deze plannen doorgaan, wat de nodige gevolgen meebrengt voor deze kinderen. Tevens kan strafbaarstelling van illegaliteit voor volwassenen als uitstel van executie worden beschouwd: de overgang naar 18 jaar zou geen zwaard van Damocles moeten zijn.

### 6.7.2 Herijking amv-beleid

Het huidige amv-beleid wordt afgeschaft; momenteel werkt de regering aan de 'herijking' van het amv-beleid. Bij deze herijking staat de bevordering van duurzame terugkeer centraal. Op verschillende terreinen wijzigt het beleid. Zo wil de regering niet langer wachten tot de achttiende verjaardag van het kind voordat de instanties aan zijn terugkeer gaan werken. Waarschijnlijk wordt het buitenschuld criterium voor jongeren tot en met 15 jaar verruimd. Dit houdt in dat een vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten, in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning. Het conceptbeleid houdt in dat als terugkeer ondanks medewerking niet lukt, er binnen drie jaar helderheid moet zijn over de toekomst. Procedures moeten sneller worden en als er een vergunning wordt afgegeven dan is dat voor de duur van vijf jaar in plaats van de huidige duur van een jaar.<sup>455</sup> We gaan het nieuwe amv-beleid nauwkeurig toetsen aan het Kinderrechtenverdrag en de minister hierover adviseren.

**Tevens kan strafbaarstelling van illegaliteit voor volwassenen als uitstel van executie worden beschouwd: de overgang naar 18 jaar zou geen zwaard van Damocles moeten zijn.**

Tabel 6.6 Cijfers omtrent ongedocumenteerde vreemdelingen in 2009

Aantal geschatte volwassen en minderjarige vreemdelingen zonder papieren	97.145
Aantal illegale alleenstaande minderjarige vreemdelingen die zijn aangetroffen door de politie	26
Geschatte totaalomvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder papieren	750

Bron: De Minister voor Immigratie en Asiel, Kamerbrief over de aanpak van illegaal verblijf in reactie op het WODC-rapport illegalenschatting 2009, 18 juli 2011

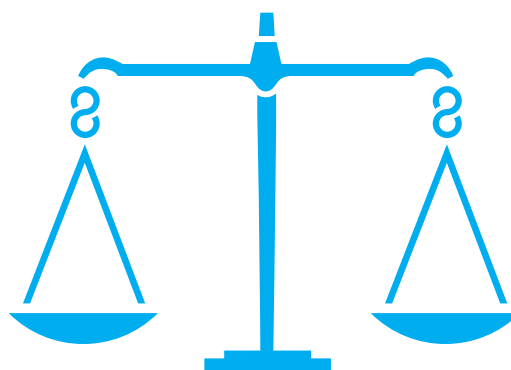
<sup>452</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 144, nr. 8.

<sup>453</sup> Overigens krijgt de illegaal die niet vertrekt sinds de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn (per 31 december 2011, zie Stb.2011, 663), een inreisverbod opgelegd. Op de overtreding van dit inreisverbod staat een boete die kan worden omgezet in vervangende hechtenis (als de illegaal de boete niet kan betalen, hetgeen hij in de regel niet zal kunnen).

Kortom, illegaliteit wordt op een verkapt manier al bestraft.

<sup>454</sup> De Minister van Immigratie en Asiel 2011c, p. 4.

<sup>455</sup> Rijksoverheid, Presentatie Deelproject Wet- en Regelgeving, Consultatie herijking AMV-beleid, 24 januari 2012.





## Eindconclusies en aanbevelingen

### Domein 6 Minderjarige vreemdelingen



Minderjarige vreemdelingen zijn een zeer kwetsbare groep kinderen en dit geldt voor amv's en ongedocumenteerde kinderen in versterkte mate. Op vrijwel alle gebieden staan de rechten van deze kinderen onder druk en het huidige asielbeleid van de regering brengt zeker geen verbetering. Op bepaalde punten zijn kleine tegemoetkomingen merkbaar, zoals de belofte om de procedure voor minderjarige vreemdelingen te versnellen en de oprichting van kinderraden in AZC's. Ook de toezegging van minister Leers om de meldplicht voor gezinslocaties te versoepelen (niet meer op zon- en feestdagen) en de overdracht van onderwijs goed te laten verlopen als kinderen naar een andere locatie verhuizen is een verbetering. Maar over het algemeen valt nog een wereld te winnen voor deze kinderen. In dit hoofdstuk hebben we aanbevelingen gepresenteerd over de thema's gezinsmigratie, opvang en voorzieningen, alleenstaande minderjarige vreemdelingen, 'worteling en schade', minderjarigen in vreemdelingenbewaring, toegang tot gezondheidszorg en onderwijs en nieuwe beleidsontwikkelingen.

#### Hoogste prioriteit

De conclusie is dat in de naleving van het Kinderrechtenverdrag voor minderjarige vreemdelingen nog veel verbeterd moet worden. We noemen een aantal voorbeelden.

Er moeten zo snel mogelijk beslissingen genomen worden over de honderden kinderen die langdurig in Nederland verblijven. In de vreemdelingenprocedures moet er meer aandacht zijn voor het belang van het kind door deze kinderen een zelfstandige positie te geven en een onafhankelijke deskundige te betrekken bij de procedure. Die moet beoordelen in welke mate het kind schade heeft opgelopen tijdens het langdurige verblijf in Nederland. Ook het wortelingscriterium weegt zwaar – ook bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – zo bleek hierboven en de aanbeveling van het Kinderrechtencomité om amv's het voordeel van de twijfel te gunnen in procedures verdient meer navolging.

Verder zijn kinderen die niet meer in procedure zitten en tevens niet uitgezet worden (te denken valt aan staatloze Roma-kinderen) en al wel jarenlang in Nederland verblijven, een groep waarvoor een structurele oplossing gevonden moet worden.

Een ander punt waarover wij ons zorgen maken, is het hoge aantal afgewezen vergunningsaanvragen van nareizende kinderen in het kader van gezinshereniging. Temeer daar de omstandigheden in het land van vertrek vaak verre van wenselijk zijn, te denken valt aan kinderen die in vluchtelingenkampen verblijven. Het Kinderrechtenverdrag spreekt in artikel 10 duidelijke taal: een aanvraag voor gezinshereniging dient met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld te worden.

Voorts nopen de omstandigheden waarin kinderen verkeren op gezinslocaties tot actie. Het is te hopen dat de quickscan op de locaties Katwijk en Gilze Rijen de overheid doet inzien dat de rechten van de kinderen die hier verblijven en die hierboven zijn uitgewerkt, onvoldoende worden nageleefd. Tot slot is recentelijk gepleit voor een kinderrechtter die zich bezighoudt met minderjarige vreemdelingenzaken (niet alleen amv's, maar alle minderjarige vreemdelingen).<sup>456</sup> Een suggestie die wij zeer de moeite waard vinden.

Op basis van het voorgaande concluderen wij dat de volgende drie thema's binnen het domein 'minderjarige vreemdelingen' de hoogste prioriteit hebben, omdat hier de grootste risico's van kinderrechtenschendingen liggen:

- 1 **Kinderen die langdurig in Nederland zijn (waaronder ook kinderen in asielopvang) en in procedure of kinderen die zijn uitgeprocedeerd maar die niet worden uitgezet en al lang in Nederland verblijven;**
- 2 **Vergunningsaanvragen van nareizende kinderen met het oog op gezinshereniging;**
- 3 **De opvang en voorzieningen van minderjarige vreemdelingen in gezinslocaties.**

<sup>456</sup> Dit voorstel werd o.a. door hoogleraar Peter Rodriguez gedaan op het congres Kind en Immigratie, 26 januari 2011 te Leiden; zie ook 'Kinderombudsman: geef vreemdelingenkinderen een eigen procedure', *Right!* 2011-4, p. 30. Hierin wordt bepleit dat bij ieder besluit waarbij kinderen zijn betrokken, een zelfstandige afweging wordt gemaakt over de invloed van de beslissing op de positie van het kind.



—  
**6.9**  
—

## En nu verder: een vooruitblik



In dit hoofdstuk hebben we veel cijfers gepresenteerd over gezinsmigratie, de verblijfsduur van en aantallen (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen in asielopvang, beschermde opvang, vreemdelingenbewaring in justitiële jeugdinrichtingen of uitzettingscentra (gezinslocaties). Wij vinden het belangrijk deze cijfers periodiek te blijven rapporteren. Er ontbreken echter nog relevante cijfers over zaken waarover we graag meer duidelijkheid willen hebben.

- We willen onderzoek naar in hoeverre aanvragen van gezinshereniging met menselijkheid worden behandeld en wat de redenen zijn voor afwijzing.
- Verder is het wenselijk om in de toekomst de leefomstandigheden (waaronder het aantal verhuizingen) van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties te monitoren. Hierbij kan aansluiting gezocht worden bij eerder onderzoek van Unicef en het COA.
- We zijn benieuwd of er een wachttijd bestaat voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen voor beschermde opvang. Specifiek voor de groep 16- en 17-jarige amv's is het belangrijk om bij te houden of en hoe vaak het voorkomt dat ze in detentie met volwassenen worden geplaatst.
- Ook is het gewenst om meer inzicht te krijgen in het totaal aantal minderjarige vreemdelingen dat uitzetbaar is en het aantal dat daadwerkelijk wordt uitgezet. En na hoeveel tijd en op welke gronden dat geschiedt.
- We willen meer inzicht krijgen in de toegang tot zorg en onderwijs voor ongedocumenteerde kinderen. Aan hoeveel kinderen is medisch noodzakelijke hulp gegeven? Aan hoeveel kinderen is zorg geweigerd? En hoeveel kinderen zonder verblijfspapieren hebben problemen gehad met de inschrijving op een school of met het volgen van een stage?



—

\*

—

# Slotbeschouwing & samenvatting



## Slotbeschouwing & samenvatting

### Inleiding

Met kinderen in Nederland gaat het in algemene zin goed. Kinderen in Nederland behoren tot de gelukkigste kinderen van de wereld en ze zijn zeer tevreden over hun gezondheid en familie. Onderwijs in Nederland is van hoge kwaliteit en er is een veelomvattend zorgstelsel waarmee aan kinderen op vele terreinen ondersteuning kan worden geboden. De meerwaarde van deze Kinderrechtenmonitor is dat talrijke Nederlandse onderzoeken waarin de naleving van kinderrechten direct dan wel indirect aan de orde komt, op een rij zijn gezet en met elkaar een beeld opleveren over de naleving van de bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag.

### Het VN-Kinderrechtenverdrag en de trias politica

Op het niveau van wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht is aandacht voor kinderrechten en het belang van naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-Kinderrechtenverdrag. In recente wetgeving wordt soms verwezen naar dit verdrag als aanleiding voor wetsherziening, in de rechtspraak wordt het verdrag steeds vaker toegepast en in beleidsstukken worden de rechten uit het Kinderrechtenverdrag steeds vaker benadrukt. Tegelijk valt er nog een wereld te winnen. Veel wetsvoorstellen gaan niet in op kinderrechten. Ook maakt de overheid vaak niet duidelijk wat de consequenties van wetswijzigingen voor jongeren zijn. Zo worden in het strafrecht wel wetswijzigingen doorgevoerd of wetsvoorstellen behandeld die tevens van belangrijke invloed zijn op het jeugdstrafrecht, zonder dat daar enige aandacht voor is (denk onder meer aan het recente wetsvoorstel waarmee een taakstraf voor zedendelicten niet meer mogelijk wordt of het voorstel waarin een taakstraf alleen nog voor een *first offender* mogelijk wordt). In de jurisprudentie is nog weinig eenheid en uniformiteit voor de toepassing en interpretatie van rechten uit het Kinderrechtenverdrag te vinden. Onze hoogste rechtscolleges verschillen over de vraag of aan bepaalde bepalingen uit het verdrag rechtstreekse werking moet worden toegekend of dat deze überhaupt moeten worden toegepast en invloed moeten hebben op een rechterlijke beslissing. En in beleidsnotities wordt het Kinderrechtenverdrag vaak genoemd, maar wordt een inhoudelijke vertaalslag nog maar weinig gemaakt en blijft het vaak bij een ruime verwijzing naar het Kinderrechtenverdrag in brede zin.

### Het verzamelen van gegevens voor deze monitor

We hebben in deze eerste Kinderrechtenmonitor geprobeerd inzichtelijk te maken hoe het met kinderrechten in Nederland anno 2012 is gesteld. Het is onze eerste poging om indicatoren te verzamelen die niet alleen inzicht kunnen bieden in de situaties waarmee kinderen in Nederland te maken krijgen, maar tevens kunnen helpen bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre Nederland voldoet aan zijn verplichtingen om de rechten uit het Kinderrechtenverdrag te implementeren. Gebleken is dat er op veel plekken veel informatie over kinderen en hun rechten wordt verzameld. Maar veelal gaat het om eenmalige onderzoeken. Belangrijke cijfers en andere gegevens die ons inderdaad inzicht kunnen bieden in de naleving van kinderrechten in Nederland ontbreken nog vaak. De inhoud van de eerste Kinderrechtenmonitor is dus sterk gestuurd door onderzoek dat reeds voorhanden was. Toch hebben we geprobeerd om met alle verzamelde gegevens een eerste beeld te geven van de huidige stand van zaken van de implementatie van kinderrechten in Nederland. In de komende jaren zal door het vergelijken van cijfers meer gezegd kunnen worden over de vraag of Nederland telkens een stapje vooruit komt of dat er voor bepaalde kinderrechten thema's sprake is van stilstand of achteruitgang. Daarbij is het in elk geval belangrijk dat veel van de in dit rapport gepresenteerde cijfers die vooralsnog maar eenmaal in kaart zijn gebracht, opnieuw worden gerapporteerd. Verder zullen meer en nieuwe indicatoren moeten worden ontwikkeld die niet alleen iets zeggen over het welzijn van kinderen, maar als 'kinderrechten-indicatoren' zijn aan te merken. Met andere woorden: indicatoren die ons inzicht geven in de mate van naleving van bepaalde (groepen van) kinderrechten.

Door alle beschikbare onderzoeken naast elkaar te leggen, is door deze monitor duidelijk geworden waar zich de 'witte vlekken' in kennis over de naleving van het Kinderrechtenverdrag bevinden. Voor de doorontwikkeling van deze Kinderrechtenmonitor zijn deze omissies vertaald naar meetbare indicatoren, waardoor we ons de komende jaren een meer omvattend beeld van de implementatie van het Kinderrechtenverdrag in Nederland kunnen vormen.

### Het huidige Nederlandse klimaat

In algemene zin kunnen we tevreden zijn over het Nederlandse klimaat voor kinderen. Toch zijn er ook belangrijke zorgen, en juist omdat het in Nederland in algemene zin goed gaat met kinderen, is aandacht voor deze zorgen van belang. Nederland heeft immers de verplichting om telkens weer een stapje vooruit te zetten bij de implementatie van de kinderrechten uit het VN-Kinderrechtenverdrag. Wat dat betreft, staat deze vooruitgang sterk onder druk vanwege de economische crisis en de forse bezuinigingen die de komende jaren worden doorgevoerd. Een eerste belangrijke aanbeveling aan de regering is dan ook dat er bij de plannen en de uitvoering van de vele bezuinigingen telkens oog is voor de rechten van minderjarigen en de gevolgen die mogelijke bezuinigingen voor hen hebben. Onze kinderen zijn de toekomst en zij hebben recht op het vooropstellen van hun belangen in wetgeving, rechtspraak en beleid. Juist in economisch zware tijden moeten transparante afwegingen worden gemaakt bij beslissingen over bezuinigingen en moeten de belangen en rechten van minderjarigen niet uit het oog worden verloren. De verdragsstaten, dus ook Nederland, hebben volgens het Kinderrechtenverdrag de verplichting om alle nodige maatregelen te nemen om de kinderrechten uit het verdrag te verwezenlijken. Ten aanzien van economische, sociale en culturele rechten moeten deze maatregelen in de ruimste mate waarin de financiën het toelaten worden genomen, zo staat in artikel 4 IVRK genoemd.

Behalve de genoemde bezuinigingen die in deze kabinetsperiode hoog op de agenda staan, valt ook de repressieve en op veiligheid gerichte toon van het kabinet op. Na jaren waarin positief beleid is ontwikkeld voor minderjarigen die met het jeugdstrafrecht in aanmerking komen of die hinderlijk of overlastgevend gedrag vertonen, lijkt met het huidige kabinet een kentering te zijn opgetreden. In plaats van preventieve voorzieningen (bijvoorbeeld het versterken van de leefomgeving van kinderen) lijkt de focus te zijn verschoven naar meer repressief beleid.

### Zorgen anno 2012

In deze monitor hebben we aandacht besteed aan verschillende thema's binnen de domeinen (1) gezinssituatie en alternatieve zorg, (2) bescherming tegen exploitatie en geweld, (3) vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht, (4) toereikende levensstandaard, (5) onderwijs en (6) minderjarige vreemdelingen. Rechten van minderjarige vreemdelingen komen in alle overige domeinen terug, maar worden als speciaal domein belicht omdat de zorgen hierover het grootst zijn. In de tabel hierna presenteren we onze grootste zorgen over de naleving van kinderrechten. Hoewel wij alle thema's belangrijk vinden en op alle thema's vooruitgang wenselijk is, hebben wij op basis van dit rapport toch voor elk van de zes kinderrechtdomeinen drie thema's onderscheiden waarover onze zorgen over de naleving van kinderrechten het grootst zijn. Per domein zijn de thema's gepresenteerd op volgorde van ernst van de zorgen over de naleving van het Kinderrechtenverdrag. Voor elk van deze thema's, die nog ruim zijn geformuleerd, zijn in de eerdere hoofdstukken verschillende concrete aanbevelingen gedaan die ter harte zouden moeten worden genomen.

Vervolgens zullen wij op basis van deze achttien thema's vijf hoofdpunten onderscheiden die volgens ons in Nederland de meeste aandacht verdienen.

**In algemene zin kunnen we tevreden zijn over het Nederlandse klimaat voor kinderen. Toch zijn er ook belangrijke zorgen, en juist omdat het in Nederland in algemene zin goed gaat met kinderen, is aandacht voor deze zorgen van belang.**

# EEN THEMATISCH OVERZICHT VAN GESIGNALEERDE GROOTSTE ZORGEN EN RISICO('S) (GROEPEN) TEN AANZIEN VAN DE NALEIVING VAN KINDERRECHTEN PER KINDERRECHTENDOMEIN

\*

## DOMEIN 1 GEZINSSITUATIE EN ALTERNATIEVE ZORG

- 1 Uit huis geplaatste kinderen: voldoende beschikbare opvang en voldoende aandacht voor het uitgangspunt dat plaatsing in een pleeggezin de voorkeur verdient;
- 2 Onder toezicht gestelde kinderen en hun recht op effectieve participatie in procedures met (juridische) ondersteuning;
- 3 Vermindering van wachtlijsten en bescherming van kinderen die moeten wachten op geïndiceerde zorg.

\*

## DOMEIN 2 BESCHERMING TEGEN EXPLOITATIE EN GEWELD

- 1 Preventie en signalering van kindermishandeling: inzet evidence-based preventieprogramma's, gebruik meldcodes en deskundigheidsbevordering van professionals;
- 2 Behandeling van minderjarige slachtoffers van kindermishandeling;
- 3 Bescherming van minderjarigen over wie een melding is gedaan bij het AMK: bewaak de veiligheid van het kind tijdens de procedure.

\*

## DOMEIN 3 VRIJHEIDSBENEMING EN JEUGDSTRAFRECHT

- 1 Toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen (voorbehoud bij artikel 37 sub c IVRK);
- 2 Gebruik van vrijheidsbeneming in de voorfase van het strafproces zonder voldoende alternatieven in te zetten;
- 3 Beleid ten aanzien van de registratie van jongeren en de weigering afgifte VOG aan minderjarige wetsovertreders.

\*

## DOMEIN 4 TOEREIKENDE LEVENSSANDAARD

- 1 Inzicht in de toegang van gehandicapte kinderen tot voorzieningen en de wijze waarop met hun rechten en belangen in de kabinetsplannen rekening wordt gehouden;
- 2 Het nauwlettend volgen van de groep kinderen die leven in armoede en kinderen die net tegen de armoede aanleunen;
- 3 Het voorkomen van zwerven en verbeteren van de positie van zwerfjongeren.

\*

## DOMEIN 5 ONDERWIJS

- 1 Recht op onderwijs voor kinderen die momenteel op basis van een cluster 3 of 4 indicatie of een rugzakje extra zorg ontvangen bij het volgen van onderwijs, maar voor wie de toegang tot deze extra zorg bedreigd wordt. Aandacht dient uit te gaan naar de manier waarop deze kinderen in het reguliere onderwijs worden opgevangen;
- 2 Recht op onderwijs voor kinderen in gesloten setting. De kwaliteit van het onderwijs staat in dit kader onder druk en de situatie dient de komende jaren regelmatig geïnspecteerd te worden;
- 3 Recht op onderwijs voor thuiszitters, waarbij specifiek aandacht wordt gevraagd voor de kinderen die geen hulp vanuit school ontvangen en kinderen die thuis wachten op een plek in het speciaal onderwijs.

\*

## DOMEIN 6 MINDERJARIGE VREEMDELINGEN

- 1 Kinderen die langdurig in Nederland zijn (waaronder ook kinderen in asielopvang) en in procedure of kinderen die zijn uitgeprocedeerd maar die niet worden uitgezet en al lang in Nederland verblijven;
- 2 Vergunningsaanvragen van nareizende kinderen met het oog op gezinshereniging;
- 3 De opvang en voorzieningen van minderjarige vreemdelingen in gezinslocaties.



## Welke (groepen) kinderen zijn onze grootste zorg?

De thema's die voor elk van de zes domeinen in deze lijst zijn opgenomen, wegen niet allemaal even zwaar in de zin dat voor elk thema evenveel aandacht nodig is. Voor sommige domeinen geldt dat er minder zorgen over de naleving van kinderrechten zijn dan voor andere domeinen. Als we kijken naar de ernst van de problematiek (lees: de (potentiële) negatieve gevolgen voor kinderen waardoor bepaalde kinderrechten onder druk komen te staan), de mate waarin de naleving van bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag tekort (dreigt te) schiet(en) en de omvang van de groep kinderen die hiermee te maken heeft, dan identificeren wij vijf hoofdzorgen over de naleving van kinderrechten in Nederland anno 2012.

### **Grote zorgen over de prevalentie van kindermishandeling en de rechten van kinderen die met kindermishandeling te maken krijgen**

Een eerste zorg is het hoge aantal gevallen van kindermishandeling in Nederland en de rechten van kinderen in dit opzicht. In artikel 19 van het Kinderrechtenverdrag is een groot aantal aspecten benoemd waar verdragsstaten zich voor moeten inzetten in het licht van situaties van kindermishandeling: preventie, signalering, aanpak en behandeling. Wij hebben eerder onze grote zorgen uitgesproken over de inspanningen van de overheid om kindermishandeling tegen te gaan en slachtoffers van kindermishandeling te ondersteunen en zorg en bescherming te bieden. Dit thema moet de komende jaren hoog op de politieke agenda blijven staan. Het Actieplan Aanpak Kindermishandeling van eind 2011 en de Taskforce Kindermishandeling die onlangs is ingesteld zullen moeten leiden tot concrete, meetbare stappen vooruit. Wij zullen dit nauwlettend gaan volgen.

### **Grote zorgen over minderjarige vreemdelingen**

Op alle onder dit domein besproken thema's is sprake van grote zorgen; de kinderrechten van deze groep kinderen in Nederland staan ernstig onder druk en worden onvoldoende nageleefd. In deze monitor doen wij verschillende aanbevelingen, allereerst gericht op het inzichtelijker maken van de situatie van deze groep kinderen en bedoeld om de kinderrechten voor deze groep beter te kunnen monitoren. Er zal de komende jaren veel aandacht nodig zijn voor de kinderrechten van deze minderjarigen, omdat Nederland op dit moment onder de maat presteert. Dit thema zal ook zeker onderwerp van gesprek zijn bij de aankomende rapportage van Nederland aan het VN-Kinderrechtencomité.

### **Grote zorgen over kinderen met een beperking en hun recht op ondersteuning bij het volgen van onderwijs**

De positie van kinderen met een beperking en hun recht op ondersteuning bij het volgen van onderwijs baart ons grote zorgen, nu er de komende jaren flink bezuinigd gaat worden op voorzieningen voor deze doelgroep. Met het wetsvoorstel passend onderwijs wil de regering minder kinderen met een cluster 3 en 4 indicatie speciaal onderwijs laten volgen. Deze kinderen moeten straks op reguliere scholen worden opgenomen. Daarbij komt het systeem van leerlinggebonden financiering (bekend als 'het rugzakje') te vervallen. Bovendien zijn er plannen voor een klassenvergroting van tien procent in het speciaal onderwijs. Voor alle kinderen die met een 'rugzakje' op een reguliere school onderwijs volgen en de minderjarigen met een cluster 3 of 4 indicatie in het speciaal onderwijs moet de komende tijd zorgvuldig worden bekeken of zij niet extra getroffen worden. Het niet meer hebben van toegang tot het speciaal onderwijs en geen of onvoldoende extra zorg meer krijgen in het regulier onderwijs vormen een ernstige bedreiging van hun recht op onderwijs.

### **Grote zorgen over kinderen die in armoede leven**

Kinderen die in Nederland in armoede leven en in gezinnen wonen die tot de laagste inkomensgroep behoren, verdienen de komende jaren bijzondere aandacht, nu de verslechterde economische situatie en de forse (plannen tot) bezuinigingen hen zeker zullen treffen. Het is de vraag of wij voor deze doelgroep dan nog kunnen spreken over een 'toereikende levensstandaard' (artikel 27 Kinderrechtenverdrag). Er zal op moeten worden toegezien of het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, de komende jaren toeneemt en of de situatie van kinderen die in armoede leven, niet verslechtert. Deze kinderen hebben recht op voldoende ondersteuning en materiële bijstand, zodat zij kunnen blijven meedoen in de samenleving en hun minimale levensbehoeften (voedsel, kleding en huisvesting) niet onder druk komen te staan.



## Grote zorgen over minderjarigen die in aanraking komen met politie en justitie

De rechten van minderjarigen die te maken krijgen met politie en justitie zijn een ander belangrijk punt van zorg (hieronder vallen een groot aantal thema's uit het Kinderrechtenoomein vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht). Het huidige kabinet presenteert telkens nieuwe plannen en beleidswijzigingen waarmee een verharding van de aanpak van jeugdcriminaliteit wordt nagestreefd. Veel jeugdigen die met het jeugdstrafrecht in aanraking komen, krijgen te maken met vrijheidsontneming. Zij worden voor kortere of langere tijd achter gesloten deuren geplaatst, met alle gevolgen van dien. Het Kinderrechtenverdrag leert ons dat vrijheidsontneming zoveel als mogelijk moet worden tegengegaan en voor de kortst mogelijk passende duur moet gelden. Het is zaak dat Nederland meer werk maakt van alternatieven voor vrijheidsbeneming. Ook is het belangrijk dat minderjarigen niet ten onrechte te maken krijgen met een hard repressief overheidsbeleid, zonder dat vast staat dat zij een strafbaar feit hebben gepleegd. Een strafrechtelijke vervolging mag volgens het Kinderrechtenverdrag ook niet de re-integratie in de samenleving belemmeren; hier moeten jeugdigen juist bij worden geholpen. De rechten van minderjarigen in het jeugdstrafrecht moeten de komende jaren streng worden bewaakt.

Als we kijken naar de ernst van de problematiek identificeren wij vijf hoofdzorgen over de naleving van kinderrechten in Nederland anno 2012.

### De doorontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor

Het Kinderrechtencomité beveelt alle verdragsstaten aan om een landelijke monitor te ontwikkelen, waarin de naleving van alle bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag aan indicatoren worden getoetst en vervolgens op waarde worden geschat (geanalyseerd aan de hand van datzelfde Kinderrechtenverdrag). Overzicht aanbrengen in bestaand onderzoek, bekeken door een kinderrechtenbril, levert nieuwe inzichten op. Het is onze hoop en verwachting dat deze Kinderrechtenmonitor als 'aanjager' voor verder onderzoek gaat fungeren. Ten eerste in het kader van de doorontwikkeling van een volgende monitor waarin voorstellen met betrekking tot nieuwe indicatoren een plaats krijgen. Maar ook als aanjager voor verder en diepgravender onderzoek in het omvangrijke kinder- en jeugdveld, zodat we in Nederland steeds beter gaan weten welke kinderrechten onder druk staan, welke groepen kinderen het meest kwetsbaar zijn en we ook steeds beter weten wat we (nog) niet weten. Met deze monitor is een basis gelegd, die in de komende jaren uitgebreid zal worden. Internationaal en rechtsvergelijkend onderzoek is hard nodig, net als beter inzicht in de manier waarop in de rechtspraak het Kinderrechtenverdrag van invloed is.

### Bewaak kinderrechten in Nederland

Kinderen in Nederland verdienen een zorgvuldige bewaking van hun rechten. De Nederlandse overheid moet zich als verdragsstaat bij het Kinderrechtenverdrag tot het uiterste inspannen om de kinderrechten uit het Verdrag te garanderen voor elk kind in Nederland. Kinderrechten moeten in Nederland op alle niveaus en terreinen waar kinderen een rol spelen, worden nageleefd. Ook de decentrale overheid (gemeenten, provincies) moet kinderrechten hoog in het vaandel dragen. Professionals die met kinderen werken of over kinderen beslissen, moeten voldoende aandacht hebben voor kinderrechten. Wij hebben als Kinderombudsman, samen met het middenveld kinderrechten (NGO's), een belangrijke waakfunctie en zullen van ons laten horen als kinderrechten in de knel dreigen te komen. Indachtig ons motto **Wij laten van je horen**. Voor de naleving van kinderrechten is het van belang dat er telkens weer aandacht is voor de vraag hoe kinderrechten bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid een rol hebben gespeeld. In dat opzicht kunnen we nog veel leren van een buurland als België. In Vlaanderen is een jongeren- en kindeffectrapportage verplicht bij elk wetsvoorstel dat invloed heeft op kinderen- en jongeren en is een jaarlijkse rapportage van het kabinet over de wijze van implementatie van kinderrechten in wetgeving en beleid aan het parlement verplicht. Juist in deze jaren van economische crisis en bezuinigingen verdienen deze beide voorbeelden van een actiever omgaan met kinderrechten navolging.

Als laatste aanbeveling zouden wij het kabinet daarom willen bewegen tot het instellen van een verplichting tot een kindeffectrapportage bij wetsvoorstellen en een jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over de implementatie van kinderrechten in wetgeving, beleid en uitvoering. Zodat het kabinet zich op deze wijze actiever met kinderrechten moet gaan bezighouden. Dit zou verder bijdragen aan het monitoren van de naleving van kinderrechten in Nederland en doet recht aan de verplichtingen die Nederland bij de ratificatie van het Kinderrechtenverdrag is aangegaan.

## Literatuurlijst

### Abraham e.a. 2011

M. Abraham, W. Buysse, L. Loef & B. van Dijk, *Pilots Signaleringsinstrument 12- geëvalueerd*, Amsterdam: WODC / DSP-groep, 2011.

### Algemene Rekenkamer 2010

Algemene Rekenkamer, *Bevindingen Algemene Rekenkamer instroom, doorstroom en uitstroom (gesloten) jeugdzorg*, 10 maart 2010 (brief over gesloten jeugdzorg).

### Alink e.a. 2011

L. Alink e.a., *Kindermishandeling 2010*, Universiteit Leiden/TNO 2011.

### Armoedesignalement 2011

*Armoedesignalement 2011*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau 2011.

### Baartman 2012

H. Baartman, 'Actieplan Aanpak Kindermishandeling 2012-2016: een commentaar', *FJR* 2012/2.

### Uit Beijerse 2009

J. uit Beijerse, 'De nieuwe regeling van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen in het licht van de onschuldpresumptie', *Proces* 2009.

### Van Bergen & Van Lisdonk 2010

D. van Bergen & J. van Lisdonk, 'Acceptatie en negatieve ervaringen van homojongeren', in: S. Keuzenkamp (red.), *Steeds gewoner, nooit gewoon. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2010.

### Berger & Van der Kroon 2011

M. Berger & C. van der Kroon, Een 'paar nachtjes' in de cel. Het VN-Kinderrechtenverdrag en het voorarrest van minderjarigen in politiecellen, *Defence for Children* 2011.

### Bergwerff 2011

M. Bergwerff, 'Jongeren in jeugdzorg blowen vaker', *Volkskrant* 13 december 2011.

### BNRM 2011

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Kinderpornografie – Eerste rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag: BNRM 2011.

### BNRM 2012

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel – Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting) van verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010*, Den Haag: BNRM 2012.

### Boone & Moerings 2007

M. Boone & M. Moerings, 'De cellenexplosie. Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs', *Justitiële verkenningen* 2007, pp. 9-30.

### Brancherapportage Jeugdzorg 2010

Jeugdzorg Nederland, *Brancherapportage jeugdzorg 2010*, Utrecht 2010.

### Brand 2009

P. Brand, *De stoel van god*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2009.

### Van den Brink 2012

Y.N. van den Brink, 'De onschuld voorbij? Over de toepassing van de voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarige verdachten in Nederland', *FJR* 2012/4.

### Brummelhuis & Drouven 2011

K. Brummelhuis & L. Drouven, *Telling zwerfjongeren. Aantallen op basis van definitie 2010*, Enschede: HHM 2011.

### Ten Brummelaar & Kalverboer 2011

M. ten Brummelaar & M. Kalverboer, *Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure*, RUG 2011.

**Bruning e.a. 2011a**

M.R. Bruning e.a., *Voorstudie Kinderrechtenmonitor*, Universiteit Leiden 2011.

**Bruning 2011b**

M.R. Bruning, Ongepaste aanpassingen passend onderwijs (editorial). *Right!* 2011-2.

**Bruning 2012**

M.R. Bruning, 'De VOG voor minderjarige wetsovertreders', te verschijnen in *Proces* (special VOG), voorjaar 2012.

**CBS 2010**

CBS, *Statistical Yearbook of the Netherlands Antilles 2010*. Willemstad: Central Bureau of Statistics, 2010.

**Centrale Autoriteit 2010**

'Cijfers 2009/2010 zaken van internationale kindervervoering', *Centrale Autoriteit* 28 februari 2011 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2011/03/01/brief-tweede-kamer-cijfers-2009-2010-zaken-van-internationale-kindervervoering.html>.

**Dietz 2003**

W.H. Dietz, 'Establishing a standard definition for child overweight and obesity worldwide', in: T.J. Cole, M.C. Bellizzi, K.M. Flegal & W.H. Dietz, *Body mass index cut offs to define thinness in children and adolescents: international survey*, *BMJ* 2000-320.

**Directoraat-Generaal Preventie 2011**

Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties, *Factsheet Verklaring omtrent het gedrag*, Ministerie van Justitie 2011.

**Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken 2011**

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken, brief d.d. 13 december 2011, o.v.v. 'WOB-verzoek t.b.v. gezinshereniging', kenmerk 5711168/11.

**DJI 2011a**

DJI, *JJI in getal*, 2006-2010, 20 mei 2011.

**DJI 2011b**

DJI, *Vreemdelingenbewaring in getal* 2006-2010, 20 mei 2011.

**DSP-Groep 2011**

DSP-Groep, *Vraag en aanbod forensisch-medische expertise bij de aanpak van kindermishandeling*, Amsterdam 2011.

**DSP groep & H&S Consult 2009**

W. Buysse e.a., *Back to school. Thuiszitters in de GGZ Kinderen en Jeugd Rivierduinen*, Woerden: H&S Consult, Amsterdam: DSP-groep 2009.

**Eichelsheim & Van der Laan 2011**

V.I. Eichelsheim & A.M. van der Laan, *Jongeren en vrijheidsbeneming. Een studie naar de wijze waarop jongeren in Justitiële Jeugdinrichtingen omgaan met vrijheidsbeneming*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

**Europese Commissie 2000**

Europese Commissie, *Europees verslag over de kwaliteit van het schoolonderwijs: zestien kwaliteitsindicatoren*, mei 2000.

**Factsheet Pleegzorg 2010**

Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2010*, Utrecht 2011.

**Flash Eurobarometer 2008**

Flash Eurobarometer, *The Rights of the Child Analytical Report*, EC 2008.

**Gezondheidsraad 2011**

Gezondheidsraad, *Behandeling van de gevolgen van kindermishandeling*, Den Haag 2011.

**GGZ Nederland 2010**

GGZ Nederland, *Jeugd-ggz: Investeren in de toekomst! Ambities voor 2011-2014*, Amersfoort: GGZ Nederland 2010.

**De Gouw 2012**

J.M.M. de Gouw, *Effectiviteit van overheidsbeleid op het gebied van publieke gezondheid. Met name op het gebied van overgewicht, voeding en bewegen* (diss. Enschede UT), Leiden: GGD Hollands Midden 2012.

### **De Haan 2010**

J. de Haan, *NL Kids Online*. Den Haag: SCP 2010.

### **HBSC 2009**

S. van Dorsselaer e.a., *Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*, Utrecht: Trimbos-instituut 2010

### **Herweijer 2011**

L. Herweijer, *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties in het basis- en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011.

### **Herweijer 2008**

L. Herweijer, 'Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs', in: P. Schnabel, R. Bijl & J. de Hart, *Betrekkelijke betrokkenheid, Studies in sociale cohesie, Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008.

### **Van der Hof & Koops 2011**

S. van der Hof & B.J. Koops, 'Adolescents and cybercrime: Navigating between freedom and control', *Policy & Internet* 2011-2, nr. 4.

### **Inspectie Jeugdzorg 2012**

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarwerkprogramma 2012*, Den Haag.

### **Inspectie Jeugdzorg & Inspectie van het Onderwijs 2011**

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie van het Onderwijs, *Tussentijds bericht toezicht JeugdzorgPLUS. Notitie over de stand van zaken*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2011.

### **Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie van de Sanctietoepassing 2010**

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie van de Sanctietoepassing, *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2010.

### **Inspectie van het Onderwijs 2011**

Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009-2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

### **Jaarbericht Inspectie Jeugdzorg 2010**

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarbericht 2010*, Utrecht 2011.

### **Jaarbericht Kinderrechten 2011**

Defence for Children & Unicef, *Jaarbericht Kinderrechten 2011*, Voorburg/Leiden 2011.

### **Jaarbericht Openbaar Ministerie 2010**

Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2010*, mei 2011.

### **Jaarbericht Raad voor de Kinderbescherming 2010**

Raad voor de Kinderbescherming, *Jaarbericht 2010. De Raad in ontwikkeling*, Den Haag 2010.

### **Jaarverslag AMK 2010**

Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, *AMK Overzicht 2010*, Utrecht.

### **Jaarverslag CoMensha 2010**

CoMensha, *Het gezicht van CoMensha. Jaarverslag 2010*, Amersfoort 2011.

### **Jaarverslag Jantje Beton 2010**

Jantje Beton *Jaarverslag Jantje Beton 2010. Buiten spelen is leuker*, Amstelveen: Stichting Nationaal Jeugdfonds Jantje Beton 2010.

### **Jaarverslag Kindertelefoon 2010**

De Kindertelefoon, *12 maanden Kindertelefoon*, Utrecht 2011.

### **Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2010**

Meldpunt Kinderporno op internet, *Jaarverslag 2010. Naar een internet zonder seksueel misbruik van kinderen*, Amsterdam 2011.

### **Jehoel-Gijsbers 2009**

G. Jehoel-Gijsbers, *Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2009.

### **De Jong & Van Os 2011**

S. de Jong & C. van Os, *De Kleine Gids, rechten van kinderen zonder papieren 2011, moeilijke zaken makkelijk uitgelegd*, Deventer: Kluwer 2011.

### **Kepper e.a. 2011**

A. Kepper e.a., 'Substance use by adolescents in special education and residential youth care institutions', *European Child & Adolescent Psychiatry* 2011-20.

### **Keuzenkamp 2010**

S. Keuzenkamp, 'De houding van Nederlanders tegenover homoseksualiteit', in: S. Keuzenkamp (red.), *Steeds gewoner, nooit gewoon. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2010.

### **Kinderrechtencomité 2011**

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 13; The right of the child to freedom from all forms of violence (CRC/C/GC/13)*, 18 april 2011.

### **Kinderrechtencomité 2009**

Kinderrechtencomité, *Aanbevelingen uit het Slotcommentaar van het Kinderrechtencomité: het Koninkrijk der Nederlanden (CRC/C/NLD/CO/3)*, vijftigste zitting d.d. 30 januari 2009.

### **Kinderrechtencomité 2007**

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 10, Children's Rights in juvenile justice (CRC/C/GC/10)*, 25 april 2007.

### **Kinderrechtencomité 2005**

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 6 on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin (CRC/GC/2005/6)*, 3 juni 2005.

### **Kinderrechtencomité 2001**

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 1, The Aims of Education (CRC/GC/2001/1)*, 17 april 2001.

### **Van Kleef 2012**

M.L. van Kleef (Raad voor de Kinderbescherming), Presentatie op het symposium ter gelegenheid van de oratie van prof. I. Weijers, Academiegebouw Utrecht 20 januari 2012.

### **Kloosterboer 2009**

K. Kloosterboer, *Kind in het centrum, kinderrechten in het asielzoekerscentrum*, Unicef, juni 2009.

### **Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009.**

Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink, 'Kindersterfte in Nederland in de afgelopen decennia', *Tijdschrift voor Jeugdgezondheidszorg* 2009-41, nr. 1.

### **Kromhout, Wubs & Beenackers 2011**

M.H.C. Kromhout, H. Wubs & E.M.Th. Beenackers, *Illegaal verblijf in Nederland. Een literatuuronderzoek*, Den Haag: WODC 2008, p. 49-50. Zie ook C. van Os & S. de Jong, *De Kleine Gids. Rechten van kinderen zonder papieren*, Deventer: Kluwer 2011.

### **Kromhout & Liefwaard 2010**

M.H.C. Kromhout & T. Liefwaard, *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot beschermde opvang risico AMV's*, WODC/WPI 2010.

### **Van der Laan & Blom 2011**

A.M. van der Laan & M. Blom, *Jeugdcriminaliteit in de periode 1996-2010; Ontwikkelingen in zelfgerapporteerde daders, door de politie aangehouden verdachten en strafrechtelijke daders op basis van de Monitor Jeugdcriminaliteit 2010*, Den Haag: CBS / WODC 2011.

### **Van der Laan & Weijers 2008**

A.M. van der Laan & I. Weijers, 'De beleving van de vrijheidsbeneming', in: I. Weijers (red.), *Justitiële interventies. Voor jeugdige daders en risicojongeren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, pp. 333-345.

### **Van der Laan 2005**

P.H. van der Laan, 'Jeugd, criminaliteit, politie en justitie', *Delikt en Delinkwent* 2005, pp. 986-1013.

### **Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011**

Landelijke nota gezondheidsbeleid, *Gezondheid dichtbij*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2011.

### **Liefwaard 2011**

T. Liefwaard, 'Strafrecht voor adolescenten. Een kritische analyse van de plannen van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie', *NJB* 2011-37.

**Livingstone e.a. 2011(a)**

S. Livingstone e.a., *Risks and safety on the internet: The perspective of European children. Full Findings*, London: EU Kids Online 2011.

**Livingstone e.a. 2011(b)**

S. Livingstone e.a., *Social Networking, Age and Privacy*, EU Kids Online report 2011.

**Meuwese e.a. 2005**

S. Meuwese, M. Blaak, M. Kaandorp (red.), *Handboek internationaal jeugdrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

**Merkus, Eskes & Mackenbach 2006**

J.M.W.M. Merkus, M. Eskes & J.P. Mackenbach, 'Perinatale sterfte in Nederland: een probleem van velen, een probleem van niemand', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 2006-150.

**Minister van Immigratie, Integratie en Asiel 2011a**

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Kamerbrief o.v.v. 'Gezinslocaties', kenmerk 2011-2000584256, 21 december 2011.

**Minister van Immigratie, Integratie en Asiel 2011b**

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Kamerbrief, kenmerk 5687612/11, o.v.v. 'Beperking detentie alleenstaande minderjarige vreemdelingen', 10 maart 2011.

**Minister van Immigratie en Asiel 2011c**

Minister van Immigratie en Asiel, Kamerbrief over de aanpak van illegaal verblijf in reactie op het WODC-rapport illegalschatting 2009, 18 juli 2011.

**Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011**

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Reactie op kamervraag/vragen van het lid Klaver (GroenLinks) over een tussenoplossing voor stageproblemen voor illegale leerlingen, 26 april 2011.

**Ministerie van Justitie 2010**

Ministerie van Justitie, *Adoptie: trends en analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2006 tot en met 2010*, Den Haag 2010.

**Ministerie van VWS 2011**

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk CZ/U3038501, o.v.v. 'Jaarrapportage Vermindering Suïcidaliteit 2010', 17 januari 2011.

**Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012**

Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie, *Kinderen Veilig. Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016*, Den Haag 2012.

**NFI 2011**

Nederlands Forensisch Instituut, *Jaarverslag 2010 Nederlandse DNA-databank voor strafzaken*, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

**Nijhof 2011**

K. Nijhof, *Crossing Barriers; evaluation of a new compulsory residential treatment program for youth* (diss. RU Nijmegen), 2011.

**Mooij, De Wit & Fettelaar 2011**

T. Mooij, W. de Wit & D. Fettelaar, *Sociale veiligheid in en rond scholen. Primair en Voortgezet Onderwijs 2006 - 2010*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen 2011.

**Pharos 2010**

Pharos, *Ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot gezondheidszorg*, juni 2010.

**Rijksoverheid 2012**

Rijksoverheid, *Presentatie Deelproject Wet- en Regelgeving, Consultatie herijking AMV-beleid*, 24 januari 2012.

**Pijpers 2010**

R. Pijpers (red.), *Aap Noot Muis. Peuters en kleuters op het internet*. Stichting Mijn Kind Online 2010.

**PI Research 2010**

I.E. Berends e.a., *Bescherming bekeken: een onderzoek naar ontwikkelingen en regionale verschillen in het aantal ondertoezichtstellingen en machtigingen uithuisplaatsingen*, Duivendrecht: PI Research/WODC 2010.



**Politie 2011**

Politie, *Kinderporno aangepakt*, Tilburg, 9 juni 2011.

**Rap & Weijers 2011a**

S.Rap & I. Weijers 2011, *De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief*, Raad voor de Rechtspraak Research Memoranda 2011-2.

**Rap & Weijers 2011b**

S. Rap & I. Weijers, 'De jeugdstrafzitting in pedagogisch perspectief', *Rechtstreeks* 2011.

**Reneman 2011**

A.M. Reneman, 'Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden. Over hoe het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind via het EU-recht en het EVRM binnendringt in het Nederlandse vreemdelingenrecht', *A&MR* 2011-8.

**Roest, Lokhorst & Vrooman 2010**

A. Roest, A.M. Lokhorst & C. Vrooman, *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2010.

**Roede & Felix 2009**

E. Roede & C. Felix, *Het einde van pesten op school in zicht? De effectiviteit van antipestaanpakken op basisscholen*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam 2009.

**De Roos 2010**

S. de Roos, 'Schoolbeleving, sfeer in de klas en spijbelen', in: S. van Dorsselaer e.a. (red.), *HBSC 2009. Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*, Utrecht: Trimbos-Instituut 2010.

**RSJ 2011(a)**

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!*, advies 14 maart 2011.

**RSJ 2011(b)**

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Zorg voor ingesloten licht verstandelijk beperkte jongeren*, advies 6 juni 2011.

**RVZ 2011**

RVZ, *Preventie van welvaartsziekten*, Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 2011.

**Scheepmaker 2006**

M.P.C. Scheepmaker, 'Voorwoord', *Justitiële Verkenningen* 2006-6.

**Scheerens, Luyten & Van Ravens 2011**

J. Scheerens, H. Luyten & J. van Ravens, 'Visies op onderwijskwaliteit. Met illustratieve gegevens over de kwaliteiten van het Nederlandse primair en secundair onderwijs', Universiteit Twente: NWO/PROO 2011.

**Sonck & De Haan 2011**

N. Sonck & J. de Haan, *Kinderen en internetrisico's, EU Kids Online onderzoek onder 9-16-jarige internetgebruikers in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011.

**Sonnenschein e.a. 2010**

A. Sonnenschein, D.E.G. Moolenaar, P.R. Smit & A.M. van der Laan, *Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinstelling in verandering. Trends, ketenontwikkelingen en achtergronden*, WODC, Memorandum 2010-1.

**Steketee, Mak & Tierolf 2010**

M. Steketee, J. Mak & B. Tierolf, *Kinderen in Tel Databoek 2010. Kinderrechten als basis voor lokaal jeugdbeleid*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2010.

**Task Force Mensenhandel (II) 2011**

Task Force Mensenhandel (II), *Plan van Aanpak 2011-2014. De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken*, juli 2011.

**TNO 2010**

TNO, *Vijfde landelijke groeistudie*, Leiden: TNO 2010.

**Traag & Marie 2011**

T. Traag & O. Marie, 'Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie: cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland', *Socialeconomische trends*, 4e kwartaal 2011.

**Trienekens e.a. 2010**

I. Trienekens e.a., *Laksmonitor. Tevredenheidsonderzoek*. Nijmegen: ResearchNed 2010.

**Trouw 2011a**

*Trouw*, 'Hoge babysterfte in Nederland is een mythe', 30 september 2011.

**Trouw 2011b**

*Trouw*, 'Autismecentrum biedt kinderen dagbesteding', 11 september 2011.

**UNICEF Innocenti Research Centre 2007**

UNICEF Innocenti Research Centre, *Promoting the Rights of Children with Disabilities*, Florence: UNICEF 2007.

**Valkenburg 2007**

P. Valkenburg, *Beeldschermkinderen*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2007.

**Verhoef, Govers-Vreeburg & Lubbersen 2011**

J. Verhoef, E.J.E. Govers-Vreeburg & D.M.S. Lubbersen 2011, *Hoera! Ik ga weer naar school! Leerlingen met psychische of gedragsproblemen die thuiszitten*, Den Haag: Nationale Ombudsman 2011.

**Verwijs e.a. 2011**

R. Verwijs e.a., *Loverboys en hun slachtoffers*, Verwey-Jonker Instituut 2011.

**Van Vianen 2010**

R.T. van Vianen e.a., *De inzet van het strafrecht bij kindermishandeling*, WODC 2010.

**VN Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten 2000**

VN Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten, *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health* 2000.

**Volkskrant 2012**

*Volkskrant*, 'Overgewicht neemt snel toe bij kinderen', 26 januari 2012.

**Volkskrant 2011**

*Volkskrant*, 'Kabinet accepteert zwarte scholen', 7 februari 2011.

**Van Walsum 2011**

S.K. van Walsum, "Mauro mag niet blijven" en AB RvS 16 juni 2011', A&MR 2011-9.

**Weijers 2006**

I. Weijers, *Jeugdige dader, volwassen straf?*, Deventer: Kluwer 2006.

**Weijers & Imkamp 2011**

I. Weijers & F. Imkamp, 'Inleiding', in: I. Weijers & F. Imkamp (red.), *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

## Officiële publicaties

- *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 51.
- *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 66.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 31 839, nr. 127.
- *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, nr. A.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 76.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 78.
- *Kamerstukken II* 2010/11, Aanhangsel nr. 3539.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 133.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 137.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 145.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31893, nr. 168.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 144, nr. 8.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 IV, nr. 55.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 068, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 106, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 187, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2011/12, Aanhangsel, nr. 803.

## Regelgeving

- Europese Commissie, *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM(2010)94)*, Brussel 13 december 2011 (d.d. besluit).
- Europese Commissie, *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ (COM(2010)95)*, Brussel 5 april 2011 (d.d. besluit).
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York 20 november 2011; *Trb.* 1990, 170.
- Koppelingwet 1988, *Kamerstukken II* 30 918, nr. 8 en *Kamerstukken II* 19 637, nr. 452.

## Rechtspraak

### *Europese rechtspraak*

- EHRM 13 juli 2000 appl.nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta t. Italië*).
- EHRM 6 juli 2010, appl. no. 41615/07 (*Neulinger & Shuruk t. Zwitserland*).
- EHRM 2 november 2010, appl. no. 7239/08 (*Van den Berg & Sarri t. Nederland*).
- EHRM 28 juni 2011, appl. no. nr. 55597/09 (*Nunez t. Noorwegen*).
- EHRM 12 juli 2011, appl. no. 14737/09 (*Šneersonė & Campanella t. Italië*).
- EHRM 27 september 2011, appl. no. 29032/04 (*M. & C. t. Roemenië*).

### **Nationale rechtspraak**

CRVB 15 juli 2011, LJN: BR1905.  
Hof 's Gravenhage 11 januari 2011, LJN: BO9924.  
Rb Utrecht 9 februari 2011, LJN: BP3760.  
Rb Den Bosch 16 mei 2011, LJN: BQ4645.  
Rb 's-Gravenhage, zittingsplaats Zwolle 15 december 2011, LJN: BU9046.  
Rb Assen 13 december 2011, LJN: BU7622.

## Digitale bronnen

'Aantal cumi-leerlingen bao naar land van herkomst', *Ministerie van OCW*, [www.cijfers.minocw.nl](http://www.cijfers.minocw.nl) (geraadpleegd in januari 2012).

'Agenda 2012-2013', *Consumentenautoriteit*, [www.consumentenautoriteit.nl/over-ons/aandachtsgebieden-2012-2013/vooronderzoeken](http://www.consumentenautoriteit.nl/over-ons/aandachtsgebieden-2012-2013/vooronderzoeken) (geraadpleegd op 12 februari 2012).

'Amsterdam en Den Haag pakken samen met Onderwijsinspectie spijbelaars en schoolverlaters aan', *Gemeente Den Haag*, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Amsterdam-en-Den-Haag-pakken-samen-met-Onderwijsinspectie-spijelaars-en-schoolverlaters-aan.htm> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

'Brief van minister Opstelten van 10 juni 2011', [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/10/5699374-toezegging-algemeen-overleg-aanpak-kinderpornoografie-17-mei-2011.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/10/5699374-toezegging-algemeen-overleg-aanpak-kinderpornoografie-17-mei-2011.html)

CBS StatLine, 'Steeds minder kinderen wonen bij beide ouders', *Webmagazine* 30 januari 2012, [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3562-wm.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3562-wm.htm).

'Child Online Protection; Statistical Framework and Indicators 2010', *International Telecommunication Union*, [www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-COP.01-11-2010-PDF-E.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-COP.01-11-2010-PDF-E.pdf) (geraadpleegd op 24 februari 2012).

Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht, 16 december 2011, te raadplegen op: [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html).

'De gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind', *Defence for Children & UNICEF* december 2011, <http://www.ecpat.nl/images/20/1644.pdf>.

'Dossier pesten', *Nederlands Jeugdinstituut*, [www.nji.nl](http://www.nji.nl) (geraadpleegd op 22 december 2011).

'Drank- en drugsgebruik extreem hoog in jeugdzorg en speciaal onderwijs', *Trimbos Instituut* 12 december 2011, <http://www.trimbos.nl/nieuws/persberichten/2011/drank-en-drugsgebruik-extreem-hoog-in-jeugdzorg-en-speciaal-onderwijs>.

'Erkenningscommissie Interventies', *Nederlands Jeugdinstituut*, [www.nji.nl/smartsite.dws?id=125309](http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=125309) (geraadpleegd op 20 februari 2012).

'Factsheet slachtoffers', *Meldpunt Kinderporno* april 2011, [www.meldpunt-kinderporno.nl](http://www.meldpunt-kinderporno.nl).

'Federatie Opvang', *Federatie Opvang*, [www.opvang.nl](http://www.opvang.nl) (geraadpleegd op 28 februari 2012).

'Feiten en cijfers tot 1 februari 2012', COA, <http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=101> (geraadpleegd op 17 februari 2012).

'Gezondheid en ziekten', *Nationaal Kompas*, <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheid-en-ziekten/ziekten-en-aandoeningen/psychische-stoornissen/depressie/prevalentie-en-incidentie-naar-leeftijd-en-geslacht/> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

'iGrow-app', *TNO*, [www.tno.nl/igrow](http://www.tno.nl/igrow) (geraadpleegd op 28 februari 2012).

'Instelling Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik', *Rijksoverheid* 16 januari 2012, [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/16/instelling-taskforce-kindermishandeling-en-seksueel-misbruik.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/16/instelling-taskforce-kindermishandeling-en-seksueel-misbruik.html).

'Internet en de gevolgen voor Generatie Y', *Meldpunt Kinderporno* oktober 2011, [www.kinderrechtenhuis.nl/p/1/67/blog](http://www.kinderrechtenhuis.nl/p/1/67/blog).

'Jeugdmonitor', *CBS*, <http://jeugdmonitor.cbs.nl> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

'Jongerendebat Eindhoven', *Stichting Zwerfjongeren Nederland* <http://www.zwerfjongeren.nl/2011/03/jongerendebat-eindhoven/> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

'Kamerbrief tussenbericht toezicht jeugdzorg', *Rijksoverheid* 28 december 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/28/kamerbrief-tussenbericht-toezicht-jeugdzorg-plus.html>.

'Kinderen in Nederland blijven het gelukkigst', *Unicef* 15 januari 2010, [www.unicef.nl/nieuws/berichten/2010/01/kinderen-in-nederland-blijven-gelukkigst](http://www.unicef.nl/nieuws/berichten/2010/01/kinderen-in-nederland-blijven-gelukkigst)

'Kind in het buitenland mag bijna nooit naar ouder in Nederland', *Defence for Children* 5 januari 2012, <http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2247/mo89-mc21>.

'Kinderrechten in Nederland: illegale kinderen', *Mens en samenleving* 9 januari 2009, <http://mens-en-samenleving.infonu.nl/diversen/29800-kinderrechten-in-nederland-illegale-kinderen.html>.

Artikel 10 Vreemdelingenwet.

'Nieuwe EU-richtlijn in werking getreden', *ECPAT/DCI* 3 februari 2012, [www.defenceforchildren.nl/p/1/2259/mo89-mc35/mo45-mc52/nieuwe-eu-richtlijn-in-werking-getreden](http://www.defenceforchildren.nl/p/1/2259/mo89-mc35/mo45-mc52/nieuwe-eu-richtlijn-in-werking-getreden).

'Onderwijs aan PIJ-jongeren', *WODC*, [http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/onderwijs-aan-pij-jongeren.aspx?nav=ra&l=detentie\\_en\\_reclassering&l=inrichting](http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/onderwijs-aan-pij-jongeren.aspx?nav=ra&l=detentie_en_reclassering&l=inrichting) (geraadpleegd op 28 februari 2011).

'Online Jaarverslag 2010. Kijk- luister- en internetcijfers', *NOS*, [www.nos.nl](http://www.nos.nl) (geraadpleegd op 12 februari 2012).

'Overzicht zeer zwakke scholen', *Inspectie voor het Onderwijs* 1 februari 2012, <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Overzicht+zeer+zwakke+scholen.html>.

'Persoonsgebonden budget', *Rijksoverheid*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

'Veel problemen voor kinderen op Bonaire', *Unicef* 31 oktober 2011, [www.unicef.nl/pers/persberichten/veel-problemen-voor-kinderen-op-bonaire](http://www.unicef.nl/pers/persberichten/veel-problemen-voor-kinderen-op-bonaire).

'VSV-verkenner. Zoom in op schooluitval', Ministerie van OCW, <http://www.vsvverkenner.nl/landelijk.php> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

'Wat is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling?', *AMK Nederland*, [www.amk-nederland.nl](http://www.amk-nederland.nl) (geraadpleegd op 10 januari 2012).

## Bijlage I geraadpleegde experts

**dr. Ton Liefwaard**, universitair docent Universiteit Utrecht

**Aysel Sabahoglu**, Defence for Children

**drs. Majorie Kaandorp**, pleitbezorger kinderrechten Unicef

**dr. mr. Sarah van Walsum**, senior-onderzoeker vreemdelingenrecht VU

**drs. Froukje Hajer**, adviseur jeugdbeleid (oa kind spel en ruimte)

**drs. Kees Bakker**, Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht

**prof. dr. Francien Lamers-Winkelmann**, bijzonder hoogleraar preventie en hulpverlening inzake kindermishandeling VU

**prof. dr. Kristoffel Lieten**, emeritus hoogleraar afd. Antropologie en Sociologie, UVA

**Franke Roor**, Nationale Jeugdraad (NJR)

**Gjalt Talstra**, (oa jeugdparlement)

## Bijlage II internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (vereenvoudigde versie)

### Artikel 1

Elke persoon jonger dan 18 jaar wordt door het verdrag als kind omschreven tenzij de nationale wetgeving de meerderjarigheid op vroegere leeftijd toekent.

### Artikel 2

Alle in het Verdrag omschreven rechten staan ter beschikking van alle kinderen ongeacht hun ras, huidskleur, geslacht, moedertaal, geloofsovertuiging, politieke of andere opvattingen, nationale, ethnische of maatschappelijke afkomst, mogelijkheden, gebreken, geboorte of andere status.

### Artikel 3

Alle acties die betrekking hebben op het kind moeten in zijn of haar belang genomen worden.

### Artikel 4

De staten moeten het Verdrag in werkelijkheid omzetten.

### Artikel 5

De staten moeten eerbied tonen voor de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders om te voorzien in een passende begeleiding van het kind.

### Artikel 6

Elk kind heeft het recht op leven.

### Artikel 7

Elk kind heeft het recht op een naam en een nationaliteit en, voor zover mogelijk, het recht zijn/haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.

### Artikel 8

Elk kind heeft het recht op bescherming van zijn/haar nationaliteit door de staat.

### Artikel 9

Elk kind heeft het recht om bij zijn/haar ouders te leven, tenzij dit niet in het belang van het kind zou zijn. Elk kind heeft het recht om in persoonlijk contact te blijven met beide ouders wanneer het van één of beide gescheiden leeft.

### Artikel 10

Elk kind heeft het recht om zijn/haar land vrij te betreden of te verlaten, of een ander land te betreden om zich met zijn/haar gezinsleden te herenigen en de ouder-kind relatie te onderhouden.

### Artikel 11

Elk kind heeft het recht op bescherming van de staat wanneer het door één van zijn/haar ouders onrechtmatig naar het buitenland wordt meegenomen.

### Artikel 12

Elk kind heeft het recht zijn/haar eigen mening te vormen en deze vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen.

### Artikel 13

Elk kind heeft het recht om zijn/haar mening vrij te uiten en de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te vergaren, te ontvangen en door te geven.

### Artikel 14

Elk kind heeft het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.

### Artikel 15

Elk kind heeft het recht om met andere kinderen samen te komen en verenigingen te vormen.

### Artikel 16

Elk kind heeft het recht op bescherming van willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn/haar privéleven, gezinsleven of briefwisseling alsook tegen elke onrechtmatige aantasting van zijn/haar eer en goede naam.

### Artikel 17

Elk kind heeft het recht op toegang tot informatie en materiaal uit verscheidene bronnen alsook de bescherming tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn/haar welzijn.

### Artikel 18

Elk kind heeft het recht op bijstand en voorzieningen voor de ouders of wettige voogden.

### Artikel 19

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen mishandeling door ouders of voogden.

### Artikel 20

Elk kind heeft het recht op bescherming wanneer hij of zij tijdelijk of permanent buiten het gezin verblijft met erkenning van zijn/haar culturele achtergrond.

### Artikel 21

Elk kind heeft het recht op het uitvoeren van een adoptie in zijn/haar eigen belang.

### Artikel 22

Elk kind heeft het recht op een specifieke bescherming voor vluchtelingen.

### Artikel 23

Elk kind heeft het recht voor gehandicapten, op een aangepaste verzorging en onderwijs om hem/haar een volwaardig en behoorlijk leven te verzekeren in omstandigheden die zijn/haar waardigheid verzekeren, zijn/haar zelfstandigheid bevorderen en zijn/haar actieve deelname aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken.

### Artikel 24

Elk kind heeft het recht op de hoogste graad van gezondheid en medische verzorging.

### Artikel 25

Elk kind heeft het recht op een periodieke evaluatie van zijn/haar toestand indien hij/zij uit huis is geplaatst ter verzorging, bescherming of behandeling.

### Artikel 26

Elk kind heeft het recht op het genot van sociale zekerheid.

### Artikel 27

Elk kind heeft het recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn/haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling.

### Artikel 28

Elk kind heeft het recht op onderwijs en gratis basisonderwijs. De handhaving van de discipline op school moet verenigbaar zijn met de menselijke waardigheid en in overeenstemming verlopen met het Verdrag.

### Artikel 29

Elk kind heeft het recht op onderwijs dat hem/haar voorbereidt op een actief, verantwoordelijk leven als volwassene in een vrije samenleving met respect voor anderen en de omgeving.

### Artikel 30

Elk kind heeft het recht om zijn/haar cultuur en godsdienst te beleven en zijn/haar eigen taal te spreken.



**Artikel 31**

Elk kind heeft het recht op rust en vrije tijd, op deelname aan spel en het culturele en artistieke leven.

**Artikel 32**

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen economische uitbuiting en werk dat gevaarlijk is of zijn/haar opvoeding zal hinderen of schadelijk zal zijn voor de gezondheid en zijn/haar fysieke, mentale, geestelijke, zedelijke en sociale ontwikkeling.

**Artikel 33**

Elk kind heeft het recht beschermd te worden tegen het gebruik van verdovende middelen of betrokken te worden in de verkoop of productie van deze middelen.

**Artikel 34**

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen seksuele uitbuiting of misbruik.

**Artikel 35**

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen ontvoering of de verkoop van of handel in kinderen.

**Artikel 36**

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen elke vorm van uitbuiting.

**Artikel 37**

Elk kind heeft het recht niet te worden onderworpen aan foltering of aan een andere onmenselijke behandeling of bestraffing. In gevangenschap wordt het kind gescheiden gehouden van volwassenen. Hij of zij kunnen niet ter dood veroordeeld of levenslang opgesloten worden en hij of zij beschikt over het recht op juridische bijstand en contact met familieleden.

**Artikel 38**

Elk kind heeft het recht om, indien jonger dan 15 jaar, niet in het leger ingelijfd te worden of rechtstreeks deel te nemen aan de vijandelijkheden.

**Artikel 39**

Elk kind heeft het recht op lichamelijke en geestelijke verzorging en herintegratie in de maatschappij indien hij/zij het slachtoffer is van gewapende conflicten, foltering, verwaarlozing, mishandeling of uitbuiting.

**Artikel 40**

Elk kind heeft het recht op, indien hij/zij beschuldigd wordt van een misdrijf, een behandeling die aangepast is aan zijn/haar leeftijd en waardigheid en die zijn/haar herintegratie in de maatschappij bevordert.

**Artikel 41**

Elk kind heeft het recht om geïnformeerd te worden over deze beginselen en voorzieningen in het land waarin hij/zij leeft.

---

**Opmerking:**

Het Verdrag telt in totaal 54 artikelen. De artikelen 42 tot 54 hebben betrekking op de implementatie en inwerkingtreding van het Verdrag en zijn in deze vereenvoudigde versie niet opgenomen.

## Colofon

*Grafisch ontwerp en illustraties*  
IDON/T BUY IT ([www.idontbuyit.biz](http://www.idontbuyit.biz))

*Tekstbehandeling*  
Sylvia Roes ([www.sylviaroescommunicatie.nl](http://www.sylviaroescommunicatie.nl))

*Druk*  
VijfKeerBlauw

## Lijst van afkortingen

<b>AMK</b>	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
<b>amv</b>	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
<b>AWBZ</b>	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
<b>BES</b>	Bonaire, St. Eustatius en Saba
<b>BIC-Q</b>	Vragenlijst 'Belang van het Kind en voorwaarden voor Ontwikkeling'
<b>BIC-S</b>	Vragenlijst voor minderjarigen (selfreport)
<b>BMI</b>	Body Mass Index
<b>BNRM</b>	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
<b>CBS</b>	Centraal Bureau voor de Statistiek
<b>COA</b>	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
<b>CRC</b>	Committee on the Rights of the Child
<b>CRvB</b>	Centrale Raad van Beroep
<b>DCI</b>	Defence for Children
<b>DJI</b>	Dienst Justitiële Inrichtingen
<b>DUO</b>	Dienst Uitvoering Onderwijs
<b>EC</b>	Europese Commissie
<b>EHRM</b>	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EVRM</b>	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
<b>FJR</b>	Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht
<b>GBM</b>	gedragsbeïnvloedende maatregel
<b>GGD</b>	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
<b>GGZ</b>	Geestelijke Gezondheidszorg
<b>GHB</b>	gamma-hydroxyboterzuur (drug)
<b>HBSC</b>	Health Behaviour in School-aged Children (onderzoek)
<b>HKOV</b>	Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980
<b>IND</b>	Immigratie- en Naturalisatiedienst
<b>IVRK</b>	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
<b>jji</b>	justitiële jeugdinrichting
<b>Igf</b>	leerlinggebonden financiering
<b>LJN</b>	Landelijk Jurisprudentie Nummer
<b>LSD</b>	Lysergeenzuurdi-ethylamide (drug)

<b>LVB</b>	licht verstandelijk beperkten
<b>Iwo</b>	leerwegondersteunend onderwijs
<b>NGO</b>	non-gouvernementele organisatie
<b>NJB</b>	Nederlands Juristenblad
<b>NJR</b>	Nederlandse Jeugdraad
<b>NWO</b>	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
<b>OCW</b>	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
<b>pgb</b>	persoonsgebonden budget
<b>PIJ</b>	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
<b>pro</b>	praktijkonderwijs
<b>PROO</b>	Programmaraad voor het onderwijsonderzoek
<b>RIBW</b>	Regionale instelling voor beschermd wonen
<b>RSJ</b>	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
<b>RvdK</b>	Raad voor de Kinderbescherming
<b>SCP</b>	Sociaal en Cultureel Planbureau
<b>Sr</b>	Wetboek van Strafrecht
<b>Stb.</b>	Staatsblad
<b>Stcrt.</b>	Staatscourant
<b>Sv</b>	Wetboek van Strafvordering
<b>SZN</b>	Stichting Zwerfjongeren Nederland
<b>tbs</b>	terbeschikkingstelling
<b>TNO</b>	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
<b>UN</b>	United Nations
<b>V&amp;J</b>	Ministerie van Veiligheid & Justitie
<b>vavo</b>	voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen
<b>VOG</b>	Verklaring Omtrent Gedrag
<b>vsv'er</b>	vroegtijdig schoolverlater
<b>VWS</b>	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport
<b>WOB</b>	Wet openbaarheid van bestuur
<b>WODC</b>	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
<b>WPI</b>	Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen
<b>XTC</b>	MDMA (3,4-methyleendioxyamfetamine) bevattende drug

