

# ADVIES KINDERRECHTENMONITOR 2015

in opdracht van De Kinderombudsman



Universiteit Leiden

Dr. Stephanie Rap  
Prof. mr. Ton Liefwaard  
Prof. mr. Peter Rodrigues

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Jeugdrecht / Instituut voor Immigratierecht

December 2015

## **Colofon**

De feitelijke informatie in deze Kinderrechtenmonitor 2015 is in opdracht van De Kinderombudsman bijeengebracht door de Afdeling Jeugdrecht en het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden, met dank aan CBS.

### **Universiteit Leiden**

Coördinatie en redactie:

Dr. Stephanie Rap

Prof. mr. Ton Liefwaard

Prof. mr. Peter Rodrigues

Met medewerking van:

Mr. Apollonia Bolscher (domein 3)

Mr. drs. Yannick van den Brink (domein 3)

Prof. mr. Mariëlle Bruning (domein 1 en 2)

Jurjanne Dijkstra LL.B. (domein 4)

Mr. Roos Hageman (Caribisch Nederland)

Prof. mr. Simone van der Hof (domein 2 en 5)

Mr. drs. Maria de Jong-de Kruijf (domein 3)

Mr. Stefan Kok (domein 6)

Mr. Marije Meijer (domein 3 en 5)

Prof. mr. Isabeth Mijnares (domein 3)

Prof. mr. Peter Rodrigues (domein 6)

Mr. Jeanette Satink (domein 2)

Marlieke Schipper LL.B. (domein 1 en 2)

Denise Verkroost LL.B. (domein 2)

Mr. dr. Machteld Vonk (domein 1)

Mr. Kartica van der Zon (domein 1)

### **CBS**

Dr. Francis van der Mooren

### **Projectleider vanuit De Kinderombudsman**

Drs. Machteld Wiersma

Op verzoek van De Kinderombudsman hebben verschillende Ministeries gegevens aangeleverd over 2013 en 2014. Onze dank gaat uit naar een ieder die hier namens de betreffende departementen bij betrokken is geweest. Voor de definitieve Kinderrechtenmonitor 2015 wordt verwezen naar [www.kinderombudsman.nl](http://www.kinderombudsman.nl)

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>VII</b>
<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<i>I Het mandaat van de Kinderombudsman en het Kinderrechtencomité</i>	
<i>II Reacties op de Kinderrechtenmonitor 2014</i>	
<i>III Methode van onderzoek</i>	
<i>IV Leeswijzer</i>	
<b>Domein 1 Gezinssamenstelling en alternatieve zorg</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Inleiding</b>	
<b>1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag</b>	
<b>1.3 Kinderen en hun gezinssituatie</b>	
<i>1.3.1 Aantallen</i>	
<i>1.3.2 Kinderopvang</i>	
<i>1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing</i>	
<b>1.4 Familierecht</b>	
<i>1.4.1 Scheiding en omgang</i>	
<i>1.4.2 Internationale kinderbescherming</i>	
<i>1.4.3 Afstamming en afstammingskennis</i>	
<i>1.4.4 Adoptie</i>	
<i>1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing</i>	
<b>1.5 Jeugdzorg</b>	
<i>1.5.1 Toegang tot jeugdzorg</i>	
<i>1.5.2 Onder toezicht gestelde kinderen</i>	
<i>1.5.3 Uithuisgeplaatste kinderen</i>	
<i>1.5.4 Kinderrechtenbeschouwing</i>	
<b>1.6 Caribisch Nederland</b>	
<i>1.6.1 Gezinssituatie</i>	
<i>1.6.2 Jeugdzorg</i>	
<i>1.6.3 Kinderrechtenbeschouwing</i>	
<b>1.7 Conclusies en aandachtspunten</b>	
<i>1.7.1 Conclusies</i>	
<i>1.7.2 Aandachtspunten</i>	

**2.1 Inleiding**

**2.2 Relevante artikelen uit het kinderrechtenverdrag**

**2.3 Minderjarige slachtoffers van delicten in het algemeen**

*2.3.1 Aard en omvang*

*2.3.2 Kinderrechtenbeschouwing*

**2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel**

*2.4.1 Aard en omvang*

*2.4.2 Aanpak mensenhandel*

*2.4.3 Opvang en hulpverlening*

*2.4.4 Kinderrechtenbeschouwing*

**2.5 Kindermishandeling**

*2.5.1 Aard en omvang*

*2.5.2 Preventie van kindermishandeling*

*2.5.3 Het gewijzigde jeugdstelsel en de signalering en melding van kindermishandeling*

*2.5.4 Civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling*

*2.5.5 Straf- en bestuursrechtelijke aanpak van kindermishandeling*

*2.5.6 Kinderrechtenbeschouwing*

**2.6 Vermiste kinderen**

*2.6.1 Aard en omvang*

*2.6.2 Kinderrechtenbeschouwing*

**2.7 Kind en internet**

*2.7.1 Veilig internet*

*2.7.2 Online privacy en reputatie*

*2.7.3 Online misdaad*

*2.7.4 Kinderrechtenbeschouwing*

**2.8 Caribisch Nederland**

*2.8.1 Minderjarige slachtoffers*

*2.8.2 Online veiligheid*

*2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing*

**2.9 Conclusies en aandachtspunten**

*2.9.1 Conclusies*

*2.9.2 Aandachtspunten*

**Domein 3 Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht****83****3.1 Inleiding****3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag****3.3 Jeugdstrafrecht**

- 3.3.1 *Minderjarige verdachten*
- 3.3.2 *Minderjarigen en de politie*
- 3.3.3 *Voorlopige hechtenis van minderjarigen*
- 3.3.4 *DNA-afname en justitiële documentatie*
- 3.3.5 *Herstelrecht en slachtofferbeleid*
- 3.3.6 *Nazorg na verblijf in een JJI*
- 3.3.7 *Kinderrechtenbeschouwing*

**3.4 Gesloten jeugdzorg**

- 3.4.1 *Aard en omvang*
- 3.4.2 *Wetgeving en beleid*
- 3.4.3 *Rechtspositie*
- 3.4.4 *Kinderrechtenbeschouwing*

**3.5 Caribisch Nederland**

- 3.5.1 *Jeugdstrafrecht*
- 3.5.2 *Kinderrechtenbeschouwing*

**3.6 Conclusies en aandachtspunten**

- 3.6.1 *Conclusies*
- 3.6.2 *Aandachtspunten*

**Domein 4 Toereikende levensstandaard****121****4.1 Inleiding****4.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag****4.3 Leefomstandigheden**

- 4.3.1 *Kinderen in armoede*
- 4.3.2 *Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats*
- 4.3.3 *Kinderrechtenbeschouwing*

**4.4 Gezondheid**

- 4.4.1 *Gezondheid algemeen*
- 4.4.2 *Kinder- en zuigelingensterfte*

*4.4.3 Toegang tot gezondheidszorg*

*4.4.4 Kinderen met een handicap*

*4.4.5 Psychosociale gezondheid*

*4.4.6 Leefstijl*

*4.4.7 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **4.5 Caribisch Nederland**

*4.5.1 Armoede*

*4.5.2 Psychische zorg en middelengebruik*

*4.5.3 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **4.6 Conclusies en aandachtspunten**

*4.6.1 Conclusies*

*4.6.2 Aandachtspunten*

### **Domein 5 Onderwijs**

**159**

#### **5.1 Inleiding**

#### **5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

#### **5.3 Onderwijsdeelname en -prestaties**

#### **5.4 Recht op onderwijs en passend onderwijs**

*5.4.1 Passend onderwijs*

*5.4.2 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.5 Toegang tot onderwijs**

*5.5.1 Thuiszitters*

*5.5.2 Voortijdig schoolverlaters*

*5.5.3 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.6 Kwaliteit van het onderwijs**

*5.6.1 Zwakke scholen*

*5.6.2 Sociale kwaliteit van scholen*

*5.6.3 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.7 Veiligheid op school**

*5.7.1 Pesten*

*5.7.2 Discriminatie*

*5.7.3 Jongeren, onderwijs en (digitale) media*

*5.7.4 Kinder- en mensenrechteneducatie*

*5.7.5 Kinderrechtenbeschouwing*

**5.8 Onderwijs in (gesloten) jeugdzorg- en behandelinstellingen**

*5.8.1 Aard en omvang*

*5.8.2 Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg*

*5.8.3 Kinderrechtenbeschouwing*

**5.9 Caribisch Nederland**

*5.9.1 Kwaliteit van het onderwijs*

*5.9.2 Leerplicht*

*5.9.3 Taalontwikkeling*

*5.9.4 LHBTI-kinderen*

*5.9.5 Kinderrechtenbeschouwing*

**5.10 Conclusies en aandachtspunten**

*5.10.1 Conclusies*

*5.10.2 Aandachtspunten*

**Domein 6 Minderjarige vreemdelingen**

**207**

**6.1 Inleiding**

**6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

**6.3 Europese ontwikkelingen**

*6.3.1 Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel*

*6.3.2 De Dublinverordening van 26 juni 2013*

*6.3.3 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.4 Gezinsmigratie**

*6.4.1 Gezinsmigratie aantallen*

*6.4.2 Nareizende gezinsleden*

*6.4.3 Gezinsmigratiebeleid*

*6.4.4 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.5 Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen**

*6.5.1 Gezinnen met kinderen*

*6.5.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen*

*6.5.3 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.6 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring**

*6.6.1 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.7 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen**

*6.7.1 Toegang tot gezondheidszorg*

*6.7.2 Toegang tot onderwijs*

*6.7.3 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.8 Staatloze kinderen**

*6.8.1 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.9 Bijzondere toelatingsgronden**

*6.9.1 Kinderpardon*

*6.9.2 Belang van het kind*

*6.9.3 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.10 Relevante beleidsontwikkelingen**

*6.10.1 Asielverzoeken van kinderen*

*6.10.2 Buiten schuld – amv's*

*6.10.3 Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel*

*6.10.4 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.11 Conclusies en aandachtspunten**

*6.11.1 Conclusies*

*6.11.2 Aandachtspunten*

<b>Slotbeschouwing</b>	<b>249</b>
<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>255</b>
<b>Bijlage A – Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind</b>	<b>259</b>



## Samenvatting

In de Kinderrechtenmonitor staan de rechten van kinderen in Nederland centraal, zoals deze zijn vastgelegd in het *Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind* (IVRK of Kinderrechtenverdrag). Vanuit kinderrechtenperspectief wordt in de Kinderrechtenmonitor geanalyseerd hoe het met de rechten van kinderen in Nederland gesteld is en op welke wijze de positie van kinderen kan worden verbeterd. Het Kinderrechtenverdrag en de aanbevelingen zoals opgesteld voor het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (ook Kinderrechtencomité of Comité genoemd) dienen daarbij als uitgangspunt. De monitor is opgebouwd uit 6 domeinen:

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

Per domein is een cijfermatige weergave van de positie van kinderen op het desbetreffende maatschappelijke terrein gegeven. Daarnaast bevat de monitor beschrijvingen van wetgeving en wetwijzigingen, beleidsontwikkelingen, relevante rechterlijke uitspraken en wetenschappelijke onderzoeken betreffende kinderen en hun rechten in Nederland. De monitor geeft inzicht in de situatie van kinderen en hun rechten in Nederland; positieve punten en knelpunten. Naast Europees Nederland, wordt er ook een overzicht gegeven van de rechten van kinderen in Caribisch Nederland. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, samen de BES-eilanden genoemd, behoren hier toe.

### *Bronnen*

De Kinderrechtenmonitor 2015 is tot stand gekomen met het CBS. Het CBS heeft een deel van de cijfers en tabellen aangeleverd. Daarnaast heeft het CBS geadviseerd in het duiden van het verzamelde cijfermateriaal. Voor de monitor zijn door de Kinderombudsman ook cijfers en beleidstoelichtingen opgevraagd bij betrokken Ministeries. Het is positief om op te merken dat de overheid zeer coöperatief is geweest in het beschikbaar stellen van voor de monitor relevante informatie. Op een groot deel van de vragen zijn antwoorden verkregen. De coördinatie van de reacties lag bij de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie.

### *Hoofdzorgen uit de Kinderrechtenmonitor*

Op basis van de kinderrechtenbeschouwingen in de zes domeinen zijn vier hoofdzorgen geformuleerd met betrekking tot de naleving van de rechten van kinderen.

### *1. De belangen van kinderen voorop stellen*

Op basis van de gegevens zoals gepresenteerd in de Kinderrechtenmonitor 2015 kan de vraag gesteld worden in hoeverre de belangen van kinderen de eerste overweging zijn geweest bij de beslissingen die genomen zijn ten aanzien van de bezuinigingen die door het kabinet Rutte II zijn doorgevoerd. Deze bezuinigingen hebben betrekking op kwetsbare groepen kinderen, zoals kinderen die jeugdhulp nodig hebben en kinderen die in armoede leven.

Wat betreft het toepassen van het belang van het kind in wetgeving is in de Kinderrechtenmonitor 2014 reeds gepleit voor het invoeren van een ‘kinderrechtentoets’ bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving dat van invloed is op de positie kinderen en jongeren. Ook het Kinderrechtencomité pleit in General Comment nr. 14 (2013) voor het invoeren van een ‘Child-rights impact assessment’, waarin een voorspelling wordt gedaan van de invloed van voorgesteld beleid, wet- en regelgeving, financiering of andere vorm van administratieve besluitvorming op kinderen en de naleving van hun rechten (par. 99).

Aandacht van de overheid voor het belang en de rechten van het kind blijft onder de maat. Er wordt geen expliciete kinderrechtentoets opgesteld door de Nederlandse overheid, waardoor onduidelijk blijft in hoeverre nieuwe wetten daadwerkelijk voldoen aan de rechten die zijn vastgelegd in het IVRK. Met de invoering van een dergelijk mechanisme kan er vanaf de start van de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving worden getoetst of deze voldoet aan de principiële rechten van kinderen.

### *2. Participatie van kinderen*

In de Kinderrechtenmonitor 2014 is reeds aandacht gevraagd voor het recht van kinderen om te participeren in beslissingen die hen aangaan (conform art. 12 IVRK). Desondanks blijft dit een punt van aandacht. Het Kinderrechtencomité (2015) is zeer kritisch ten aanzien van de praktische implementatie van dit recht in Nederland. Het Comité merkt op dat er maar weinig mogelijkheden bestaan voor kinderen om te participeren in beslissingen en beleid dat hen treft.

In het verlengde hiervan is het van belang te wijzen op het feit dat de mogelijkheden van kinderen om zelf hun rechten af te dwingen steeds meer in de belangstelling zijn komen te staan. Zo is in het derde Facultatief Protocol bij het IVRK betreffende een individuele klachtenprocedure voor kinderen het individuele recht van kinderen om te klagen tegen schendingen van hun rechten vastgelegd. Kinderen krijgen zo de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het VN-Kinderrechtencomité. Nederland heeft het Protocol echter nog niet ondertekend of geratificeerd. Om te laten zien dat kinderrechten serieus genomen worden is het van belang dat ook Nederland dit Protocol ratificeert. Ratificatie betekent dat kinderen in Nederland zelf actie kunnen ondernemen, wanneer hun rechten worden geschonden.

### *3. Kennis van kinder- en mensenrechten*

Voor de uitoefening van rechten, waaronder participatierechten, is kennis van het Kinderrechtenverdrag en andere mensenrechtenverdragen een eerste vereiste. In Nederland heeft kinder- en mensenrechteneducatie geen prioriteit in het onderwijs. Scholen mogen zelf invulling geven aan het curriculum en resultaten van deze lesprogramma's worden op scholen niet geëvalueerd.

Het Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* aangegeven zich zorgen te maken over het feit dat kinderen onvoldoende weten van het Kinderrechtenverdrag en de bijbehorende protocollen. Bovendien vindt zij het jammer dat deze documenten geen onderdeel uitmaken van het schoolcurriculum (par. 20-21). Ook het Platform #Onderwijs2032, dat eind 2015 een advies moet uitbrengen over hoe het onderwijs er in de toekomst moet gaan uitzien aan het Kabinet, geeft in haar voorlopige voorstel aan dat kinderen meer kennis van mensenrechten moeten opdoen in het onderwijs (Platform #Onderwijs2032, 2015). Het is van groot belang dat de Nederlandse overheid zich gaat inzetten om kennis van het Kinderrechtenverdrag op structurele wijze te vergroten.

#### 4. Kwetsbare kinderen

Uit de beschouwing van de rechten van kinderen in de verschillende domeinen komt naar voren dat een aantal groepen kinderen extra kwetsbaar is voor wat betreft het waarborgen van hun rechten. In de Kinderrechtenmonitor 2015 kunnen de volgende groepen kinderen onderscheiden worden:

- kinderen die het slachtoffer zijn van mishandeling, seksueel misbruik of mensenhandel;
- kinderen die opgroeien in armoede;
- kinderen met speciale onderwijsbehoeften;
- kinderen die vanuit het buitenland naar Nederland zijn gekomen;
- kinderen die in Caribisch Nederland wonen.

Over het aantal kinderen in Nederland dat jaarlijks *slachtoffer wordt van kindermishandeling, seksueel misbruik of mensenhandel* bestaat een grote mate van onduidelijkheid. Er is nader onderzoek nodig om meer betrouwbare gegevens te verzamelen over het aantal kinderen dat slachtoffer is van kindermishandeling, seksueel misbruik of mensenhandel. Vervolgens is het van belang dat signalering en hulpverlening verbeteren, zodat kinderen die hiervan slachtoffer zijn tijdig de juiste hulp krijgen. In het werkveld bestaat er onvoldoende expertise op het gebied van signalering. Het is van belang dat met name medewerkers van het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), de wijkteams en de politie geschoold worden in de adequate signalering en onderkenning van kindermishandeling, seksueel misbruik en mensenhandel, omdat zij de eerste schakels vormen in de keten van hulpverlening. Het opzetten en aanbieden van effectieve hulpverlening aan slachtoffers dient daarnaast prioriteit te hebben.

Een andere kwetsbare groep bestaat uit *kinderen die opgroeien in armoede*. Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, is de afgelopen jaren steeds toegenomen. In het bijzonder kinderen van alleenstaande moeders en kinderen met een niet-westers allochtone achtergrond blijken een grotere kans te hebben om in armoede te leven. Financiering die ten goede moet komen aan arme gezinnen wordt aan gemeenten verstrekt. De gemeenten voeren echter een zelfstandig lokaal armoedebeleid, waardoor er landelijk geen eenduidigheid bestaat voor wat betreft de voorzieningen en middelen die ter beschikking staan aan arme gezinnen. Op de

rijksoverheid rust de verantwoordelijkheid om een adequaat bestaansminimum voor alle kinderen in Nederland te waarborgen (art. 27 IVRK).

Een andere groep kwetsbare kinderen die hier eveneens uitgelicht wordt bestaat uit *kinderen met speciale onderwijsbehoeften* doordat zij leerachterstanden, leerproblemen of ook een handicap hebben. Uit artikel 29 lid 1 onder a IVRK volgt dat kinderen recht hebben op onderwijs dat passend is. Kinderen met een handicap hebben eveneens recht op toegang tot kwalitatief goed onderwijs. De nieuwe Wet Passend Onderwijs, die per 1 augustus 2014 in werking is getreden, lijkt bij deze aanbeveling aan te sluiten. Tijdens het eerste schooljaar waarin het passend onderwijs is ingevoerd, is er echter een aantal knelpunten naar voren gekomen. Scholen zijn nog niet in staat om aan alle leerlingen tijdig passend onderwijs te bieden, waardoor er onzekerheid bestaat bij kinderen en ouders. Leraren ervaren een hogere werkdruk, zij hebben het gevoel dat zij minder aandacht kunnen geven aan de ‘gewone’ leerlingen, men wil graag kleinere klassen en meer ondersteuning in de klas. Het is van belang dat de overheid de positie van kinderen met leermoeilijkheden of ook een handicap, die na invoering van de Wet Passend Onderwijs aan het reguliere onderwijs deelnemen, evalueert om op die manier te bezien of deze kinderen de aandacht en leermogelijkheden krijgen die zij nodig hebben.

*Kinderen die vanuit het buitenland naar Nederland komen*, als vluchteling samen met ouders, als nareizend gezinslid of als alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv), vormen eveneens een kwetsbare groep. De aantallen vluchtelingen uit het Midden-Oosten en Afrika naar Europa neemt toe. Dit betekent dat ook steeds meer kinderen als vluchteling naar Nederland komen. Het belang van het kind moet de eerste overweging vormen in alle beslissingen die genomen worden ten aanzien van kinderen (art. 3 IVRK). In het vreemdelingenrecht toetst de rechter slechts terughoudend of aan deze eis is voldaan. Het Kinderrechtencomité heeft zich hierover uitgesproken in haar *Concluding Observations* en is bezorgd dat de rechter nog onvoldoende invulling aan ‘the best interests of the child’ heeft weten te geven (par. 26).

Tot slot blijkt uit de Kinderrechtenmonitor 2015 dat *kinderen die in Caribisch Nederland wonen* kwetsbaar zijn. Op de BES-eilanden bestaat een gebrek aan voorzieningen, die voor kinderen die in Nederland wonen wel beschikbaar zijn. Op alle domeinen zijn investeringen noodzakelijk om de rechten van deze kinderen te kunnen waarborgen. Specifiek van belang zijn het verbeteren van de professionele jeugdzorg, het aanbieden van een coherent hulpverleningsaanbod afgestemd op de specifieke problematiek op de BES-eilanden, het ontwikkelen van een apart jeugdstrafrecht, het terugdringen van de armoede onder gezinnen met kinderen en het investeren in het (speciaal) onderwijs.

## Inleiding

In de Kinderrechtenmonitor staan de rechten van kinderen in Nederland centraal, zoals deze zijn vastgelegd in het *Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind* (IVRK of Kinderrechtenverdrag). Vanuit kinderrechtenperspectief wordt in de Kinderrechtenmonitor geanalyseerd hoe het met de rechten van kinderen in Nederland gesteld is en op welke wijze de positie van kinderen kan worden verbeterd. Het Kinderrechtenverdrag en de aanbevelingen zoals opgesteld voor het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (ook Kinderrechtencomité of Comité genoemd) dienen daarbij als uitgangspunt.

Deze monitor is opgebouwd uit 6 domeinen en bevat per domein een cijfermatige weergave van de positie van kinderen op het desbetreffende maatschappelijke terrein. Daarnaast bevat de monitor beschrijvingen van wetgeving en wetswijzigingen, beleidsontwikkelingen, relevante rechterlijke uitspraken en wetenschappelijke onderzoeken betreffende kinderen en hun rechten in Nederland. De gepresenteerde cijfers hebben betrekking op het jaar 2014 en eventueel aangevuld met cijfers uit 2013, indien deze niet eerder gepubliceerd zijn in de voorgaande Kinderrechtenmonitor. Elk domein geeft inzicht in de situatie van kinderen en hun rechten in Nederland; positieve punten en knelpunten. Ieder domein wordt afgesloten met aandachtspunten, die betrekking hebben op de wijze waarop in Nederland beter invulling kan worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Kinderrechtenverdrag.

De Kinderrechtenmonitor gaat over alle kinderen in Nederland. In Nederland wonen ruim 3,4 miljoen kinderen; één op de vijf van de bijna 17 miljoen inwoners is jonger dan 18 jaar (CBS, 2015a). Op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, bijzondere Nederlandse gemeenten en daarmee behorend tot het werkgebied van de Kinderombudsman, wonen 5,6 duizend 0- tot 20-jarigen (CBS, 2015b).

### *I Het mandaat van de Kinderombudsman en het Kinderrechtencomité*

Het Kinderrechtenverdrag ziet op bijna alle aspecten uit het leven van kinderen tot 18 jaar. Artikel 1 IVRK bepaalt dat als definitie van het kind geldt ‘ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt’.

In Nederland en wereldwijd is het IVRK het belangrijkste instrument dat de rechten van kinderen waarborgt. Dit mensenrechtenverdrag voor kinderen is in 1989 aangenomen en trad op 2 september 1990 in werking. Momenteel zijn 196 landen partij. Somalië en Zuid-Soedan hebben het verdrag in 2015 geratificeerd. De Verenigde Staten heeft als enige land het verdrag alleen ondertekend, maar niet geratificeerd. Nederland is in 1995 partij geworden bij het verdrag en is daarmee de verplichting aangegaan om de bepalingen uit het verdrag na te leven. Ook heeft Nederland het eerste Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (23 augustus 2005) en het tweede Facultatief Protocol inzake betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten (24 september 2009) geratificeerd (UN Doc. A/Res/54/263). Het derde Facultatief Protocol betreffende een individuele klachtenprocedure voor kinderen (UN Doc. A/C.3/66/L.66) is nog niet door Nederland omarmd (noch getekend, noch geratificeerd).

Nederland heeft een drietal voorbehouden gemaakt bij het IVRK. Ten eerste betreft dit artikel 26. Nederland heeft bij dit artikel een voorbehoud gemaakt zodat deze bepaling niet verplicht tot een zelfstandig recht van kinderen op sociale zekerheid, omdat dit recht over het algemeen gekoppeld is aan de ouders. Bij artikel 40 is een voorbehoud gemaakt omdat de Nederlandse regering vindt dat het voor lichte strafbare feiten (d.i. bij de kantonrechter) mogelijk moet zijn een zaak af te doen zonder raadsman en zonder hoger beroep. Tot slot is bij artikel 37 sub c het voorbehoud gemaakt dat dit artikel in beginsel wordt erkend, echter dat dit niet in de weg staat aan het berechten van jongeren van zestien of zeventien jaar (ten tijde van het plegen van het delict) via het volwassenenstrafrecht. Als gevolg hiervan kunnen jongeren worden opgesloten samen met volwassenen. Het Kinderrechtencomité heeft Nederland in haar laatste *Concluding Observations* wederom gevraagd deze voorbehouden in te trekken (Kinderrechtencomité, 2015, par. 7).

Om te controleren of de bepalingen in het Kinderrechtenverdrag ook daadwerkelijk door de landen die partij zijn worden nageleefd, is het Kinderrechtencomité opgericht. Elke vijf jaar behoren de landen verslag uit te brengen aan dit comité over de naleving van de kinderrechten in hun land. Het Kinderrechtencomité controleert of de landen zich aan de afspraken houden en doet aanbevelingen voor verbetering. De laatste zitting van het Kinderrechtencomité waarin de situatie van kinderrechten in Nederland is beoordeeld, was op 27 mei 2015.

Het bezoek aan het Kinderrechtencomité werd in november 2013 ingeleid met de vierde periodieke namens de Nederlandse regering en die van de andere landen in het Nederlandse Koninkrijk. Deze rapportage gaat over de periode oktober 2006 tot december 2012 en heeft betrekking op het gehele Koninkrijk der Nederlanden (Europees Nederland, Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten). In september 2014 heeft de ‘pre-sessional working group’ met maatschappelijke organisaties plaatsgevonden, als voorbereiding op de bespreking met de delegatie van de Nederlandse regering. In augustus 2014 heeft het Kinderrechtencollectief, namens ruim zeventig maatschappelijke organisaties, waaronder ook de Kinderombudsman, de ngo-rapportage aan het Kinderrechtencomité gestuurd. De Nationale Jeugdraad (NJr) heeft daarnaast een jongerenrapportage naar het Comité gestuurd. Op basis van de ‘pre-sessional working group’ is door het Comité een ‘list of issues’ opgesteld met aanvullende vragen aan de Nederlandse regering ter voorbereiding op de hoorzitting met de Nederlandse regeringsdelegatie. De Nederlandse regering heeft daarop een schriftelijke reactie gegeven (zie: VN-Kinderrechtencomité, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=NLD&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=NLD&Lang=EN)).

De *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands* van het Kinderrechtencomité zijn op 8 juni 2015 gepubliceerd. Eén van de verbeteringen die het Kinderrechtencomité in 2009 tijdens de eerdere besprekingen met Nederland voorstelde, was de oprichting van ‘een onafhankelijk systeem voor het monitoren van de rechten van kinderen, zoals een ombudsman voor kinderen’ (Kinderrechtencomité, 2009, par. 8). Met het instellen van een Kinderombudsman is dit voor Nederland op 1 april 2011 een feit geworden. De Kinderombudsman is ondergebracht bij het instituut van de Nationale Ombudsman en legt verantwoording af aan de Eerste en Tweede Kamer (*Staatsblad* 2010, 716). Het Kinderrechtencomité geeft in de nieuwste rapportage ten aanzien van Nederland aan dat zij

het installeren van de Kinderombudsman een positieve ontwikkeling vindt. Daarnaast noemt het ook de oprichting van het College voor de Rechten van de Mens (CRM) en de oprichting van een Kinderrechtencomité in Aruba. Het Comité vindt het echter verontrustend dat er geen onafhankelijke monitoring van de kinderrechten bestaat in Curaçao en St. Maarten (Kinderrechtencomité, 2015, par. 18). In de Kinderrechtenmonitor 2015 zal in elke domein aandacht besteed worden aan de observaties en aanbevelingen die het Comité gedaan heeft in de *Concluding Observations* van 2015.

### ***Caribisch Nederland***

Zoals eerder al aangegeven, behoort Caribisch Nederland ook tot het werkgebied van de Kinderombudsman: het gaat om de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In Caribisch Nederland is de Nederlandse wetgeving van toepassing of de voormalige Nederlands-Antilliaanse wetgeving (met toevoeging 'BES'). De internationale mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa gelden niet altijd voor de BES-eilanden. Het Kinderrechtenverdrag is echter van toepassing op de BES-eilanden. De vraag of de maatstaven uit het Kinderrechtenverdrag hetzelfde zijn voor Caribisch Nederland als voor het Europese deel van Nederland is niet eenduidig te beantwoorden. Het College voor de Rechten van de Mens heeft in 2013 geconcludeerd dat een afwijkende vormgeving van de kinderrechten in Caribisch Nederland ten opzichte van het Europese deel van Nederland objectief en redelijk gerechtvaardigd kán zijn. Wel moet in beide landsdelen naar een gelijkwaardig niveau van bescherming worden toegewerkt (CRM, 2013).

In de Kinderrechtenmonitor wordt aandacht besteed aan de rechten van kinderen op de BES-eilanden. De beschikbare informatie over Caribisch Nederland is echter beperkt. Het Kinderrechtencomité merkt op dat op het gebied van sommige kinderrechten weinig kwantitatieve en kwalitatieve gegevens beschikbaar zijn binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van kindermishandeling, jeugdzorg, kinderen zonder vaste woon- of verblijfplaats, kinderen die in aanraking komen met het jeugdstrafrecht, buitenlandse kinderen, seksuele uitbuiting en mensenhandel (Kinderrechtencomité, 2015, par. 16). Dit gebrek aan data geldt met name voor de delen van het Koninkrijk buiten Europees Nederland.

In de Kinderrechtenmonitor 2015 is per domein – met uitzondering van domein 6 – een aparte paragraaf opgenomen over de situatie op de BES-eilanden met betrekking tot het desbetreffende domein, waarin de beschikbare informatie is opgenomen.

### ***II Reacties op de Kinderrechtenmonitor 2014***

De Kinderombudsman heeft op 16 december 2014 de Kinderrechtenmonitor 2014 gepubliceerd. In deze monitor heeft de Kinderombudsman vier hoofdaanbevelingen geformuleerd, die volgens hem prioriteit verdienen en snelle actie vereisen van de wetgever, beleidsmakers en uitvoerders:

1. Stel het kind centraal bij totstandkoming van alle wet- en regelgeving;
2. Stel het kind centraal, laat kinderen participeren;
3. Maak het kind zichtbaar, zorg voor actuele data;
4. Bied het kind de benodigde zorg, bescherming en voorzieningen.

Op 25 februari 2015 heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Ministers en Staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in een brief aan de Kinderombudsman een reactie gegeven op de aanbevelingen die in de Kinderrechtenmonitor 2014 (*Kamerstukken* 2014/15, 31 839, nr. 462). In de 23 pagina's tellende Kabinetsreactie wordt op de aanbevelingen per domein ingegaan. In het bijzonder noemt de Staatssecretaris dat hij verwacht dat de Kinderrechtenmonitor en het bezoek aan het Kinderrechtencomité in Geneve in 2015 een basis zullen vormen voor het verder ontwikkelen van het in de praktijk brengen van het Kinderrechtenverdrag.

### *III Methode van onderzoek*

Na het verschijnen van de eerste Kinderrechtenmonitor in mei 2012, de tweede in september 2013 en de derde in december 2014 heeft de Kinderombudsman opnieuw opdracht gegeven aan de Universiteit Leiden voor het ontwikkelen van een advies ten behoeve van de Kinderrechtenmonitor 2015. Op grond van zijn wettelijke bevoegdheid heeft de Kinderombudsman cijfers, informatie over beleid en wetgeving opgevraagd bij de Nederlandse overheid. Op basis van de door de onderzoekers verzamelde gegevens en uitgevoerde analyses en adviezen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft de Kinderombudsman deze monitor ontwikkeld.

### **Zes domeinen**

Om vergelijking met voorgaande jaren mogelijk te maken, gebruikt deze monitor de zes kinderrechtendomeinen die in de vorige drie edities van de Kinderrechtenmonitor zijn geïdentificeerd. Het betreft de volgende domeinen:

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

Gelet op de specifieke problematiek van minderjarige vreemdelingen is er ook dit jaar voor gekozen om deze groep apart te bespreken. Dit laat onverlet dat de andere domeinen ook relevant zijn voor deze groep kinderen.

### **Bronnen en cijfermateriaal**

De Kinderrechtenmonitor 2015 is tot stand gekomen met het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het CBS heeft een deel van de cijfers en tabellen aangeleverd, die zijn gegenereerd uit StatLine, de elektronische databank van het CBS. Daarnaast heeft het CBS geadviseerd in het duiden van het verzamelde cijfermateriaal.

In de monitor wordt voor elk van de kinderrechtendomeinen en de daarbinnen besproken thema's cijfermateriaal gepresenteerd dat zoveel mogelijk aansluit op gegevens



zoals gepresenteerd in de vorige monitor. Daarnaast worden recente ontwikkelingen geschetst op het terrein van wetgeving, beleid, rechtspraak en onderzoek. Uitgangspunt is het weergeven van de meest actuele cijfers. Dit jaar is er wederom voor gekozen om de monitor in december uit te brengen, zodat zoveel mogelijk cijfers over het voorgaande jaar – 2014 – beschikbaar zijn en meegenomen kunnen worden. Desondanks is het niet binnen ieder deelonderwerp mogelijk cijfers uit 2014 te rapporteren. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat deze cijfers in sommige gevallen nog niet (jaarlijks) beschikbaar zijn. Anderzijds is het zo dat niet over alle thema's cijfers jaarlijks in kaart worden gebracht of gerapporteerd. In dat geval worden de cijfers uit het meest recente peiljaar genoemd. In het domein Onderwijs hebben de cijfers betrekking op schooljaren. In de meeste gevallen betreft dat het schooljaar 2013-2014 of 2014-2015.

Zoals hierboven genoemd gaat deze monitor over minderjarigen, kinderen en jongeren tot 18 jaar. Waar mogelijk worden cijfers gepresenteerd uitgesplitst naar leeftijd of verschillende leeftijdscategorieën. In een aantal domeinen worden ook gegevens gepresenteerd die betrekking hebben op jongvolwassenen tot 20 of 23 jaar. Daar wordt steeds expliciet melding van gemaakt. De termen 'kind', 'jongere' en 'jeugdige' worden door elkaar gebruikt, al hebben de laatste twee termen vaak betrekking op minderjarigen van 12 jaar en ouder.

Kinderrechtenindicatoren (indicatoren die een beeld geven van de implementatie van kinderrechten) zijn niet beperkt tot statistische data en evenmin bestaat dit rapport louter uit cijfers. Het rapport geeft de huidige stand van zaken weer op het terrein van de leefwereld van kinderen en hun rechten, inclusief eventuele (op handen zijnde) wetswijzigingen en beleidsplannen. De kern van de analyse die volgt, ligt in een kinderrechtenbeschouwing van thema's over kinderen en jongeren die aan de orde komen per domein. Op die manier wordt de praktijk getoetst aan het Kinderrechtenverdrag en worden aandachtspunten geformuleerd die van belang zijn voor de praktische implementatie van het Kinderrechtenverdrag in de toekomst. Soms worden relevante Europese ontwikkelingen besproken. Het rapportagejaar betreft 2014. Slechts in incidentele gevallen zijn ontwikkelingen uit 2015 meegenomen, indien anders een vertekend beeld zou ontstaan. De onderwerpen in de domeinen worden door de jaren heen zoveel mogelijk aangehouden. Door de vaste systematiek en de periodiciteit van het monitoronderzoek vindt accumulatie van kennis plaats. Tevens wordt een beeld verkregen van ontwikkelingen op langere termijn en kunnen op basis van ervaringen uit het verleden suggesties worden gedaan voor oplossingen in de toekomst. De aandachtspunten moeten in samenhang met de kinderrechtenbeschouwingen gelezen worden. Het is van belang om te vermelden dat er in deze monitor voor gekozen is om de, in de ogen van de onderzoekers, meest belangrijke kinderrechtentema's om te zetten in aandachtspunten.

Voor deze monitor zijn door de Kinderombudsman cijfers en beleidstoelichtingen opgevraagd bij de betrokken ministeries. Op een groot deel van deze vragen zijn antwoorden verkregen van verschillende ministeries. De coördinatie van de reacties lag bij de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie. Nadat de antwoorden op de vragen ontvangen zijn, zijn er door de betrokken ministeries nog toelichtingen verstrekt naar aanleiding van aanvullende vragen gesteld door de onderzoekers.

Dank is verschuldigd aan alle betrokken medewerkers van de ministeries, die gegevens hebben aangeleverd en waar nodig extra uitleg en aanvullingen hebben gegeven.

### ***Raadpleging deskundigen***

Diverse wetenschappers en professionals uit de praktijk hebben op verzoek van de Kinderombudsman meegedacht over de vragen en onderwerpen die niet mochten ontbreken in deze Kinderrechtenmonitor. Onze dank gaat uit naar de volgende personen voor hun commentaar en suggesties:

- Dr. I. Boerefijn, Coördinerend beleidsadviseur College voor de Rechten van de Mens;
- Drs. M. Bonthuis-Krijger, Adjunct Directeur ECP, Platform voor de InformatieSamenleving;
- Drs. A. Bosschaart, Secretaris van de sectie Sociale en Psychosociale Kindergeneeskunde van de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde;
- Mr. C. Dettmeijer-Vermeulen, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen;
- Prof. mr. C. Forder, bijzonder hoogleraar rechten van het kind, Vrije Universiteit;
- Drs. F. Hajer, Voorzitter Platform Ruimte voor de Jeugd;
- Dr. P. van der Helm, lector Residentiële Jeugdzorg, Expertisecentrum Jeugd Hogeschool Leiden;
- Drs. A. Jonkman, Voorzitter van de sectie Sociale en Psychosociale Kindergeneeskunde van de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde;
- Prof. dr. mr. M. Kalverboer, bijzonder hoogleraar kind, (ortho)pedagogiek en vreemdelingenrecht, Rijksuniversiteit Groningen;
- Drs. K. Kloosterboer, Kinderrechtendeskundige en onderzoeker Unicef Nederland
- Drs. J. Pardoën, Bureau Jeugd & Media;
- Drs. C. Roozmond, Voorzitter Ingrado, Vereniging voor leerplicht en RMC;
- Drs. J. Schoonenberg, Voorzitter Vereniging Vertrouwensartsen inzake Kindermishandeling (VVAK).

### ***IV Leeswijzer***

Elk domein in deze Kinderrechtenmonitor volgt dezelfde indeling. Na een korte inleiding worden de relevante bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag toegelicht. Vervolgens worden per thema de relevante, beschikbare onderzoeksresultaten en cijfers gepresenteerd, gevolgd door een analyse van de gegevens in het licht van het Kinderrechtenverdrag. Hierbij wordt bekeken welke problemen de huidige beschikbare indicatoren en cijfers opleveren om de stand van zaken met betrekking tot de verschillende thema's op een gedegen wijze in kaart te kunnen brengen. Elk domein eindigt met een korte conclusie en een serie aandachtspunten die per thema uit de bevindingen volgen.

## Literatuur

### **CBS, 2015a**

CBS, StatLine, *Bevolking per maand; leeftijd, geslacht, herkomst, generatie*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### **CBS, 2015b**

CBS, StatLine, *Bevolking Caribisch Nederland (1 januari); geslacht, leeftijd*. Geraadpleegd op 4 september 2015.

### **College voor de Rechten van de Mens, 2013**

College voor de Rechten van de Mens, *Advies Gelijke behandeling bij de toepassing van het Kinderrechtenverdrag in Caribisch Nederland*, Utrecht, 2013.

### **Kinderrechtencollectief, 2014**

Kinderrechtencollectief, *Kinderrechten in Nederland. De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité*, Leiden: Kinderrechtencollectief, 2014.

### **VN-Kinderrechtencomité, 2015**

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands, CRC/C/NDL/CO/4*, 8 juni 2015, Advance unedited version.

### **VN-Kinderrechtencomité, 2009**

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding Observations: the Netherlands (CRC/C/NLD/CO/3)*, 27 maart 2009.

### ***Officiële publicaties***

*Kamerstukken* 2014/15, 31 839, nr. 462

*Staatsblad* 2010, 716



## **Domein 1 Gezinsamenstelling en alternatieve zorg**

### **1.1 Inleiding**

### **1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

### **1.3 Kinderen en hun gezinssituatie**

#### *1.3.1 Aantallen*

#### *1.3.2 Kinderopvang*

#### *1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing*

### **1.4 Familierecht**

#### *1.4.1 Scheiding en omgang*

#### *1.4.2 Internationale kindbescherming*

#### *1.4.3 Afstamming en afstammingskennis*

#### *1.4.4 Adoptie*

#### *1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing*

### **1.5 Jeugdzorg**

#### *1.5.1 Toegang tot jeugdzorg*

#### *1.5.2 Onder toezicht gestelde kinderen*

#### *1.5.3 Uithuisgeplaatste kinderen*

#### *1.5.4 Kinderrechtenbeschouwing*

### **1.6 Caribisch Nederland**

#### *1.6.1 Gezinssituatie*

#### *1.6.2 Jeugdzorg*

#### *1.6.3 Kinderrechtenbeschouwing*

### **1.7 Conclusies en aandachtspunten**

#### *1.7.1 Conclusies*

#### *1.7.2 Aandachtspunten*

## **1.1 Inleiding**

Dit domein richt zich op de gezinssituatie van kinderen in Nederland en op alternatieve (jeugd)zorg. Kinderen kunnen in verschillende gezinsvormen en op verschillende plekken opgroeien. Het gezin bestaat vaak uit beide ouders, maar een groeiend aantal kinderen groeit op met gescheiden ouders, bij een alleenstaande ouder, in een meeroudergezin of bij grootouders. Daarnaast kan een kind te maken krijgen met jeugdzorg, wanneer het opgroeien bij de ouders niet optimaal verloopt. In het uiterste geval kan een kind in een instelling of een pleeggezin geplaatst worden. Het jaar 2014 vormde de aanloop naar de in 2015 ingevoerde Jeugdwet. Met de invoering van de Jeugdwet hebben een groot aantal veranderingen wat betreft de organisatie van de jeugdzorg plaatsgevonden; waarvan de grootste betreft de verantwoordelijkheid die gemeenten gekregen hebben over het aanbieden van jeugdhulp. In domein betreft echter de situatie voor de invoering van de nieuwe wet, daarom wordt nog gesproken over jeugdzorg.

Als eerste zal aandacht besteed worden aan de gezinssituatie van kinderen en in het bijzonder zal aandacht besteed worden aan kinderopvang. Veel kinderen in Nederland gaan voordat zij naar school gaan of na schooltijd naar een kinderdagverblijf of worden op een andere manier opgevangen omdat hun ouders werken. Vervolgens komt het onderwerp familierecht aan bod, waarbij bijzondere aandacht besteed wordt aan scheiding en omgang, internationale kindbescherming, afstamming en adoptie. In het laatste deel over jeugdzorg komen toegang tot jeugdzorg, onder toezicht gestelde kinderen en uit huis geplaatste kinderen aan bod. In het laatste deel staat de situatie van kinderen in Caribisch Nederland centraal.

## **1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

Het domein gezinssituatie en alternatieve zorg raakt aan een groot aantal artikelen uit het Kinderrechtenverdrag die betrekking hebben op de relatie tussen kinderen en hun ouders of juist op rechten van kinderen die hun ouders moeten missen. Uitgangspunt van het Kinderrechtenverdrag is dat kinderen en hun ouder(s) bij elkaar wonen (art. 5 en 18 IVRK). Artikel 3 lid 2 schrijft voor dat verdragsstaten er voor moeten zorgen dat kinderen verzekerd worden van ‘de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn ouders’. Daarnaast hebben kinderen het recht om na de geboorte te worden ingeschreven en heeft het kind vanaf de geboorte het recht op een naam, het recht op een nationaliteit en, voor zover mogelijk, het recht om zijn ouders te kennen en door hen te worden verzorgd (art. 7 lid 1).

Soms komt het voor dat de ontwikkeling van het kind bedreigd wordt en de ouders niet langer voor hun kind kunnen zorgen. Dan moet de overheid interveniëren en een veilige omgeving voor het kind creëren waarin het kind ongestoord kan opgroeien (art. 6 IVRK) en beschermd wordt tegen kindermishandeling (art. 19 IVRK). Alleen onder strenge voorwaarden mogen kinderen en hun ouders gescheiden worden (art. 9 IVRK). Het kind dat gescheiden leeft van de ouders, heeft recht op regelmatig contact met de ouders (art. 9 lid 3 IVRK).

Voor kinderen die (tijdelijk) niet bij hun ouders kunnen wonen, moet de overheid een andere vorm van zorg bieden om de bescherming van het kind te waarborgen (art. 20 IVRK), bijvoorbeeld door een uithuisplaatsing in een pleeggezin. Het kind heeft recht op een regelmatige evaluatie van deze plaatsing (art. 25 IVRK). Belangrijk is hierbij dat het kind een

stem krijgt en gehoord wordt in alle zaken die hem of haar aangaan, ook door de rechter (art. 12 IVRK; zie ook art. 9 lid 2). In artikel 3 is neergelegd dat bij al deze beslissingen rekening moet worden gehouden met de belangen van het kind. Voor kinderen die slachtoffer zijn geworden van bijvoorbeeld geweld, verwaarlozing, exploitatie of misbruik moet de overheid zorgen voor een herstel zonder lange wachtlijsten, zodat zij goed kunnen re-integreren in de maatschappij (art. 39 IVRK).

Het komt voor dat een van de ouders van een kind zonder toestemming van de andere ouder het kind meeneemt naar een ander land en niet meer terug laat gaan. Op grond van artikel 11 IVRK zijn Staten verplicht dit te voorkomen en tegen te gaan. Een ander voorbeeld van een moeilijke situatie is als kinderen door hun ouders worden afgestaan. Om te zorgen dat die procedure goed verloopt en de belangen van het kind niet worden geschonden, is vastgelegd dat de overheid toezicht houdt op de adoptieprocedures en commerciële praktijken bestrijdt (art. 21 IVRK).

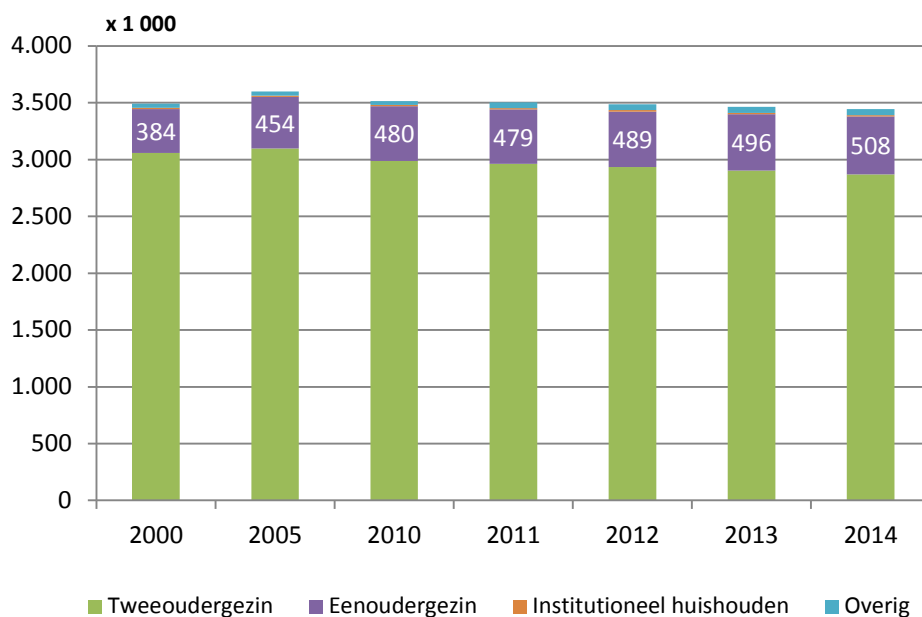
### **1.3 Kinderen en hun gezinssituatie**

#### *1.3.1 Aantallen*

Op 1 januari 2015 woonden er in Nederland ruim 3,4 miljoen minderjarige kinderen (CBS, 2015a). Dit betekent dat één op de vijf van de bijna 17 miljoen inwoners toen jonger was dan 18 jaar. Van deze minderjarige kinderen hadden 255 duizend een westers allochtone afkomst en 576 duizend een niet-westers allochtone afkomst (CBS, 2015a). Allochtonen zijn kinderen van wie één of beide ouders in het buitenland zijn geboren.

Zowel het *aantal* als het *aandeel* kinderen in Nederland is de afgelopen jaren gedaald. Vergeleken met 1 januari 2010 is het aantal 0- tot 18-jarigen met 85 duizend gedaald. En in dat jaar vormden de minderjarigen 21 procent van de totale bevolking. Naar verwachting zal het aandeel minderjarigen de komende jaren nog verder afnemen (CBS, 2015-2060). Dit heeft er mee te maken dat de Nederlandse bevolking ouder wordt, maar komt ook doordat er jaarlijks minder kinderen worden geboren. In 2013 ging het om 171 duizend geboortes (hierbij gaat het om levendgeborenen; dit zijn kinderen die na de geboorte enig teken van leven hebben vertoond, ongeacht de zwangerschapsduur), in 2010 waren dat er nog 184 duizend (CBS, 2013a).

98 procent van de minderjarige kinderen woont bij hun ouders thuis (CBS, 2014a). Voor een steeds groter aantal geldt dat dit bij één van de ouders is, en meestal de moeder. In 2014 waren er ruim een half miljoen kinderen (508 duizend) die bij één van de ouders woonden. Dit zijn er 28 duizend meer dan in 2010 (CBS, 2014b). Naarmate de leeftijd van kinderen toeneemt, neemt ook het aandeel kinderen in een eenoudergezin toe: in 2014 woonde 9 procent van de 0-jarigen in een eenoudergezin, tegen 20 procent van de 17-jarigen.

**Figuur 1.1 Kinderen (0 tot 18 jaar) naar gezinssituatie, x 1 000**

Bron: CBS.

Op 1 januari 2014 telde Nederland 1,9 miljoen gezinnen met minderjarige kinderen. Bij 1,6 miljoen gezinnen ging het daarbij om een ouderpaar en bij 340 duizend gezinnen om een alleenstaande ouder. Ruim een kwart van de ouderparen had 1 thuiswonend kind, terwijl dat bij de alleenstaande ouders ongeveer de helft was (CBS, 2014c). Wonen kinderen bij een alleenstaande ouder dan geldt voor de helft van hen dus dat ze geen broertjes of zusjes hebben. Het aantal gezinnen met drie of meer kinderen is de laatste jaren gestaag afgenomen. Het gaat daarbij wel om een momentopname van de ontwikkeling van de gezinnen. Gezinnen kunnen door geboorte nog te maken krijgen met gezinsuitbreiding. Ook geldt voor een deel van de gezinnen dat kinderen het ouderlijk huis al hebben verlaten.

### 1.3.2 Kinderopvang

Steeds meer ouders combineren werk met de zorg voor hun gezin. Voor bijna zes op de tien ouderparen met minderjarige kinderen (56 procent) geldt dat één ouder voltijd werkt en de andere ouder in deeltijd. Van één op de tien ouderparen werken beide ouders in voltijd (CBS, 2014d). Dat meer ouders werk en zorg combineren, komt vooral omdat moeders er meer voor kiezen te blijven werken en niet te stoppen met werken na de geboorte van hun eerste kind. In 2014 had 79 procent van de moeders werk of was daar naar op zoek. Tien jaar daarvoor was dat nog 70 procent (CBS, 2014e). Wel werkt het merendeel van de werkende moeders in een (grote) deeltijdbaan. Het arbeidspatroon van vaders is de afgelopen tien jaar nauwelijks veranderd; tussen de 90 en 95 procent van de vaders had werk of was daar naar op zoek, en het overgrote merendeel werkte in voltijd.

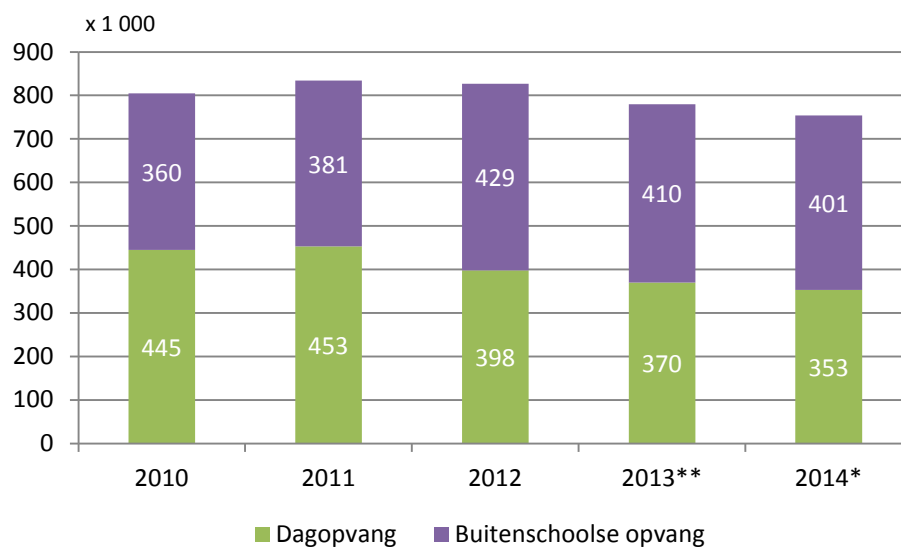


**Tabel 1.1 Arbeidsdeelname van ouderparen met minderjarige kinderen, naar jaar**

	2010		2013		2014	
	x 1 000	%	x 1 000	%	x 1 000	%
Totaal aantal ouderparen met minderjarige kinderen	1 658		1 621		1 618	
Voltijd / deeltijd	988	60	928	57	911	56
Voltijd / niet-werkend	300	18	284	18	288	18
Beide voltijd	127	8	135	8	149	9
Beide deeltijd	126	8	126	8	127	8
Deeltijd / niet-werkend	69	4	84	5	82	5
Beide niet-werkend	49	3	64	4	60	4

Bron: CBS.

Een deel van de werkende ouders maakt gebruik van de formele kinderopvang en ontvangt daarvoor ook kinderopvangtoeslag. Onder formele opvang wordt verstaan: dagopvang, opvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar; buitenschoolse opvang – zowel voor als na schooltijd als in schoolvakanties – voor basisschool kinderen; en gastouderopvang, opvang door ouderparticipatiecrèches of door gastouders via een gastouderbureau (zie ook de Wet Kinderopvang (WKO)). In 2014 gingen 754 duizend kinderen naar de kinderopvang, waarvan 354 duizend naar een vorm van dagopvang (kindercentrum of gastouder). Dagopvang is bedoeld voor kinderen die nog niet naar de basisschool gaan en baby's vanaf 3 maanden terecht bij de dagopvang. Ruim 400 duizend kinderen gingen naar de buitenschoolse opvang (BSO, kindercentrum of gastouder). Dit is de voor- en naschoolse opvang voor kinderen die naar de basisschool gaan. Het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat, is de laatste jaren gedaald (zie Figuur 1.2). Deze daling komt onder andere door de toegenomen kosten die ouders moeten betalen voor de kinderopvang. Daarnaast zal ook de verslechterde situatie op de arbeidsmarkt een rol hebben gespeeld (Visser & Huynen, 2014).

**Figuur 1.2 Kinderen in de kinderopvang, x 1 000**

Bron: CBS.

\* Voorlopige cijfers.

\*\* Nader voorlopige cijfers.

### ***Kwaliteit van de kinderopvang***

Het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) doet in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoek naar de pedagogische kwaliteit van Nederlandse kinderopvang. De meest recente peiling is in juli 2014 uitgebracht en betreft een peiling van de kwaliteit van de Nederlandse peuterspeelzalen in 2013 (Gevers Deynoot-Schaub e.a., 2014). Uit de resultaten van deze peiling komt onder andere naar voren dat peuterspeelzaalgroepen relatief lager scoren dan peutergroepen in de kinderopvang voor wat betreft de algemene proceskwaliteit. Daarnaast is gebleken dat medewerkers de basale vaardigheden in zowel de peuterspeelzalen als peutergroepen in de kinderopvang beheersen, maar dat de meer 'educatieve' vaardigheden vaak nog onvoldoende zijn. Tot slot concludeert het NCKO dat het opvalt dat de pedagogische kwaliteit in voor en vroegschoolse educatie (vve)-groepen nauwelijks verschilt van de kwaliteit in reguliere groepen.

Voor kinderdagverblijven is er nog ruimte voor verbeteringen, hoewel de kwaliteit wel aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren, met name op het gebied van de taal en interactie tussen de pedagogisch medewerkers en de kinderen, de beschikbare activiteiten voor kinderen en de ruimte en meubilering van de kinderdagverblijven (Fukkink e.a., 2013).

Het kabinet wil onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie meer op elkaar afstemmen en heeft met het oog hierop drie doelstellingen geformuleerd: de versterking van de pedagogische kwaliteit, één kwaliteitskader voor alle voorschoolse voorzieningen en één financieringsstructuur voor werkende ouders (*Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243*). In het kader van de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen, is een aantal eisen per 2015 al voor het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang gelijk getrokken, zoals de beroepskracht-kindratio (d.w.z. het aantal kinderen per werkzame beroepskracht) en het vierogenprincipe (d.w.z. er moet altijd een andere volwassene mee kunnen kijken of luisteren, wanneer een beroepskracht alleen is met een kind). Verder zal de gelijkschakeling meelopen in de brede herijking van de kwaliteitseisen in het project Het Nieuwe Toezicht (*Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 279*).

In het kader van het project Het Nieuwe Toezicht streeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ernaar om nieuwe kwaliteitseisen voor de kinderopvang en de buitenschoolse opvang in 2017 in werking te laten treden (Toelichting SZW, 2015). Deze aanpassing heeft allereerst kwaliteitsverhoging van de opvang van kinderen als doel. Daarnaast wordt met de herijking gestreefd naar eisen die meer gericht zijn op de pedagogische kwaliteit in de praktijk en minder op de structurele randvoorwaarden (*Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280*). In 2014 heeft een uitgebreide verkenning plaatsgevonden ten behoeve van de herijking van de kwaliteitseisen. Tijdens de verkenning is input verkregen van wetenschappers en experts, vertegenwoordigers van ondernemers, ouders, medewerkers en toezichthouders en handhavers. Daarnaast is gesproken met individuele medewerkers, ondernemers en toezichthouders. Dit heeft echter niet geleid tot consensus over de kwaliteitseisen. Op basis van de verkenning heeft de Minister van SZW richtinggevende uitgangspunten voor de herijking van de kwaliteitseisen geformuleerd: 1. Investeren in de kern van kwaliteit, het personeel; 2. Voor grote veiligheidsrisico's beschermen we kinderen, met kleine risico's leren we ze omgaan; 3. Concrete kwaliteitsdoelen in wet- en regelgeving; 4. Verschillende leeftijden, verschillende

kwaliteitseisen; 5. Een heldere ondergrens in de belangrijkste randvoorwaarden voor kwaliteit; 6. Vrijheid voor pedagogisch maatwerk (Toelichting SZW, 2015).

Vanuit het project Het Nieuwe Toezicht heeft de Minister van SZW tevens verkend hoe de kwaliteitseisen beter kunnen aansluiten bij de verschillende leeftijdsgroepen. Hierbij is ook nagegaan hoe de kwaliteitseisen beter toegesneden kunnen worden op het stimuleren van de ontwikkeling van baby's in de kinderopvang (Toelichting SZW, 2015), omdat extra aandacht voor de opvang van baby's gewenst is vanwege hun jonge leeftijd, ontwikkeling en kwetsbaarheid (*Kamerstukken II 2014/15*, 31 322, nr. 263). Voor baby's is het van belang dat zij veelal dezelfde verzorgers hebben en dat hun ontwikkeling gestimuleerd wordt. Beroepskrachten zouden hierin gespecialiseerd moeten zijn (*Kamerstukken II 2014/15*, 31 322, nr. 280). De Minister van SZW besluit daarom in te zetten op drie verbeterpunten. Ten eerste wordt gestreefd naar verdere kennisverwerving bij beroepskrachten over de ontwikkeling van de baby. Daarnaast wil men borgen dat beroepskrachten voldoende tijd en aandacht hebben voor de ontwikkeling en verzorging van de baby in een stabiele opvangomgeving (Toelichting SZW, 2015).

### ***Voor- en vroegschoolse educatie***

De kinderopvang en basisscholen bieden voor- en vroegschoolse educatie (vve) aan. Dit is gericht op kinderen (peuters en kleuters) die een (taal)achterstand hebben. Voorschoolse educatie is voor kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar en vroegschoolse educatie is voor kinderen uit de groepen 1 en 2 van de basisschool (Rijksoverheid, 2015). Het bereik van de doelgroep is niet altijd duidelijk, maar het aantal doelgroepkinderen is volgens de eigen definitie van gemeenten 37.290 (Inspectie van het Onderwijs, 2015; Toelichting SZW, 2015). De Onderwijsraad is van mening dat de aansluiting tussen de peutertijd en de basisschool verbeterd moet worden, omdat er nu veel verschillende vormen van opvang bestaan voor kinderen die nog niet naar de basisschool gaan. Vanaf 2,5 jaar zouden kinderen al terecht moeten kunnen op de basisschool, waar voor alle kinderen een stimulerende omgeving en goed opgeleid personeel aanwezig is. De onderwijsraad vindt daarnaast dat er een einde moet komen aan het onderscheid in Nederland tussen crèches, peuterspeelzalen en voorscholen, waardoor kinderen van werkende en niet-werkende ouders en kinderen met achterstanden verdeeld worden (Trouw, 2015).

### ***1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing***

Op grond van artikel 18 lid 3 IVRK hebben kinderen van werkende ouders recht op opvangvoorzieningen. De overheid heeft op grond van artikel 6 en 19 IVRK de verplichting te zorgen voor een veilige omgeving voor het kind waarin het ongestoord kan opgroeien. In artikel 3 lid 3 en artikel 18 lid 2 IVRK is voorts vastgelegd dat de overheid waarborgt dat de voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg van kinderen voldoen aan de vastgestelde normen, vooral ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, de geschiktheid van personeelsleden en het toezicht. De Nederlandse kinderopvang voldoet in het algemeen aan de criteria uit het IVRK.

Het ministerie van SZW is bezig met een brede herijking van de kwaliteitseisen in het kader van het project Het Nieuwe Toezicht met kwaliteitsverhoging als doel. Deze ontwikkelingen zijn aan te moedigen in het licht van het IVRK. In 2013 werden er, onder

andere door de Kinderombudsman, nog zorgen geuit over de opvang voor baby's. Dit punt is daarom op de agenda van het ministerie van SZW gezet. Er wordt door het ministerie nagedacht over hoe de kwaliteitseisen beter toegesneden kunnen worden op het stimuleren van de ontwikkeling van baby's in de kinderopvang en het kunnen bieden van een veilige omgeving. In de komende periode moet blijken of de voorgestelde verbeteringen daadwerkelijk leiden tot kwaliteitsverhoging van de geboden kinderopvang. Daarnaast gaan de ontwikkelingen op het gebied van kwaliteitsverbetering niet in op het feit dat de voorschoolse opvang niet voor alle kinderen gelijkwaardig is. Artikel 3 lid 3 IVRK schrijft voor dat voorzieningen voor kinderen van voldoende kwaliteit moeten zijn. In het licht daarvan is het wenselijk dat de verschillende vormen van voorschoolse opvang meer geïntegreerd worden, zodat de kwaliteit voor alle voorzieningen op een gelijkwaardig hoog niveau komt.

## 1.4 Familierecht

### 1.4.1 Scheiding en omgang

In 2014 hadden 35.727 minderjarige kinderen te maken met een echtscheiding. Vergeleken met 2010 is het aantal scheidingen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken licht toegenomen. (CBS, 2013b). In deze aantallen zijn de geregistreerde partnerschappen en de ongehuwden niet opgenomen en het totaal aantal kinderen waarvan de ouders uit elkaar zijn gegaan in 2014, ligt dan ook hoger. Meest genoemde reden voor mannen om te scheiden of hun partnerschap te laten ontbinden is dat ze op hun partner zijn uitgekeken. Voor vrouwen zijn de meest genoemde redenen het geen vertrouwen meer hebben in de relatie en het hebben van een ander (CBS, 2008-2013).

Het merendeel van de kinderen (ruim 70 procent) woont na een scheiding bij hun moeder en een klein deel (ruim 7 procent) bij hun vader. Het overige deel van de gescheiden ouderparen (22 procent) koos voor co-ouderschap (dit aandeel omvat ook situaties waarbij één of meer kinderen bij de moeder wonen en het andere kind/de andere kinderen bij de vader). Co-ouderschap houdt in dat kinderen deels bij de moeder en deels bij de vader wonen. In de afgelopen jaren hebben minder ouderparen de keuze voor co-ouderschap gemaakt: in 2009 ging het nog om 33 procent (CBS, 2013c).

Er is ook in 2014 zoals aangekondigd aandacht geweest voor de positie van kinderen in (v)chtscheidingen. De meest recente brief van de Staatsecretaris over het Uitvoeringsplan verbeteren situatie van kinderen in (v)chtscheiding dateert van 20 juli 2015, daarin stelt de Staatssecretaris dat er belangrijke voortgang is geboekt bij het uitvoeringsplan. Om twee onderdelen van dit plan te noemen: er is een pilot gestart bij een tweetal rechtbanken met de inzet van de regie-zitting bij scheiding en er is gekeken naar een effectievere inzet van de Raad voor de Kinderbescherming bij Gezag- en Omgangszaken. De Raad voor de Kinderbescherming heeft 5.594 gezag- en omgangsonderzoeken gedaan in 2014, dat aantal wijkt niet veel af van het voorgaande jaar (*Kamerstukken II 2014/15, 33 836, nr. 7*). Sinds 2011 is het aantal kinderen dat bij onderzoeken betrokken is gestegen van 4.800 naar 5.594. In juli 2015 heeft de Kinderombudsman zijn rapport *Veiligheid voorop* gepubliceerd over de inzet van politie bij problemen bij het nakomen van een omgangsregeling tussen ouder en kind. Een van de conclusies uit het rapport is, dat inzet van de politie alleen verdedigbaar is

wanneer de veiligheid van een kind in het geding is. Daarnaast wordt de nationale politie geadviseerd een visie te ontwikkelen op politie-inzet bij omgangsproblemen.

Zoals in de vorige Kinderrechtenmonitor 2014 vermeld, heeft de Kinderombudsman in maart 2014 een adviesrapport uitgebracht (*Vechtende ouders, het kind in de knel*) en is eind 2013 WODC onderzoek gepubliceerd naar de evaluatie van het ouderschapsplan. Uit dit laatste onderzoek blijkt dat jaarlijks ongeveer 55.000 minderjarige kinderen met een scheiding van hun ouders te maken krijgen (Ter Voert & Geurts, 2013). De afgelopen periode zijn ook drie proefschriften over ouderschap na scheiding gepubliceerd die relevant voor de discussie over het verbeteren van de positie van kinderen tijdens en na de scheiding van hun ouders (Westphal, 2015; Tomassen-Van der Lans, 2015; Smits, 2015). In haar proefschrift over het verplichte ouderschapsplan bij scheiding concludeert Tomassen-Van der Lans op basis van haar onderzoek dat ‘het conflictverminderende effect van het ouderschapsplan beperkt is’ (Tomassen-Van der Lans, 2015, p. 279). Smits concludeert in haar proefschrift over participatie van kinderen bij het ouderschapsplan onder meer dat ‘de wetgever participatie van het kind niet als het uitgangspunt hanteert, maar daar slechts beperkte betekenis aan toekent’ (Smits, 2015, p. 285). Naast deze twee proefschriften die zich concentreren op het ouderschapsplan is ook het proefschrift van Westphal (2015) verschenen dat ingaat op verblijfsarrangementen na echtscheiding. Uit haar proefschrift blijkt dat de relatie tussen ouders na echtscheiding van grote invloed is op het welbevinden van kinderen. Bovendien blijkt uit haar onderzoek dat co-ouderschap bevorderlijk is voor het welbevinden van kinderen na scheiding. Er is bovendien geen bevestiging gevonden voor de stelling dat kinderen in zeer conflictueuze scheidingen beter af zijn bij verblijf bij één van de ouders in plaats van co-ouderschap (Westphal, 2015, p. 152-153). Co-ouderschap (*shared residence*) is in het onderzoek gedefinieerd als ‘a postdivorce parenting arrangement where the child lives on alternating terms with both parents after separation’ (Westpahl, 2015, p. 17), zonder daar nadere invulling in de zin van een bepaalde minimum verdeling van tijd tussen de ouders aan te geven.

De Nederlandse overheid geeft aan dat om gemeenten te ondersteunen in het creëren van een passend aanbod, ook de omgangsvoorzieningen mee zijn genomen in de gemeentelijke pilots voor de multidisciplinaire aanpak van vechtscheidingen. In elke provincie zijn omgangsvoorzieningen beschikbaar, in totaal zijn dit er ongeveer 40. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod in de regio, dit hoeft niet in de vorm van een omgangshuis, maar kan bijvoorbeeld ook in de vorm van omgangsbegeleiding (Toelichting VWS, 2015).

De procespositie van kinderen blijft een belangrijk thema. De vraag of kinderen zelfstandig kunnen procederen (zie bijvoorbeeld Hoge Raad 29 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1415), de vraag of en in welke gevallen minderjarigen een rechtsingang hebben (zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:1721) en of kinderen het recht op inzage hebben in processtukken (Hoge Raad 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535) blijven onderwerp van discussie in de jurisprudentie.

In 2014 is het Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. art 1:250 beschikbaar gekomen op de website van de Rechtspraak. Dit rapport is mede naar aanleiding van het rapport van de Kinderombudsman uit 2012 *De Bijzondere curator: een lot uit de loterij* door

het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht (LOVF) ontwikkeld. Het werkproces beoogt duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer een bijzondere curator benoemd kan worden. Zo wordt in het werkproces aangegeven dat ook bij een conflict over de inhoud van een ouderschapsplan het van belang kan zijn een bijzondere curator te benoemen die de stem van het kind vertegenwoordigt. ‘Het conflict vormt, als het ware reeds vanwege het feit dat het tussen twee gezagdragende ouders bestaat, een belangenstrijd met de minderjarige, ook al gaat het niet om een geschil tussen de minderjarige en (een van) de ouders’ (Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. art 1:250, 2014, p. 3). Er is de afgelopen jaren een aantal cursussen voor bijzonder curatoren gestart, onder ander bij de Universiteit Leiden en bij de Vereniging voor Familierechtadvocaten en Scheidingsmediators (VFAS). Om de kwaliteit van bijzondere curatoren te waarborgen is de Raad voor de Rechtsbijstand bezig met het formuleren van eisen die aan bijzondere curatoren gesteld moeten worden. Er loopt een pilot in Breda waarbij naast advocaten en mediators gedragsdeskundigen worden ingezet als bijzondere curator. De Nederlandse overheid geeft aan dat aan het eind van 2015 een procesevaluatie wordt verwacht met een beschrijving van het proces en de ervaringen (ook van ouders en kinderen). De evaluatie loopt parallel aan de pilot en er is dus al een start mee gemaakt (Toelichting VWS, 2015).

#### *1.4.2 Internationale kindbescherming*

Internationale kindbescherming betreft kindbescherming met een internationaal element, bijvoorbeeld wanneer ouders met een kind dat onder toezicht staat van een Nederlandse Gecertificeerde Instelling verhuist naar een ander land. Een ander onderwerp van internationale kindbescherming waarvoor de afgelopen jaren veel aandacht, is internationale kinderontvoering. Belangrijke verdragen op dit gebied zijn het Haags Kinderbeschermingsverdrag uit 1996 en het Haags Kinderontvoeringsverdrag uit 1980. Het WODC heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de werking van het Haagse Kinderontvoeringsverdrag (HKOV). Het onderzoek is afgerond, maar de resultaten zijn nog niet gepubliceerd. Het Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming (BLIK) constateert in haar jaarverslag over 2014 een lichte daling van het aantal ingekomen teruggeleidingszaken (27 zaken) ten opzichte van 2013 (30 zaken). Het BLIK zegt, op basis van gegevens uit de afgelopen jaren, te verwachten dat er zich jaarlijks een instroom van 25 tot 30 verzoeken tot teruggeleiding zal voordoen. Van deze 27 in 2014 binnengekomen zaken zijn er in 21 afgedaan. De overige 6 zaken zullen in 2015 worden behandeld. In 19 van de afgedane zaken vonden regiezittingen plaats, met een totaal van 26 regiezittingen, en in 12 van deze zaken is doorverwezen naar mediation. De mediation resulteerde in 1 zaak in overeenstemming tussen de ouders, in 2 zaken tot een spiegelovereenkomst tussen de ouders en in 9 zaken had de mediation geen succes. ‘Een spiegelovereenkomst houdt in dat ouders de rechter willen laten bepalen waar de gewone verblijfplaats van het kind is. Vooruitlopend op dat besluit zijn de ouders in de vaststellingsovereenkomst contact- en zorgregelingen overeengekomen in het geval dat een kind in het ene land of in het andere land zijn gewone verblijfplaats door de rechter krijgt toegewezen’ (Centrum IKO, 2014, p. 52). In het jaarverslag merkt het BLIK een daling op in 2014 van het aantal deelnemers aan mediation in verhouding tot het aantal regiezittingen in vergelijking met de voorgaande jaren, maar het heeft hier verder geen verklaring voor. Uiteindelijk zijn er negen teruggeleidingen

toegewezen, negen verzoeken afgewezen, één ingetrokken en twee op andere wijze afgedaan. De rechtbank Den Haag, waar deze verzoeken worden behandeld, heeft per 1 juli 2014 het beleid van het Hof Den Haag overgenomen om in dit soort zaken kinderen vanaf zes jaar uit te nodigen voor een kindgesprek (BLIK, 2014).

Het Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO) maakt in haar jaarverslag over 2014 melding van 107 uitgaande verzoeken om teruggeleiding (dit waren er 108 in 2013) en 41 zaken waarin sprake was van ontvoering naar Nederland. Daarnaast zijn er 22 zaken vermeld waarbij Nederland niet als partij betrokken is, maar waarin een van de ouders wel een band met Nederland heeft. In totaal meldt het IKO 170 zaken met een uitgevoerde ontvoering in 2014 (dit waren er 174 in 2013). Bij deze 170 uitgevoerde ontvoeringen waren 247 kinderen betrokken. In het overgrote deel van de ontvoeringen (109 van de 170) worden de kinderen overgebracht door de verzorgende ouder (de ouder die meer dan 60 procent van de tijd voor de kinderen zorgt). Hiervan ging het in 102 zaken om de moeder en in zeven zaken om de vader. In 44 gevallen heeft de niet-verzorgende ouder de kinderen meegenomen (in 38 zaken de vader en in zes zaken de moeder) en in dertien gevallen was er sprake van co-ouderschap (elf moeders en twee vaders). In de overige vier gevallen zijn de kinderen meegenomen door familie, waarvan in vier gevallen door grootouders. Het grootste aandeel van de ontvoeringen (ruim 60%) vindt dus plaats door moeders die hun kinderen meer dan 60 procent van de tijd verzorgen (102 van de 166 ontvoeringen door ouders). Er zijn geen noemenswaardige veranderingen ten opzichte van de cijfers van vorig jaar, afgezien van een lichte stijging van het aantal verzorgende vaders dat de kinderen ontvoert (drie in 2013 en zeven in 2014). Het aantal ontvoerende verzorgende moeders is nagenoeg gelijk gebleven 104 in 2013 en 102 in 2014 (Centrum IKO, 2014).

**Tabel 1.2 Inkomende en uitgaande verzoeken bij Centrale Autoriteit om teruggeleiding**

	2010	2011	2012	2013	2014
Inkomende verzoeken – alle landen	55	61	49	45	41
Uitgaande verzoeken – alle landen	95	93	117	108	107

*Bron: Kinderrechtenmonitor, 2014; Centrum IKO, 2014*

#### 1.4.3 Afstamming en afstammingskennis

Een kind heeft het recht te weten wie zijn ouders zijn, blijkt uit artikel 7 IVRK. In Nederland is dit recht voor donorkinderen neergelegd in de Wet Donorgegevens Kunstmatige Voortplanting uit 2002 en voor kinderen die niet via kunstmatige voortplanting zijn verwekt, is dit recht af te leiden uit de uitspraken van de Hoge Raad in de Valkenhortsaken (HR 15 april 1994, NJ 1994, 618). Er is nergens als zodanig een verbod op het gebruik van anoniem donormateriaal neergelegd, maar het gebruik hiervan wordt in Nederland wel als strijdig met de belangen van het kind beschouwd. Zo is ook het met winst oogmerk verschaffen van donorzaad of donoreicellen niet geoorloofd. Daarnaast is het tegen betaling bemiddelen tussen draagmoeders en wensouders strafbaar gesteld (Boele-Woelki, 2012). Desondanks komen deze praktijken wel voor, hetzij binnen Nederland of Nederlandse wensouders gaan ervoor

naar het buitenland. Door moderne voortplantingstechnieken en moderne gezinssamenstellingen ontstaan nieuwe ethische vraagstukken met betrekking tot kinderen en afstamming.

De Staatscommissie herijking ouderschap die in 2014 is ingesteld is aan het bezien hoe het afstammings- en adoptierecht er de komende jaren uit zou kunnen gaan zien. Onderwerpen daar aan de orde zijn adoptie, afstamming, gezag en draagmoederschap. Met name draagmoederschap blijft de gemoederen, ook internationaal, bezighouden. Uit informatie van de overheid lijkt de betrokkenheid van Nederlandse wensouders bij draagmoederschap in het buitenland beperkt, maar de vraag is en blijft natuurlijk wat er buiten het zicht van de overheid gebeurt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) schat dat er de afgelopen twee jaar vijftien paspoortaanvragen in behandeling zijn genomen in gevallen waarin een kind via een draagmoeder ter wereld is gekomen. Daarnaast zijn er zes zaken geweest in de afgelopen vijf jaar waarbij via de rechter is getracht een kind uit een buitenlandse draagmoederschapsconstructie met behulp van een nooddocument Nederland in te laten reizen. Problemen die bij internationaal draagmoederschap vanuit het kind bezien kunnen rijzen, betreffen bijvoorbeeld onzekerheid over in het buitenland tot stand gekomen ouderschap in Nederland en daaraan gekoppeld vragen omtrent het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast kunnen landen van herkomst andere ideeën hebben over het recht of gegevens omtrent de afstamming en het behoud van identiteit. Binnen de landsgrenzen komt draagmoederschap ook voor. Naar schatting voert de Raad voor de Kinderbescherming jaarlijks ongeveer tien onderzoeken uit naar draagmoederschap: in 2012 twaalf, in 2013 negentien en in 2014 vijf (Toelichting VWS, 2015). Op grond van deze cijfers lijkt het dat draagmoederschap in Nederland relatief weinig voorkomt, maar de vraag is of de cijfers een volledig beeld van de situatie geven. Draagmoederschap is in Nederland niet verboden en het VUMC biedt zelfs draagmoederschap in combinatie met In Vitro Fertilisatie (IVF) als vruchtbaarheidsbehandeling aan. Om in aanmerking te komen voor een dergelijke behandeling bij het VUMC moet wel aan strenge eisen worden voldaan. De overdracht van ouderschap van draagmoeder naar wensouder is in Nederland niet specifiek geregeld. Gebruik moet worden gemaakt van de bestaande regelingen in het afstammings-, adoptie-, en gezagsrecht om deze overdracht te bewerkstelligen.

#### *1.4.4 Adoptie*

Ouders die een kind uit het buitenland willen adopteren, moeten eerst beginseltoestemming aanvragen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het aantal verzoeken om beginseltoestemming voor interlandelijke adoptie is voor het eerst in de afgelopen jaren licht gestegen, maar het aantal verstrekte beginseltoestemmingen is net als in de voorgaande jaren gedaald, evenals het aantal kinderen dat in Nederlandse gezinnen is opgenomen. Tijdens de procedure ter verkrijging van deze toestemming wordt gekeken of de ouders aan alle gestelde eisen voldoen. Tussen 2010 en 2014 is dit aantal met ruim 60 procent afgenomen (van 959 in 2010 naar 346 in 2014). Het aantal opgenomen kinderen daalt daarmee ook; een afname van bijna 50 procent (van 705 in 2010 naar 354 in 2014).



**Tabel 1.3: Internationale adopties**

	2010	2011	2012	2013	2014
Verzoeken ter verkrijging van beginseltoestemming	1 602	1 216	842	688	722
Intrekkingen van het verzoek	991	623	713	266	202
Aantal verstrekte beginseltoestemmingen	959	758	589	396	346
Totaal in Nederlandse gezinnen opgenomen kinderen	705	528	488	401	354
Waarvan opgenomen onder het HAV	343	356	375	295	288
Afgewezen verzoeken	103	319	26	39	140

Bron: Kinderrechtenmonitor 2014; Toelichting VWS, 2015.

#### 1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing

##### ***Scheiding en omgang***

Kinderen die te maken krijgen met een scheiding hebben het recht om tijdens dit proces gehoord te worden (art. 3, 9 en 12 IVRK). Waar behoefte aan is, zo blijkt ook uit het proefschrift van Smits, is een integrale visie op de procespositie van kinderen in civiele procedures die het kind aangaan, in overeenstemming met de relevante artikelen uit het IVRK. Kinderen worden betrokken bij procedures, bijvoorbeeld via de bijzondere curator en ze kunnen gehoord worden door de rechter als ze de leeftijd daarvoor hebben. Welke leeftijd dit is kan per procedure verschillen. Er zijn op dit moment echter geen gegevens beschikbaar over het horen van kinderen bij de rechtbanken; hoe vaak kinderen worden gehoord, hoe oud ze zijn, de reden waarom kinderen niet gehoord willen worden en of er terugkoppeling plaatsvindt naar kinderen die wel gehoord zijn. Onderzoek naar dit soort vragen zou inzicht geven in de vraag of Nederland een goed begin heeft gemaakt met voldoen aan de eisen die het IVRK stelt aan de mogelijkheid tot participatie van kinderen die te maken krijgen met een scheiding van hun ouders. In de *Concluding Observations* zegt het VN-Kinderrechtencomité (2015) hierover het volgende: ‘The Committee notes the appointment of ad litem guardians to children in court proceedings. Nevertheless, it is concerned about the limited opportunities for children to participate in decisions and policies that affect them, especially in the Caribbean part of the Kingdom’ (par. 30).

##### ***Afstamming en afstammingskennis***

De overheid heeft vorig jaar stappen op dit gebied gezet door een Staatscommissie herijking ouderschap in te stellen die zich over een aantal aspecten van ouderschap moet buigen, waaronder afstammingskennis, maar ook nationaal en grensoverschrijdend draagmoederschap. De rechten die uit artikel 3, 7 en 8 van het IVRK voortvloeien zullen hierbij centraal moeten staan.

##### ***Kinderontvoering***

In kinderonvoeringszaken zijn door de Rechtbank Den Haag stappen gemaakt om kinderen te betrekken bij de procedures op een kindvriendelijke manier en vanaf een voor Nederland jonge leeftijd, namelijk zes jaar (art. 12 IVRK). Het feit dat kinderen voornamelijk door hun verzorgende ouder, in vele gevallen de moeder, worden ontvoerd, roept vragen op. De balans

vinden tussen terugkeer en het belang van het individuele kind blijft een moeilijke opgave, die nadere discussie behoeft. Het onderzoek van het WODC over de Uitvoeringspraktijk Kinderontvoering dat in het najaar van 2015 wordt verwacht, zal hier misschien licht op kunnen werpen.

Het is in het belang van de betrokken kinderen dat er in veel van de inkomende gevallen van kinderonvoering wordt geprobeerd de conflicten via mediation op te lossen, het valt echter op dat het merendeel van deze pogingen niet succesvol is. Wat zorgelijk is, is de observatie van het BLIK dat het aantal deelnemers aan mediation ten opzichte van het aantal regiezittingen is afgenomen. Het zal moeten blijken of dit eenmalig is of dat dit een trend is.

## **1.5 Jeugdzorg**

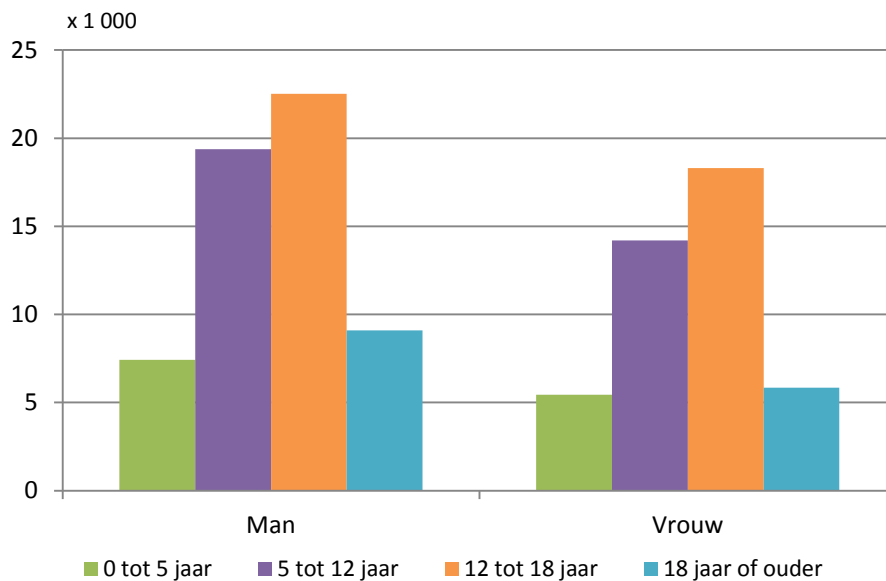
### *1.5.1 Toegang tot jeugdzorg*

Kinderen in Nederland moeten kunnen opgroeien in een gezonde en veilige omgeving. Als ouders deze omgeving niet kunnen bieden, kan zorg geboden worden in het vrijwillige kader. Is zorg in een vrijwillig kader niet mogelijk en is de rechter van mening dat een ingreep in de situatie van een kind noodzakelijk is, dan kan een kindbeschermingsmaatregel worden opgelegd.

In 2014 deden 102 duizend jongeren een beroep op de provinciale jeugdzorg (CBS, 2014f). Hierbij gaat het dus om de situatie *voor* de invoering van de nieuwe Jeugdwet. De provinciale jeugdzorg was zorg die primair bedoeld was voor jongeren en hun ouders als sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen.

Jongeren die jeugdzorg hadden, konden meerdere zorgvormen ontvangen. Deze zorgvormen konden geleverd worden door de Bureaus Jeugdzorg en door de organisaties Jeugd en Opvoedhulp (de zorgaanbieders). Van de 102 duizend jongeren die jeugdzorg ontvingen, waren er 29 duizend die alleen zorg ontvingen van Bureau Jeugdzorg en 46 duizend die alleen zorg ontvingen van een organisatie Jeugd en Opvoedhulp. De overige jongeren ontvingen hulp van beide (CBS, 2014g). Er waren iets meer jongens dan meisjes die jeugdzorg ontvingen; van de 102 duizend jongeren in 2014 waren er 58 duizend jongens (2014f).

**Figuur 1.3 Aantal jongeren in provinciaal gefinancierde jeugdzorg naar leeftijd en geslacht, 2014**



Bron: CBS.

Op 1 juli 2014 stonden er 1.983 jongeren op de wachtlijst voor jeugdzorg, dat zijn jongeren die langer dan negen weken moesten wachten voordat ze de benodigde (geïndiceerde) zorg konden krijgen. Het aantal kinderen op de wachtlijst is gedaald ten opzichte van 2013 toen 2.536 jongeren op de wachtlijst voor jeugdzorg stonden. Wanneer jongeren niet direct terecht kunnen bij de meest aangewezen vorm van zorg, kunnen zij vervangende zorg ontvangen. Van de jongeren die op 1 juli op de wachtlijst voor jeugdzorg stonden, ontvingen er 1.199 vervangende zorg (Unicef/Defence for Children, 2015).

In 2014 heeft het Samenwerkend Toezicht Jeugd onderzoek gedaan naar de zorg en ondersteuning aan gezinnen met een geringe zelfredzaamheid. Daaruit komt naar voren dat in 57 procent van de onderzochte gemeenten onvoldoende zicht is op gezinnen met complexe problematiek. Ook is de benodigde zorg voor deze groepen niet altijd direct voorhanden (Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2014). Aan het eind van 2014 en het begin van 2015 deed het Samenwerkend Toezicht opnieuw onderzoek naar de toegang tot de jeugdzorg, ditmaal bij gemeenten waar de toegang – vooruitlopend op de invoering van de Jeugdwet – al liep via de wijkteams. Hieruit komt een aantal verbeterpunten naar voren. Zo blijkt dat jeugdigen en hun ouders de weg naar de wijkteams nog niet goed vinden. De drempel om hulp te zoeken via de wijkteams wordt door jongeren als hoog ervaren en zij geven aan dat zij behoefte hebben aan online informatie en toegang tot de wijkteams buiten de gebruikelijke kantoortijden om (Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015). Hoewel jongeren en hun ouders de wijkteams dus nog niet altijd goed kunnen vinden, komt uit hetzelfde onderzoek van het Samenwerkend Toezicht Jeugd ook dat de aansluiting van wijkteams met instellingen die problemen in de opvoeding kunnen signaleren, zoals de school en het kinderdagverblijf, nog niet optimaal is. Wanneer jongeren en ouders eenmaal binnen zijn bij het wijkteam blijkt dat veiligheidsrisico's nog niet systematisch worden ingeschat. Ook vinden veel wijkteams het lastig om jeugdigen goed bij de ondersteuning te betrekken (Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2015).

### ***LHBTI-kinderen***

In 2013 is voor het eerst in Nederland onderzoek gedaan naar de rechten van kinderen in Nederland met lesbische, homo-, bi- en/of transgendergevoelens of een intersekse conditie (LHBTI-kinderen). Naar aanleiding van dit onderzoek en de constatering in de Kinderrechtenmonitor 2013 dat er een blinde vlek is als het gaat om LHBTI-kinderen en hun problemen, heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) opdracht gegeven aan het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en Movisie om onderzoek te doen naar LHBTI jongeren in de jeugdzorg, jeugdwelzijn, jeugd-(L)VB en de jeugd-GGZ (Van Emmen, Addink & Felten, 2014). Uit dit onderzoek blijkt dat er een handelingsverlegenheid bestaat bij professionals in de jeugdsector wanneer het gaat om het bespreken van LHBTI gevoelens. Een op de 10 professionals geeft aan nog nooit met een lesbische- homo of bi-jongere te maken te hebben gehad. Gelet op de cijfers omtrent het aantal lesbische- homo of bi-jongeren in Nederland, is het onwaarschijnlijk dat dit klopt. Jongeren met een intersekse-conditie zijn totaal onzichtbaar voor de professionals. Een minderheid van de professionals maakt de gevoelens van de jongere bespreekbaar en maar weinig professionals hebben ooit met een jongere gewerkt aan doelstellingen die gekoppeld zijn aan zijn of haar LHBTI-gevoelens. Hoewel uit onderzoek blijkt dat jongeren met LHBTI gevoelens vaker te maken hebben met depressieve of suïcidale gevoelens, leggen professionals geen link tussen de gevoelens van de jongere en zijn vragen en of problemen. Slechts een heel klein deel van de jongeren die baat zou kunnen hebben bij LHBTI specifieke hulpverlening en daar ook gebruik van wil maken, komt daar uiteindelijk terecht (Van Emmen, Addink & Felten, 2014).

#### *1.5.2 Onder toezicht gestelde kinderen*

In het geval dat vrijwillige hulp onvoldoende effect heeft of ouders of kinderen deze hulp niet accepteren, wordt de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld en kan de kinderrechter besluiten tot een ondertoezichtstelling (ots). Dit is een jeugdbeschermingsmaatregel waarbij het gezag van ouders wordt beperkt, maar ze het niet kwijtraken. Gedurende 2014 stonden 37 duizend minderjarige kinderen onder toezicht. De afgelopen jaren is het aantal kinderen dat onder toezicht staat gedaald. Zo stonden er in 2014 ongeveer 5 duizend kinderen minder onder toezicht dan in 2011 (CBS, 2014f). Wel zijn er door de Kinderombudsman zorgen geuit over de kwaliteit van de rapportages op basis waarvan de beslissing genomen wordt om een jeugdbeschermingsmaatregel in te zetten. Ondanks de professionele werkwijze van professionals, blijkt uit het onderzoek dat er met enige regelmaat fouten voorkomen in het onderzoeksproces en de daaruit voortvloeiende rapportages (Kinderombudsman, 2013). In een reactie op het onderzoek heeft de Staatssecretaris een aantal maatregelen aangekondigd om de kwaliteit van de rapportages te verbeteren (*Kamerstukken II* 2013/14, 31 838, nr. 347). Wanneer de kinderrechter een ondertoezichtstelling uitspreekt, is hij van mening dat de ontwikkeling van het kind ernstig bedreigd wordt en dat dus hulp nodig is. Het is dan ook van belang dat die hulp spoedig wordt geboden. Van de kinderen die in 2014 onder toezicht werden gesteld, had 63 procent binnen een week face-to-face contact met de gezinsvoogd. In 2013 was dat nog 51 procent (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 480).

Als ouders ongeschikt zijn of onmachtig om hun kind te verzorgen en op te voeden, kan de kinderrechter het gezag van de ouders beëindigen. Het gezag over de jongere komt dan bij een persoon te liggen, doorgaans bij een regionale gecertificeerde instelling of een

landelijk werkende instelling voor (gezins)voogdij die is gecertificeerd. Komt de voogdij bij een instelling te liggen, dan wordt deze feitelijk uitgevoerd door een jeugdbeschermer, die dan voogdijwerker wordt genoemd. De jongere woont dan in een pleeggezin of een instelling. Gedurende 2014 hadden 10 duizend kinderen te maken met voogdij. Het aantal kinderen dat te maken heeft met voogdij is de laatste jaren gestegen. En ook ten opzichte van 2013 is sprake van een lichte stijging (CBS, 2014f). Die stijging lijkt het gevolg te zijn van de toename van het aantal ondertoezichtstellingen in eerdere jaren. Ook de invoering van de Deltamethode heeft hieraan bijgedragen, nu deze methode duidelijk is over de OTS als tijdelijke maatregel. De OTS mag niet langdurig voort blijven bestaan, er moet worden toegewerkt naar een permanente maatregel. Dat kan een terugplaatsing thuis zijn of, als dat niet mogelijk is, de beëindiging van het gezag en overdracht van de voogdij (Regioplan, 2015).

Voogdijmaatregelen waren in voorgaande jaren vaak ‘slapende trajecten’. Er werd door de instelling die belast was met de voogdij weinig meer gekeken naar de situatie en toekomstperspectieven van de jeugdige. In 2012 is daarom gestart met de implementatie van de methode voogdij, die er vooral op gericht is de overdracht van de voogdij, van instellingsvoogden naar een natuurlijk persoon te vergemakkelijken. Regioplan heeft in opdracht van het WODC onderzoek uitgevoerd naar de implementatie van deze methode. Hieruit blijkt dat op veel terreinen vooruitgang is geboekt. Desalniettemin zijn er ook zorgpunten. Zo worden er geen overdrachtsgesprekken gevoerd met de Raad voor de Kinderbescherming bij aanvang van de voogdij – ook niet als daar geen ondertoezichtstelling aan vooraf is gegaan. Ook de overdracht van de voogdij van een instelling naar een pleegouder of zogenaamde burgervoogd (een voogd, niet zijnde een pleegouder) komt lang niet altijd van de grond. Zeker voor kinderen die in een instelling wonen, geldt dat de voogdij vaak bij de instelling blijft liggen. Overdracht naar een burgervoogd komt in de praktijk bijna niet voor (Regioplan, 2015).

**Tabel 1.4 Kinderen met een ondertoezichtstelling en/of voogdij\*, naar jaar (x 1 000)**

	2011	2012	2013	2014
Ondertoezichtstelling	42,0	41,2	39,6	37
Voogdij	8,6	8,7	9,7	10

*\*Gedurende een jaar kunnen jongeren te maken hebben met verschillende zorgvormen. Jongeren kunnen dus in één jaar zowel onder toezicht zijn gesteld als onder voogdij. In deze tabel tellen ze dan bij beide mee.*

### 1.5.3 Uithuisgeplaatste kinderen.

Als een ondertoezichtstelling niet voldoende is om een minderjarige te beschermen, kan het zijn dat hij of zij ook uit huis wordt geplaatst. Daarvoor is een machtiging van de kinderrechter nodig. Het ouderlijk gezag wordt door de machtiging uithuisplaatsing verder beperkt; ouders mogen niet meer zelf bepalen waar het kind woont. Het aantal uithuisplaatsingen laat, net als het aantal ondertoezichtstellingen, al een aantal jaar op rij een dalende trend zien. Op 31 december 2014 waren er 9.152 minderjarigen met een machtiging uit huis geplaatst. Twee jaar eerder waren dat er 11.796 en in 2013 10.578 (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 480). De daling van het aantal uithuisplaatsingen komt niet alleen door

de afname van het aantal ondertoezichtstellingen, ook het percentage onder toezicht gestelde kinderen dat ook uit huis geplaatst wordt daalt. Het wordt dus tijdens een ondertoezichtstelling minder vaak noodzakelijk geacht om het kind ook uit huis te plaatsen. Tegelijkertijd lijkt het er wel op dat kinderen steeds langer uit huis geplaatst blijven. Het aantal kinderen dat binnen een jaar weer terug bij ouders wordt geplaatst liep terug van 62,5 procent in 2013 naar 55 procent in 2014. Onduidelijk is waar deze daling aan toe te schrijven is (Toelichting VWS, 2015).

Van de kinderen die op 31 december 2014 ofwel met een machtiging, ofwel in het kader van een voogdijmaatregel uit huis waren geplaatst, woonden er 10.532 in een pleeggezin. Iets meer dan 2.900 kinderen woonden in een residentiële instelling en 2.655 in een ggz-instelling. Daarnaast woonden nog 588 kinderen in een jeugdzorgplus instelling. Het aantal kinderen dat in pleegzorg woont, neemt in absolute aantallen dus af, maar stijgt relatief gezien nog altijd. Kinderen die uit huis worden geplaatst, komen zo steeds vaker in een pleeggezin terecht. Ook het aantal kinderen in een gezinshuis neemt toe. In 2014 waren er in totaal 587 gezinshuizen in Nederland, in 2012 waren dat er nog 479. In deze huizen zijn in 2014 1.728 kinderen geplaatst, in 2012 waren dat er nog 1.677 (Gezinsinspiratieplein, 2015).

### ***Pleegzorg***

Het aantal kinderen dat in een pleeggezin woont is opnieuw gestegen. In totaal hebben in 2014, 21.880 jongeren voor kortere of langere tijd bij pleegouders gewoond. Van hen kon 40 procent terecht bij bekenden zoals grootouders, ooms, tantes burens of leerkrachten. Anderen komen terecht bij voor hen onbekende pleegouders uit het pleegouderbestand. Hoewel ook het aantal pleegouders in dit bestand is toegenomen in de afgelopen jaren, sluit de vraag niet altijd goed aan bij het aanbod. Zo zijn er te weinig plekken voor kinderen met veel gedragsproblemen, en ook broertjes en zusjes kunnen vaak niet samen worden geplaatst. Voor kinderen jonger dan 12 jaar is in verschillende regio's bepaald dat zij niet op een groep opgevangen worden, maar altijd op een gezinsvervangende plek terecht komen. Dat is terug te zien in de cijfers. Van de kinderen die op een crisisplek verblijven is 49 procent jonger dan vier jaar. Van het totaal aantal kinderen dat gebruik maakt van pleegzorg is jonger dan vier jaar, en valt 36 procent in de leeftijdsgroep vijf tot elf jaar (Pleegzorg Nederland, 2015).

Uit onderzoek onder 48 pleegkinderen die tijdelijk door grootouders zijn opgevoed is gebleken dat pleegzorg ook goed geboden kan worden door grootouders. Van de kinderen uit de onderzochte groep werd 48 procent beoordeeld als 'te zwaar voor pleegzorg' en was een andere indicatie afgegeven, bijvoorbeeld voor plaatsing in een instelling. Desalniettemin zijn de meeste plaatsingen goed afgerond (76%) en kijken pleeggrootouders positief terug op hun periode als opvoeder (Van Oosteren, 2014).

### ***Kinderen in residentiële zorg***

Hoewel het aantal kinderen in residentiële zorg, zowel in absolute als in relatieve aantallen, daalt, verbleven op 31 december 2014 nog altijd 2.902 kinderen in een residentiële instelling. Daarnaast verbleven 2.655 jeugdzorg kinderen in een ggz-instelling. Het gaat dan om kinderen die onder voogdij van Bureau Jeugdzorg stonden, of kinderen die met een machtiging uithuisplaatsing in een ggz-instelling verblijven. In totaal zitten er daarmee ruim zesduizend jeugdzorg kinderen op een residentiële plek. Dat is een duidelijke vermindering

ten opzichte van 2013 toen er bijna zeventuizend jeugdzorg-kinderen op een residentiële plek geplaatst waren. Het aantal voogdijkinderen in de instellingen is nog altijd niet duidelijk, maar het lijkt erop dat het aandeel voogdij-jongeren op residentiële plekken nog altijd relatief hoog ligt. Nog altijd zijn er over de groep kinderen in residentiële zorg weinig cijfers bekend – zo is het bijvoorbeeld niet bekend hoeveel kinderen jonger dan 12 jaar opgroeien in een instelling.

Uit onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg blijkt dat 13 procent van de residentiële instellingen geen risico-taxatie omtrent de veiligheid van de jongere in de instelling in zijn werkwijze heeft opgenomen. 36 procent voert alleen een risicotaxatie uit bij aanvang van de plaatsing. De Inspectie geeft aan dat het juist bij residentiële plekken van belang kan zijn om een risicotaxatie te maken als de jongere naar huis mag, bijvoorbeeld voor verlof, of als de jeugdige tijdens de zorg deels thuis en deels in de instelling verblijft. Ze noemt het dan ook zorgelijk dat dit nog niet standaard het geval is (Inspectie Jeugdzorg, 2015).

### ***Nazorg***

De meeste jongeren verlaten de jeugdzorg nadat zij het jeugdzorg traject hebben afgerond, of als ze achttien jaar zijn geworden. Een deel van de jongeren vertrekt vroegtijdig uit de jeugdzorg. Dat wil zeggen dat zij eerder dan volgens het plan, of voordat de vastgestelde doelen zijn bereikt, stoppen met jeugdzorg. Voor jongeren in de residentiële zorg geldt dat 16 procent de zorg vroegtijdig verlaat. Voor jongeren in de pleegzorg ligt dit aantal op 5,4 procent. Jongeren die het traject hebben afgerond, 18 jaar zijn geworden of vroegtijdig stoppen met jeugdzorg kunnen veel baat hebben bij nazorg na de jeugdzorg. Een van de knelpunten hierbij voor jongeren die in een instelling hebben verbleven is dat zij de instelling verlaten zonder dat er duidelijkheid is over hun woonplek of dagbesteding. Uit onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg komt naar voren dat van de jongeren die in 2013 uitstroomden uit een residentiële instelling van 78 procent een woonplek bekend was. In 2011 lag dat percentage nog op 86 procent. Waar het gaat om duidelijkheid over de dagbesteding van de jongeren is nog een sterkere daling zichtbaar. Van de jongeren die in 2013 uitstroomden uit een residentiële plek, was voor 69 procent duidelijkheid over hun dagbesteding. In 2011 had 85 procent nog duidelijkheid over de dagbesteding. De Inspectie geeft aan dat voor jongeren die geen duidelijkheid hebben over hun woonplek en of dagbesteding de kans op een terugval in de problematiek groot is (Inspectie Jeugdzorg, 2015).

Uit onderzoek van de Kinderombudsman naar risicjongeren die de jeugdzorg verlaten omdat zij 18 jaar zijn geworden blijkt dat deze jongeren vaak ‘zorgmoe’ zijn en daarom geboden hulp weigeren. De Kinderombudsman doet daarom een aantal aanbevelingen die gericht zijn op het voorkomen van zorgmoeheid bij jongeren en het langer en beter in beeld houden van deze risicjongeren (Kinderombudsman, 2015). Maar ook voor jongeren die wel behoefte hebben aan zorg na hun 18<sup>e</sup> zijn er drempels. Tijdens de JongWijsdag 2014 kwam naar voren dat veel jongeren die de jeugdzorg verlaten omdat zij 18 jaar zijn geworden, aangeven tegen een oerwoud aan bureaucratische organisaties aan te lopen (Unicef, 2014). De organisatie Kinderperspectief heeft daarom de mobiele app Kwikstart ontwikkeld waarmee jongeren tussen 16 en 23 jaar een overzicht kunnen krijgen van zaken die geregeld moeten worden wanneer zij op eigen benen staan. Ook wordt in een aantal gemeenten kwalitatief onderzoek gedaan naar het aanbod van nazorg. Met invoering van de Jeugdwet is in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (WMO) een bepaling opgenomen die gemeenten

verplicht in hun beleidsplannen aandacht te besteden aan nazorg voor jongvolwassenen die vanwege hun leeftijd geen beroep meer kunnen doen op de jeugdzorg. Het is nog onduidelijk in hoeverre deze bepaling daadwerkelijk bijdraagt aan een verbetering in het aanbod van nazorg.

### ***Betrokkenheid minderjarige bij de procedure***

In de Kinderrechtenmonitor 2014 werd al aandacht gevraagd voor de rol van de bijzondere curator, onder meer naar aanleiding van het onderzoek van de Kinderombudsman naar de rol van de bijzondere curator in de Nederlandse rechtspraak. Er waren toen nog geen cijfers bekend over het aantal benoemingen van een bijzondere curator. Over 2014 zijn voor het eerst cijfers opgenomen in de monitor rechtsbijstand omtrent het aantal toevoegingen van een bijzondere curator. In 2014 zijn in totaal 540 toevoegingen afgegeven voor een bijzondere curator. In de meeste gevallen ging dat om een toevoeging in een zaak over de vaststelling of juist ontkenning van het vaderschap. In jeugdzorg zaken wordt nog niet zo vaak gebruik gemaakt van een bijzondere curator. In 2014 werd 29 maal een toevoeging afgegeven voor een bijzondere curator (Monitor rechtsbijstand, 2015). Nu er geen cijfers bekend zijn over het aantal benoemingen in voorgaande jaren, is onduidelijk of hier sprake is van een toename of een afname van het aantal benoemingen. Wel is de aandacht voor de bijzondere curator toegenomen, onder meer door ingebruikname van het Landelijk Protocol over de benoeming van een bijzondere curator dat is ontwikkeld door het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht van de rechtbanken. Ook worden aanvragen voor toevoeging van een bijzondere curator bij de Raad voor de Rechtspraak sinds oktober 2014 automatisch afgegeven. Dat wil zeggen dat niet meer wordt gekeken naar de hoogte van het inkomen of het vermogen en in alle zaken het verzoek tot toevoeging wordt toegewezen (Raad voor Rechtsbijstand, 23-10-2014). Over het verzoek tot benoeming van een bijzondere curator stelde de Hoge Raad in 2014 dat het in artikel 6 lid 1 EVRM en 12 IVRK verankerde recht op toegang tot de rechter voldoende is gewaarborgd door de mogelijkheid om te verzoeken een bijzondere curator te benoemen – mits deze mogelijkheid effectief kan worden benut (HR 05-12-2014 NJ 2015/57).

In 2014 en 2015 heeft de Universiteit Leiden onderzoek gedaan naar het recht van minderjarigen om gehoord te worden bij een gerechtelijke beslissing omtrent de uithuisplaatsing. Uit dat onderzoek komt naar voren dat het kindgesprek een nog onduidelijke plaats inneemt in de procedure. De informatie die het kind geeft komt bijna nooit terug in de eindbeschikking en het is onduidelijk op welke wijze deze informatie wordt meegenomen in de uiteindelijke beslissing. Hoewel de Nederlandse wet de mogelijkheid openlaat om ook kinderen jonger dan 12 jaar uit te nodigen voor een gesprek, blijkt dat de twaalfjaarsgrens die geldt voor het uitnodigen van kinderen om gehoord te worden op zitting in de praktijk vrij strikt benaderd wordt en dat jongeren jonger dan twaalf jaar onzichtbaar blijven in de procedure (De Jong-de Kruijf & Van der Zon, 2015).

#### ***1.5.4 Kinderrechtenbeschouwing***

Kinderen hebben het recht om verzorgd te worden door hun eigen ouders, zo staat in artikel 7 van het IVRK. Om dat te stimuleren beschermt het IVRK het gezin (art. 16 en 9 IVRK) en geeft hen het recht op de ondersteuning die het gezin nodig heeft (art. 18 IVRK). Die



verplichting wordt verder uitgewerkt in de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen (vanaf hier: Richtlijnen voor alternatieve zorg), die in 2009 zijn verwelkomd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In deze richtlijnen wordt uitgebreid aandacht besteed aan maatregelen die de Staat moet nemen om kinderen en hun ouders te ondersteunen en scheidingen tussen ouders en kind te voorkomen.

Is een scheiding tussen ouders en kind – ondanks alle gedane inspanningen – niet te voorkomen, dan heeft het kind recht op bijzondere bijstand van de staat (art. 20 IVRK). De staat moet er dan voor zorgen dat het gat dat ontstaat doordat de ouderlijke zorg wegvalt, wordt opgevuld. Dat gaat verder dan alleen een nieuwe woonplek, ook de veiligheid en ontwikkeling van het kind moeten gewaarborgd worden. Welke maatregelen dat vereist, wordt verder uitgewerkt in de Richtlijnen voor alternatieve zorg.

### ***Jeugdzorg – Het voorkomen van verdergaand ingrijpen***

Hoewel artikel 18 IVRK bepaalt dat de staat kinderen en hun ouders ondersteuning moet bieden, blijkt dat in Nederland nog niet alle kinderen goed worden bereikt. Dat is niet alleen in strijd met artikel 18 IVRK, het knelt ook met artikel 2 van het IVRK. Daarin staat dat lidstaten een verplichting hebben om alle rechten uit het IVRK effectief te waarborgen voor *alle* kinderen. De preambule bij het IVRK bepaalt bovendien dat kinderen in moeilijke omstandigheden bijzondere aandacht behoeven. De Nederlandse overheid moet dus niet alleen gelijke toegang tot jeugdhulp aan alle kinderen bieden, maar ook extra zijn best doen om juist die kinderen die het in het bijzonder moeilijk hebben, te ondersteunen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de jeugdzorg aan kinderen uit gezinnen waar veel problemen spelen. Ook moet de drempel naar de wijkteams verlaagd worden, zodat jongeren en hun ouders beter de weg vinden naar de jeugdhulp.

Artikel 16 van het IVRK beschermt het gezinsleven van kinderen en hun ouders. Ingrijpen in dit gezinsleven moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Een ondertoezichtstelling breekt in op het gezinsleven van betrokkenen omdat hierdoor het gezag van de ouders wordt beperkt. Het is daarom ook positief te zien dat het aantal kinderen dat onder toezicht staat al een aantal jaren achtereen daalt. Ook is belangrijk dat de inbreuk niet langer duurt dan noodzakelijk en hulp moet dus snel tot stand komen. In 2014 is opnieuw vooruitgang geboekt waar het gaat om het spoedig contact tot stand brengen van kinderen en ouders met de gezinsvoogd. In 2014 had 63 procent van de cliënten binnen een week contact met de gezinsvoogd. Desalniettemin betekent dit dat ook ruim een derde van de cliënten te lang moet wachten op dit eerste contact. Juist na het uitspreken van een kinderbeschermingsmaatregel, waarbij de kinderrechter heeft geoordeeld dat overheidsingrijpen noodzakelijk is, is het belangrijk dat cliënten snel contact hebben met hulpverleners.

### ***Uithuisplaatsingen***

Als hulpverlening binnen het gezin niet voldoende is om het kind en zijn ontwikkeling te beschermen, kan een kind uit huis worden geplaatst. Artikel 9 IVRK bepaalt dat dit alleen mag als de bevoegde autoriteiten bepalen dat de plaatsing noodzakelijk is in het belang van het kind. Ook moet de uithuisplaatsing passen binnen de geldende wet- en regelgeving in een land en moet de beslissing worden getoetst door een rechter. In deze procedure moeten alle

betrokkenen de mogelijkheid hebben hun standpunt naar voren te brengen, dus ook het kind zelf.

Kinderen die uit huis zijn geplaatst, hebben op grond van artikel 20 IVRK recht op bijzondere bescherming en bijstand. De Staat moet ervoor zorgen dat het gat dat is ontstaan doordat de ouderlijke zorg weg is gevallen, wordt opgevuld. Kinderrechtendocumenten geven dan ook een duidelijke voorkeur aan plaatsing van het kind in een gezinsvervangende omgeving, boven plaatsing in een instelling. Volgens de Richtlijnen voor alternatieve zorg mogen kinderen alleen in een instelling worden geplaatst als dat passend, noodzakelijk en constructief is voor het kind (par. 21). Hoewel het aantal kinderen op een residentiële plek daalt, zitten er nog altijd ruim zesduizend jeugdbeschermingskinderen in een instelling. Het Kinderrechtencomité gaf dit jaar dan ook aan zich zorgen te maken over het hoge aantal kinderen op residentiële plekken in Nederland (VN-Kinderrechtencomité, 2015). Dat is te meer zorgelijk omdat de veiligheid in instellingen nog niet optimaal gewaarborgd is. Uit onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg kwam naar voren dat niet altijd een risicotaxatie wordt gemaakt, bijvoorbeeld wanneer de jongere binnen komt of op verlof mag.

Het verlaten van de instelling moet goed worden voorbereid. In de Aanbeveling van de Raad van Europa uit 2005 over kinderen in residentiële voorzieningen staat dat lidstaten moeten garanderen dat kinderen die de residentiële zorg verlaten, kunnen re-integreren in de samenleving door onderwijs, training, voorbereiding op werk, en toegang moeten hebben tot huisvesting. Hiertoe moet voor elk kind dat residentiële zorg verlaat een *'post-placement plan'* worden voorbereid. Dat is in Nederland nog niet goed geregeld. Uit de cijfers komt naar voren dat een deel van de jongere geen duidelijkheid heeft over woonplek of dagbesteding zodra zij de instelling verlaten.

Maar niet alleen voor kinderen die een instelling verlaten moet de nazorg beter. In de Richtlijnen voor alternatieve zorg staat hierover dat de kinderbeschermingsautoriteiten een opgeleid persoon moeten aanwijzen die een jongere kan begeleiden bij de zelfstandige terugkeer naar de samenleving. Ook moet er aandacht zijn voor voldoende financiële ondersteuning en toegang tot voorzieningen. Voor zowel kinderen die de pleegzorg verlaten, bijvoorbeeld omdat ze 18 jaar zijn geworden, als voor kinderen die een instelling verlaten moet de nazorg verbeteren met voldoende aandacht voor het opbouwen van een (soms zelfstandig) leven na de plaatsing.

Kinderen die onder voogdij staan, zijn vaak extra kwetsbaar. Hun ouders hebben geen gezag meer over hen, vaak omdat de kinderrechter hen dat gezag heeft ontnomen. Omdat de gezagsbeëindigende maatregel de meest vergaande kinderbeschermingsmaatregel is, hebben kinderen vaak al veel meegemaakt voordat ze onder voogdij komen. De Gecertificeerde Instelling heeft dan ook een zorgplicht om ervoor te zorgen dat deze kinderen voldoende bescherming krijgen. Toch groeit een groot deel van deze kinderen op in een instelling. Uit de evaluatie van de methode voogdij komt naar voren dat voogdijkinderen die opgroeien op een residentiële plek vaak lang onder voogdij van een instelling blijven. Desalniettemin heeft de methode voogdij voor veel verbeteringen gezorgd. Als gevolg daarvan is besloten om de eerder in de Jeugdwet opgenomen toetsende taak die de Raad voor de Kinderbescherming had bij voogdij, niet in werking te laten treden.

### ***Betrokkenheid minderjarige bij de procedure***

Kinderen hebben het recht om hun mening te geven in procedures die hen aangaan, zo bepaalt artikel 12 IVRK. Artikel 9 IVRK benadrukt deze verplichting nog eens waar het gaat om kinderen die uit huis zijn geplaatst. In internationale documenten is de laatste jaren ook steeds meer aandacht gevraagd voor het recht van het kind om zelf te klagen bij een rechter. Zo besteedden de Verenigde Naties in 2014 hun jaarlijkse dag van discussie over de rechten van het kind aan de toegang van het kind tot het recht. In het voorbereidende document stelt de Mensenrechtenraad dat rechten alleen betekenis hebben als er ook een mogelijkheid bestaat ze af te dwingen. Omdat kinderen in de praktijk vaak tegen obstakels oplopen wanneer zij proberen hun rechten af te dwingen, moet het onderwerp volgens de Mensenrechtenraad hoger op de politieke agenda komen te staan.

In Nederland zijn er verschillende mogelijkheden voor kinderen om betrokken te raken bij een juridische procedure. Zo kunnen kinderen met behulp van een bijzondere curator klagen voor een rechter. In de praktijk blijkt het aantal benoemingen van een bijzondere curator in jeugdzorgzaken nog niet erg hoog te liggen. In 2014 werd in 29 jeugdzorgzaken een bijzondere curator benoemd. De Hoge Raad stelt over de figuur van de bijzondere curator dat deze de in artikel 6 lid 1 EVRM en 12 IVRK verankerde rechten voldoende waarborgt mits deze mogelijkheid effectief kan worden benut (Hoge Raad 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535). Het is gelet op een aantal benoemingen in jeugdzorgzaken de vraag of hier daadwerkelijk sprake is van een effectieve toegang tot het recht.

In Nederland worden in beginsel alleen kinderen van twaalf jaar en ouder opgeroepen voor het kinderverhoor (art. 809 Wetboek van Rechtsvordering). In het licht van artikel 12 IVRK en het daarbij behorende twaalfde General Comment (2009) van het VN-Kinderrechtencomité – waarin staat dat de vraag of een kind wel of niet gehoord wordt niet afhankelijk mag zijn van een gefixeerde leeftijdsgrens – dient de wetgever nog eens goed naar deze bepaling te kijken. Zeker nu blijkt dat kinderen jonger dan 12 in de praktijk vrijwel onzichtbaar zijn in gerechtelijke procedures omtrent een uithuisplaatsing. Hoewel artikel 12 IVRK aangeeft dat kinderen niet alleen gehoord moeten worden, maar dat aan deze mening ook een passend gewicht moet worden toegekend, blijkt het in uithuisplaatsingszaken onduidelijk wat er met de mening van het kind wordt gedaan. De vereiste terugkoppeling aan het kind wordt vaak vergeten. Pas wanneer ook duidelijk en in kindvriendelijke taal aan het kind is uitgelegd wat de uiteindelijke beslissing is en welke rol zijn of haar mening daarin heeft gespeeld, kan volledig voldaan worden aan de verplichtingen uit artikel 12 van het IVRK.

## **1.6 Caribisch Nederland**

### ***1.6.1 Gezinssituatie***

Bijna een kwart van de bevolking op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is jonger dan 20 jaar. Op 1 januari 2015 woonden er 5,6 duizend 0- tot 20-jarigen en bijna 19 duizend 20-plussers (CBS, 2015b). Ruim drie kwart van deze kinderen woonde op Bonaire, verreweg het grootste eiland van Caribisch Nederland. Ook worden hier de meeste kinderen geboren van Caribisch Nederland. In 2014 ging het om 242 geboortes in totaal, waarvan 207 op Bonaire (CBS, 2014h).

### *1.6.2 Jeugdzorg*

De organisatie van de jeugdzorg in Caribisch Nederland bestaat uit een directie en stafdienst en daarnaast Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Bonaire, Centrum Jeugd en Gezin Sint Eustatius en Centrum Jeugd en gezin Saba (Rijksdienst Caribisch Nederland, 2015). De jeugdzorg en (gezins)voogdij in Caribisch Nederland zijn toegesneden op de kleinschaligheid en de specifieke behoeften van de eilanden. Daarom is besloten niet de Wet op de jeugdzorg of de Jeugdwet van toepassing te verklaren, maar bestaande Antilliaanse wetgeving over te nemen (*Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3*). Het is van groot belang dat de jeugdzorg in Caribisch Nederland van goede kwaliteit is en dat er in verband daarmee toezicht wordt uitgeoefend op de aanbieders van jeugdzorg en de gezinsvoogdij- instelling. Er is gebleken dat de Inspectie Jeugdzorg met haar toezicht hierbij een goede stimulerende rol kan vervullen. Hier is echter wel een wettelijk grondslag voor nodig. Om deze grondslag te creëren is op 29 juni 2015 een wetsvoorstel ingediend door de Staatssecretarissen van VWS en Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (*Kamerstukken II 2014/15, 34 238, nr. 2*). In het wetsvoorstel staat dat de aanbieder van jeugdzorg verantwoorde jeugdzorg moet verlenen, dat er verantwoorde gezinsvoogdij en voogdij dient plaats te vinden in Caribisch Nederland en dat de onderzoeks- en rapportage taak van de voogdijraad verantwoord verloopt. Hierop moet de Inspectie toezicht houden. Bij het vervullen van hun toezichttaak dient de Inspectie waar nodig rekening te houden met de behoeften van Caribisch Nederland.

De basiseisen van verantwoorde jeugdzorg voor Caribisch Nederland zijn uitgewerkt in het kwaliteitskader dat is opgesteld door Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) in samenwerking met de Inspectie. Aan een kwaliteitskader voor de voogdijraad wordt gewerkt. In het wetsvoorstel is ook een meldplicht opgenomen. Jeugdigen staan bij de verlening van jeugdzorg of (gezins)voogdij in een afhankelijkheidsrelatie tot de medewerker van de betreffende aanbieder of instelling. Dit maakt hen extra kwetsbaar en het is daarom van belang dat de Inspectie op de hoogte wordt gesteld wanneer in dat kader sprake is van een calamiteit of geweld.

Daarnaast zal de Inspectie toezicht houden op de civiele taken van de voogdijraad. Het gaat hierbij om een aantal taken op het gebied van interlandelijke adoptie en internationale kinderontvoering. Daarnaast zal de Inspectie toezicht houden op de naleving van de toezichtstaak van de voogdijraad in het kader van de ondertoezichtstelling. De uitvoering van de ondertoezichtstelling is belegd bij de jeugdzorg en gezinsvoogdij.

Het wetsvoorstel is positief ontvangen door de Tweede Kamer. Het bieden van een wettelijke grondslag komt ten goede aan de kwaliteit van het toezicht op de aangeboden jeugdzorg. Daarmee versterkt het de zorgbasis voor de eilandbewoners.

### *1.6.3 Kinderrechtenbeschouwing*

Nederland heeft, op grond van artikel 18 IVRK, de positieve verplichting om ouders op passende wijze bijstand te verlenen bij het opvoeden van hun kinderen. Daarnaast moeten kinderen worden beschermd tegen mishandeling en verwaarlozing (art. 19 IVRK) en heeft elk kind dat opgroeit recht op een veilige leefomgeving (art. 6 IVRK). Het is daarbij van belang dat de uitvoerende instanties, zoals jeugdzorginstellingen, kwaliteit leveren en ervoor zorgen dat kinderen in een veilige omgeving kunnen opgroeien. Het nieuwe wetsvoorstel, ter

verbetering van de kwaliteit van het toezicht van de Inspectie Jeugdzorg, is een belangrijke stap in de goede richting.

## **1.7 Conclusies en aandachtspunten**

### *1.7.1 Conclusies*

#### ***Kinderen en hun gezinssituatie***

Het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat, is de laatste jaren gedaald. Deze daling komt onder andere door de toegenomen kosten voor de kinderopvang en heeft daarnaast ook te maken met de verslechterde situatie van ouders op de arbeidsmarkt. Het kabinet wil onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie meer op elkaar afstemmen. In het kader daarvan zijn een aantal kwaliteitseisen voor het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang al gelijk getrokken, zoals de beroepskracht-kindratio en het vierogenprincipe. Daarnaast wordt er door het ministerie van SZW nagedacht over hoe het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang verbeterd kan worden. Een onderdeel daarvan betreft het verbeteren van de kwaliteit van de opvang aan baby's, aangezien ouders hun kind al wanneer het drie maanden oud is naar de kinderopvang kan brengen. De Onderwijsraad pleit er echter voor om de voorschoolse opvang voor alle kinderen gelijk te laten zijn, zodat alle kinderen kunnen profiteren van hoogwaardige voorschoolse voorzieningen, die gericht zijn op het stimuleren van hun ontwikkeling.

#### ***Familierecht***

Het is positief dat er voortdurende aandacht is voor de positie van kinderen bij scheiding van hun ouders. Het is echter wel van belang dat uiteindelijk de verschillende initiatieven, met betrekking tot het ouderschapsplan en het horen van kinderen, goed te evalueren. Alleen aandacht voor de positie van het kind is niet genoeg, uiteindelijk is het doel om tot een verbetering van de positie van kinderen te komen. In dat kader zou het opportuun zijn om meer zicht te krijgen op de ervaring van kinderen, met betrekking tot het horen van hen in procedures aangaande gezag en omgang. Bovendien is het hoog tijd dat de wetgever een integrale visie ontwikkelt op de procespositie van de minderjarige in het civiele recht, die recht doet aan de vereisten van het IVRK neergelegd in de artikelen 3 (het belang van kind), 5 (de rol van ouders en de ontwikkelende vermogens van kinderen) en 12 (het recht om gehoord te worden).

#### ***Jeugdzorg***

Opnieuw is het aantal kinderen dat te maken krijgt met gedwongen jeugdzorg afgenomen. Zowel het aantal kinderen dat onder toezicht staat, als het aantal kinderen dat te maken krijgt met een uithuisplaatsing daalt al verschillende jaren achtereen. Het lijkt er daarmee op dat steeds meer problemen in het vrijwillig kader kunnen worden aangepakt. Daarvoor is het wel belangrijk dat alle kinderen die ondersteuning nodig hebben ook bereikt worden. Onderzoek laat zien dat nog niet altijd goed zicht is op kinderen uit gezinnen met een complexe problematiek. Recenter onderzoek naar de toegang via de wijkteams laat zien dat de drempel om hulp te zoeken zowel voor jongeren als hun ouders nog hoog ligt. Omdat ook de

signalering van problemen via andere wegen nog niet optimaal is, geeft dat zorgen. Het is daarmee onduidelijk of alle kinderen die hulp nodig hebben, onder de nieuwe organisatie van de jeugdhulp goed bereikt worden. In de Kinderrechtenmonitor van 2016 zal daar meer zicht op zijn als cijfers over 2015 bekend zijn.

Voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen geldt dat zij steeds vaker in een pleeggezin terecht kunnen. Toch blijft ook het aantal jongeren dat opgroeit in een instelling hoog, en dat baart ook het VN-Kinderrechtencomité zorgen. Dat nog altijd ruim zesduizend kinderen in de jeugdzorg in een instelling zijn geplaatst is te meer zorgelijk nu uit onderzoek blijkt dat veiligheidsrisico's voor deze kinderen nog niet altijd goed ingeschat worden. Ook moet meer aandacht komen voor de nazorg na plaatsing in een instelling. Wanneer jongeren de instelling verlaten zou in ieder geval duidelijk moeten zijn waar ze gaan wonen en hoe hun dagbesteding eruit ziet. Uit de cijfers over de afgelopen jaren blijkt dat dit juist voor steeds minder kinderen die een instelling verlaten duidelijk is.

Het aantal kinderen dat onder voogdij staat stijgt al een aantal jaar achtereen. Voorheen waren dit vaak slapende trajecten. Hoewel de methode voogdij veel verbetering heeft gebracht, is het belangrijk dat voor deze groep voldoende aandacht blijft, zeker wanneer deze jongeren onder voogdij van een instelling staan en op een residentiële plek wonen. Ook voor hen mag het opgroeien in een instelling geen vanzelfsprekendheid zijn.

Wat betreft de rechtspositie van jongeren die te maken krijgen met jeugdzorg is het maar de vraag of de mogelijkheid om van deze figuur gebruik te maken effectief kan worden benut door kinderen die met jeugdzorg te maken krijgen. Van alle kinderen die in 2014 met jeugdzorg te maken hadden, hebben er maar 29 een bijzondere curator toegewezen gekregen. En ook waar het gaat om het recht om gehoord te worden zijn verbeteringen denkbaar, zeker waar het de terugkoppeling aan de minderjarige betreft. Het is nu nog vaak onduidelijk welke rol de mening van de minderjarige heeft gespeeld bij de beslissing van de rechters

### ***Caribisch Nederland***

De Wet op de jeugdzorg en de nieuwe Jeugdwet zijn niet van toepassing in Caribisch Nederland, maar bestaande Antilliaanse wetgeving is van toepassing. De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op de jeugdzorg in Caribisch Nederland. Hier is echter nog wel een wettelijk grondslag voor nodig en daarvoor is een wetsvoorstel ingediend door de Staatssecretarissen van VWS en Veiligheid en Justitie en de Minister van BZK. In het wetsvoorstel staat dat de Inspectie toezicht moet houden op de aanbieders van jeugdzorg en dat zij verantwoorde jeugdzorg moeten verlenen, dat er verantwoorde gezinsvoogdij en voogdij dient plaats te vinden in Caribisch Nederland en dat de onderzoeks- en rapportage taak van de voogdijraad verantwoord verloopt. Daarnaast moet de Inspectie toezicht houden op de taken omtrent interlandelijke adoptie en internationale kinderontvoering. En de Inspectie houdt toezicht op de naleving van de toezichtstaak van de voogdijraad in het kader van de ondertoezichtstelling. Het nieuwe wetsvoorstel is een belangrijke stap in de goede richting wat betreft de verbetering van de kwaliteit van de jeugdzorg in Caribisch Nederland.

### *1.7.2 Aandachtspunten*

#### ***Kinderen en hun gezinssituatie***

1. De voorschoolse opvang zou voor alle kinderen van gelijkwaardige kwaliteit moeten zijn, wat inhoudt dat alle kinderen gebruik moeten kunnen maken van een voorschoolse voorziening die niet alleen gericht is op opvang, maar ook op stimulering van hun ontwikkeling in een pedagogisch verantwoorde omgeving.

#### ***Familierecht***

2. Het is tijd dat de wetgever een integrale visie ontwikkelt op de procespositie van de minderjarige in het civiele recht, die recht doet aan de vereisten van het IVRK neergelegd in de artikelen 3, 5 en 12.
3. Het is essentieel dat de voortdurende aandacht voor de verbetering van de positie van kinderen bij scheiding door de wetgever uiteindelijk ook in daden wordt omgezet.
4. Het is zowel op wetgevingsniveau als in de praktijk opportuun dat er blijvende aandacht is voor diversiteit van minderjarigen, zowel wat betreft de gezinssituaties waarin kinderen opgroeien, bijvoorbeeld eenoudergezinnen, gescheiden gezinnen, duo-moedergezinnen of meeroudergezinnen, als diversiteit onder kinderen zelf, zoals bijvoorbeeld aandacht voor LHBTI-kinderen.

#### ***Jeugdzorg***

5. Gemeenten moeten er voor zorgen dat de toegang tot de jeugdhulp laagdrempelig is, zodat alle kinderen en ouders die hulp nodig hebben de weg naar jeugdhulp weten te vinden. De Inspectie Jeugdzorg moet onderzoek blijven doen naar de toegang tot de jeugdhulp via de wijkteams zodat goed zicht is op de vraag of alle groepen goed bereikt worden.
6. Zorg dat er voldoende aandacht is voor kinderen die onder voogdij staan, zeker wanneer zij onder voogdij van een instelling staan. De instellingen moeten ook voor deze kinderen actief op zoek blijven naar een natuurlijk persoon en, als zij nog in een instelling wonen, een woonplek binnen een gezin.
7. De aanbieders van residentiële zorg moeten er voor zorgen dat voor alle kinderen die een instelling verlaten duidelijk is waar zij gaan wonen en hoe hun dagbesteding eruit zal komen te zien.
8. Kinderrechters bij de rechtbanken en raadsheren bij de gerechtshoven moeten in hun beslissingen duidelijker motiveren op welke wijze de mening van het kind is meegenomen in de eindbeslissing.
9. Gemeenten moeten verantwoordelijkheid nemen voor de continuering van hulpverlening aan kwetsbare jongeren die 18 jaar worden, dat betekent dat gemeenten deze groep kwetsbare jongeren in kaart moeten brengen en hier specifiek beleid op moeten formuleren. Dat beleid moet in ieder geval bestaan uit voldoende passende hulp en ruimte voor maatwerk.

***Caribisch Nederland***

10. Zorg ervoor dat de kwaliteit van de aangeboden jeugdzorg in Caribisch Nederland adequaat gemonitord wordt door de Inspectie Jeugdzorg en dat de wettelijke basis daarvoor zo snel mogelijk wordt gecreëerd.



## Literatuur

### **BLIK, 2014**

Het Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming (BLIK), *Verslag over de periode 1 januari 2014 – 1 januari 2015*, Den Haag: Rechtbank Den Haag, team Familie en Internationale kindbescherming, 2014.

### **Boele-Woelki, 2012**

Boele-Woelki, K., Curry-Sumner, I., Schrama, W., & Vonk, M., *Commercieel draagmoederschap en illegale opnemings van kinderen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2012.

### **CBS, 2015a**

CBS, StatLine, *Bevolking per maand; leeftijd, geslacht, herkomst, generatie*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### **CBS, 2015b**

CBS, StatLine, *Bevolking Caribisch Nederland (1 januari); geslacht, leeftijd*. Geraadpleegd op 4 september 2015.

### **CBS, 2015-2060**

CBS, Statline, *Prognose bevolking; geslacht, leeftijd, herkomst en generatie, 2013-2060*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### **CBS, 2014a**

CBS, StatLine, *Personen in huishoudens naar leeftijd en geslacht, 1 januari*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### **CBS, 2014b**

CBS, Jeugdmonitor StatLine, *Eenoudergezinnen naar persoonskenmerken; jongeren (0 tot 25 jaar)*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### **CBS, 2014c**

CBS, StatLine, *Huishoudens; kindertal, leeftijdsklasse kind*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### **CBS, 2014d**

CBS, Statline, *Arbeidsdeelname; paren*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### **CBS, 2014e**

CBS, Statline, *Arbeidsdeelname; positie in het huishouden*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### **CBS, 2014f**

CBS StatLine, *Jongeren in provinciaal gefinancierde jeugdzorg; zorgduur, zorgvorm, regio*. Geraadpleegd op 25 september 2015.

**CBS, 2014g**

CBS StatLine, *Jongeren in de provinciaal-gefinancierde jeugdzorg; zorgvormen*. Geraadpleegd op 25 september 2015.

**CBS, 2014h**

CBS, StatLine, *Bevolkingsontwikkeling Caribisch Nederland; geboorte, sterfte, migratie*. Geraadpleegd op 4 september 2015.

**CBS, 2013a**

CBS, StatLine, *Geboorte naar diverse kenmerken*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

**CBS, 2013b**

CBS, Jeugdmonitor StatLine, *Minderjarige kinderen betrokken bij echtscheidingen naar regio*. Geraadpleegd op 30 juli 2015.

**CBS, 2013c**

CBS, StatLine, *Echtscheidingsprocedures 1993-2013*. Geraadpleegd op 29 juli 2015.

**CBS, 2008-2013**

CBS, StatLine, *Scheiden; belangrijke redenen, geslacht, 2008-2013*. Geraadpleegd op 29 juli 2015.

**Centrum IKO, 2014**

Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), *Jaarverslag 2014*, Hilversum: Centrum IKO, 2014.

**Van Emmen, Addink & Felten, 2014**

M. van Emmen, A. Addink & H. Felten, *Jong en Anders*, NJI en Movisie, 2014.

**Fukkink, Gevers Deynoot-Schaub, Helmerhorst, Bollen & Riksen-Walraven, 2013**

Fukkink, R.G., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I. & Riksen-Walraven, J.M.A., *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*, Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek, 2013.

**Gevers Deynoot-Schaub, Helmerhorst, Bollena & Fukkink, 2014**

Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollena, I., Fukkink, R.G., *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 2- tot 4-jarigen in Nederlandse peuterspeelzalen in 2013*, Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek, 2014.

**Gezinsinspiratieplein, 2015**

Gezinsinspiratieplein, *Factsheet gezinshuizen 2014*, 2015.

**Inspectie van het Onderwijs, 2015**

Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2015.

**Kindcentra 2020, 2015**

Kindcentra 2020, *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*, Regiegroep Kindcentra 2020, 2015, <http://www.kindcentra2020.nl/sites/default/files/files/Boek-Kindcentra-2020.pdf>.

**Kinderombudsman, 2014**

Kinderombudsman, *Vechtende ouders, het kind in de knel*, Den Haag: de Kinderombudsman, 2014.

**Kinderombudsman, 2013**

Kinderombudsman, *Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2013.

**Kinderombudsman, 2012**

Kinderombudsman, *De bijzondere curator, een lot uit de loterij? Adviesrapport over waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2012.

**Van Oosteren, 2014**

Van Oosteren, H., *Pleegouders maken het verschil – portret van een onderbelichte groep*, Gezinsinspiratieplein en Rudolphstichting 2014.

**Pleegzorg Nederland 2015,**

Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2014*, 2015, [https://www.pleegzorg.nl/media/uploads/pers\\_pagina/2014\\_factsheet\\_pleegzorg.pdf](https://www.pleegzorg.nl/media/uploads/pers_pagina/2014_factsheet_pleegzorg.pdf)

**Regioplan, 2015**

Regioplan, *Evaluatie van de Methode Voogdij*, Den Haag: WODC, 2015.

**Rijksdienst Caribisch Nederland, 2015**

Rijksdienst Caribisch Nederland, *Jeugdzorg en Gezinsvoogdij*, <http://www.rijksdienstcn.com/jeugdzorg-en-gezinsvoogdij>, geraadpleegd op 22 september 2015.

**Rijksoverheid, 2015**

Rijksoverheid, *Wat is voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE)?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/taalachterstand/vraag-en-antwoord/wat-is-voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie-vve>, geraadpleegd op 22 september 2015.

**Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2015**

Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Toegang tot jeugdhulp vanuit de wijkteams*, Utrecht 2015.

**Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2014**

Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Vormgeving zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redbaarheid*, Utrecht 2014.

**Smits, 2015**

Smits, V., *Participatie van het kind bij het ouderschapsplan*, Apeldoorn: Maklu-Uitgevers, 2015.

**Tomassen-Van der Lans, 2015**

Tomassen-Van der Lans, M., *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2015.

**Trouw, 2015**

Trouw, *Structurele visie op de opvang van jonge kinderen ontbreekt*, geraadpleegd op 11 september 2015, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4556/Onderwijs/article/detail/4138439/2015/09/09/Structurele-visie-op-de-opvang-van-jonge-kinderen-ontbreekt.dhtml>

**Unicef, 2014**

Unicef, *Verslag van de Ronde Tafel Discussie Pleegzorg – Kinderrechtentop 2014*, Unicef, 2014.

**Unicef/Defence for Children, 2015**

Unicef/Defence for Children, *Jaarbericht Kinderrechten 2015*, Voorburg/Leiden, 2015.

**Visser & Huynen, 2014**

Visser, H. & Huynen, B. *Minder kinderen naar kinderdagverblijven*. CBS webmagazine, dd. 18-02-2014. Geraadpleegd op 29 juli 2015.

**VN-Kinderrechtencomité, 2015**

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, Advance unedited version.

**VN-Kinderrechtencomité, 2009**

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 12, The right of the child to be heard* (CRC/C/GC/12), 20 juli 2009.

**Ter Voert & Geurts, 2013**

Ter Voert, M.J. & Geurts T., *Evaluatie Ouderschapsplan. Een eerste verkenning*. Den Haag: WODC, 2013.

**Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. art 1:250, 2014**

Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. art 1:250, 2014, <https://www.rechtspraak.nl/Procedures/Landelijke-regelingen/sector-familie-en-jeugdrecht/Pages/default.aspx>, geraadpleegd op 23 september 2015.

**Westphal, 2015**

Westphal, S.K., *Are the kids alright?*, Utrecht: Ridderprint, 2015.

***Officiële publicaties***

*Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3

*Kamerstukken II* 2013/14, 31 322, nr. 243

*Kamerstukken II* 2013/14, 31 838, nr. 347

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 322, nr. 263

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 322, nr. 279

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 322, nr. 280

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 480

*Kamerstukken II* 2014/15, 33 836, nr. 7

*Kamerstukken II* 2014/15, 34 238, nr. 2

***Nationale rechtspraak***

HR 29 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1415

HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535

HR 15 april 1994, NJ 1994, 618

Hof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:1721



## **Domein 2 Bescherming tegen exploitatie en geweld**

### **2.1 Inleiding**

### **2.2 Relevante artikelen uit het kinderrechtenverdrag**

### **2.3 Minderjarige slachtoffers van delicten in het algemeen**

#### *2.3.1 Aard en omvang*

#### *2.3.2 Kinderrechtenbeschouwing*

### **2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel**

#### *2.4.1 Aard en omvang*

#### *2.4.2 Aanpak mensenhandel*

#### *2.4.3 Opvang en hulpverlening*

#### *2.4.4 Kinderrechtenbeschouwing*

### **2.5 Kindermishandeling**

#### *2.5.1 Aard en omvang*

#### *2.5.2 Preventie van kindermishandeling*

#### *2.5.3 Het gewijzigde jeugdstelsel en de signalering en melding van kindermishandeling*

#### *2.5.4 Civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling*

#### *2.5.5 Straf- en bestuursrechtelijke aanpak van kindermishandeling*

#### *2.5.6 Kinderrechtenbeschouwing*

### **2.6 Vermiste kinderen**

#### *2.6.1 Aard en omvang*

#### *2.6.2 Kinderrechtenbeschouwing*

### **2.7 Kind en internet**

#### *2.7.1 Veilig internet*

#### *2.7.2 Online privacy en reputatie*

#### *2.7.3 Online misdaad*

#### *2.7.4 Kinderrechtenbeschouwing*

### **2.8 Caribisch Nederland**

#### *2.8.1 Minderjarige slachtoffers*

#### *2.8.2 Online veiligheid*

#### *2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing*

### **2.9 Conclusies en aandachtspunten**

#### *2.9.1 Conclusies*

#### *2.9.2 Aandachtspunten*

## **2.1 Inleiding**

Kinderen kunnen slachtoffer zijn van verschillende vormen van criminaliteit en geweld. In dit hoofdstuk staat de bescherming van kinderen tegen exploitatie en geweld centraal. Het kan hierbij gaan om kinderen die slachtoffer zijn van delicten in het algemeen, zoals diefstal of geweld. Maar het kan ook gaan om ernstigere vormen van criminaliteit zoals mensenhandel en seksuele uitbuiting. Daarnaast wordt uitgebreid stil gestaan bij het thema kindermishandeling. Kinderen kunnen het slachtoffer zijn van emotionele verwaarlozing, fysieke mishandeling of seksueel geweld. Dit vindt vaak plaats in de directe leefomgeving van het kind. Ook wordt aandacht besteed aan de online veiligheid van kinderen en cybercriminaliteit. In het laatste deel staat de situatie van kinderen in Caribisch Nederland centraal. Dit hoofdstuk geeft inzicht in cijfers en in nieuwe beleidsontwikkelingen en wetten of regelingen om minderjarigen te beschermen tegen uitbuiting en geweld.

## **2.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

Het Kinderrechtenverdrag kent een aantal specifieke bepalingen die kinderen beschermen tegen exploitatie en geweld. Zo vermeldt artikel 19 dat elk kind ‘recht heeft op bescherming tegen alle vormen van lichamelijke en geestelijke mishandeling en verwaarlozing, zowel in het gezin als daarbuiten’. Het Kinderrechtencomité heeft in 2011 een uitgebreide toelichting gegeven op de inhoud en werking van artikel 19 IVRK via General Comment nr. 13. Hieruit volgt dat de term ‘geweld tegen kinderen’ 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. Daarbij geeft het Kinderrechtencomité aan dat het beschermen van de menselijke waardigheid van het kind en zijn fysieke en psychische integriteit, door het voorkomen van geweld tegen kinderen, van essentieel belang is voor het implementeren van het geheel aan rechten in het Kinderrechtenverdrag.

De artikelen 32 tot en met 36 richten zich op de bescherming van kinderen tegen verschillende vormen van uitbuiting en exploitatie, zoals kinderarbeid (art. 32 IVRK), drugsgebruik (art. 33 IVRK), kinderprostitutie en kinderpornografie (art. 34 IVRK) en het ontvoeren, verhandelen of verkopen van kinderen (art. 35 IVRK). In geval van vermissing heeft de overheid een verantwoordelijkheid in te staan voor een veilige situatie van kinderen en exploitatie te voorkomen. Zij dient op grond van artikel 35 IVRK passende maatregelen te treffen ter voorkoming van ontvoering of handel, ongeacht het doel en de vorm daarvan. Andere situaties waarin kinderen risico lopen om te worden uitgebuit of geëxploiteerd die niet, of niet volledig onder één van de specifieke artikelen vallen, zijn bijvoorbeeld het ongeoorloofd gebruiken van kinderen in media en reclame, in de sportwereld, in het theater als artiest en in modellenwerk. Daarom is in het Kinderrechtenverdrag ook een algemeen artikel opgenomen dat toeziet op alle denkbare vormen van uitbuiting en exploitatie: artikel 36 IVRK. Artikel 24 over gezondheid bevat in lid 3 de verplichting van overheden om schadelijke traditionele praktijken, zoals meisjesbesnijdenis, af te schaffen.

Het optionele protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (2000), dat door Nederland is geratificeerd, specificereert de verplichtingen van de overheid op dit gebied. Artikelen 1, 8 en 9 gaan over de bescherming tegen iedere vorm van handel en uitbuiting. Artikelen 8 en 9 stellen bij uitbuiting van minderjarigen het



belang van het kind voorop. Ook dient passende hulp aan en begeleiding van slachtoffers voorhanden te zijn. Artikel 9 richt zich bovendien op speciale aandacht voor de veiligheid van minderjarigen in de opsporing en vervolging van mensenhandel zaken.

In het kader van de uitbuiting van en handel in kinderen zijn tevens de artikelen 7, 8 en 12 IVRK van belang. Zo waarborgt artikel 7 dat ieder kind het recht heeft om zijn of haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd. Op grond van artikel 8 heeft ieder kind het recht zijn of haar identiteit te allen tijde te behouden en rust op de overheid de verplichting het kind te steunen om zijn of haar identiteit te herstellen als die ontnomen is. Artikel 12 waarborgt dat ieder kind het recht heeft om zijn of haar mening te geven over alle zaken die het kind aangaan, ook wanneer zij deelnemen aan een strafrechtelijke procedure.

De artikelen 16 en 17 IVRK spelen een belangrijke rol binnen het verwante thema online misbruik, waarbij het gaat om aspecten die een link hebben met of een risico vormen voor exploitatie. Artikel 16 waarborgt de privacy van het kind en artikel 17 voorziet, naast het recht op toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen, in het recht op bescherming tegen schadelijke informatie.

Bij de bestrijding van kindermishandeling zijn artikel 5 en 18 IVRK van belang. Ze voorzien in actieve ondersteuning van de ouders bij de opvoeding van het kind. Tot slot hebben alle minderjarige slachtoffers van geweld, misbruik en uitbuiting op grond van artikel 39 IVRK recht op bijzondere zorg.

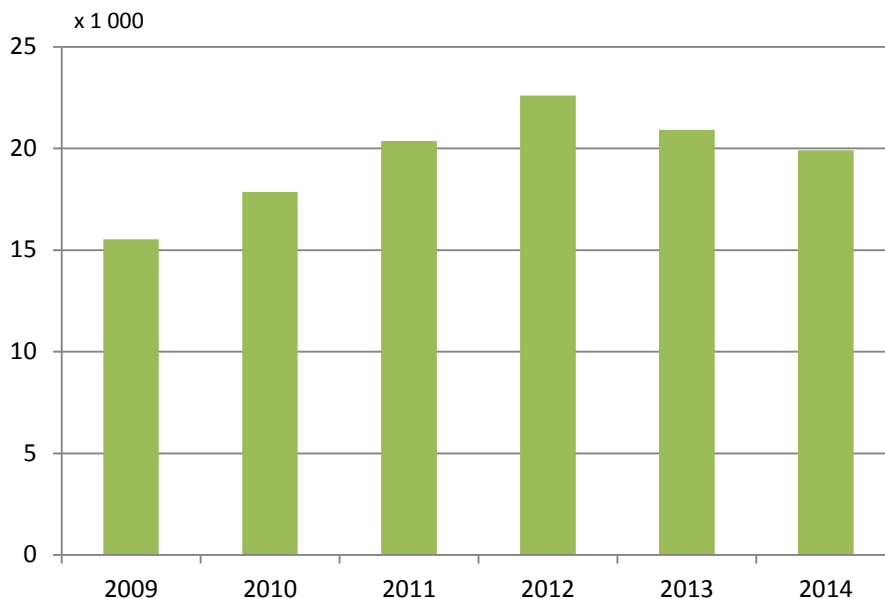
## **2.3 Minderjarige slachtoffers van delicten in het algemeen**

### *2.3.1 Aard en omvang*

Een klein deel van de jongeren van 15 tot 18 jaar houdt er rekening mee dat ze zelf slachtoffer kunnen worden van een delict. Zo gaf in 2014 11 procent aan dat ze de kans (heel) groot achten dat ze de komende 12 maanden slachtoffer zullen worden van woninginbraak. Voor zakkenrollerij geldt dat voor 5 procent van de 15- tot 18-jarigen (CBS, 2014a). Jongeren zijn vaker slachtoffer van één of meer delicten dan 35-plussers. In 2014 gaf een op de vijf jongeren van 15 tot 18 jaar in het voorgaande jaar een of meerdere keren slachtoffer te zijn geweest van een geweldsdelict, vermogensdelict of vandalisme. Daarbij gaat het vooral om delicten zoals fietsdiefstal en zakkenrollen. 18- tot 25-jarigen zijn juist vaker dan 15- tot 18-jarigen slachtoffer van één of meerdere delicten, waarbij ze vooral vaker aangeven dat hun fiets is gestolen (CBS, 2014b).

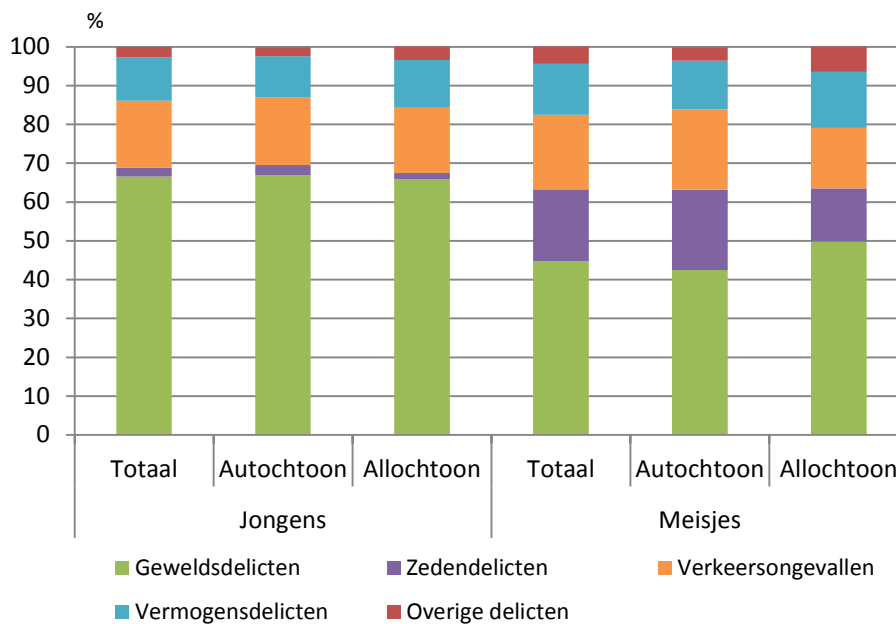
Iedereen die te maken heeft gehad met een delict of een ongeval, kan hulp krijgen van Slachtofferhulp Nederland. In 2014 hielp Slachtofferhulp Nederland 19,9 duizend kinderen in de leeftijd van 0 tot 20 jaar. Het aantal jongeren dat een beroep doet op Slachtofferhulp Nederland nam in de jaren 2009 tot 2012 toe, de laatste jaren is echter sprake van een afname (CBS, 2014c).

**Figuur 1.1 Slachtofferhulp jongeren (0 tot 20 jaar), x 1 000**



Bron: Slachtofferhulp Nederland & CBS.

Jongeren ontvingen vooral hulp vanwege geweldsdelicten en verkeersongevallen. Meisjes ontvingen daarnaast beduidend vaker dan jongens hulp vanwege zedendelicten. Naar verhouding ontvangen meer allochtone jongeren dan autochtone jongeren hulp van Slachtofferhulp Nederland. Wordt het aantal jongeren dat in 2014 hulp ontving namelijk gerelateerd aan de totale groep jongeren tot 20 jaar in de betreffende herkomstgroep dan gaat het voor de allochtone jongeren om 7 op de duizend en voor de autochtone jongeren om 5 op de duizend (CBS, 2014c). Autochtone en allochtone meisjes verschillen licht in de hulp die ze ontvangen. Autochtone meisjes ontvangen vaker dan allochtone meisjes hulp vanwege zedendelicten. Bij allochtone meisjes daarentegen gaat het vaker om hulp vanwege een geweldsdelict. Tussen autochtone en allochtone jongens zijn er weinig verschillen (CBS, 2014c).

**Figuur 1.2 Slachtofferhulp jongeren (0 tot 20 jaar) naar type delict, geslacht en herkomst, 2014**

Bron: Slachtofferhulp Nederland & CBS.

### 2.3.2 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen en jongeren hebben, wanneer zij slachtoffer worden van een gewelds, op grond van artikel 39 IVRK, recht op een traject dat hun herstel en herintegratie bevordert. Daarnaast geeft artikel 2 IVRK, kinderen het recht om beschermd te worden tegen discriminatie. Staten moeten kinderen beschermen tegen alle vormen van discriminatie. Allochtone jongeren tot 20 jaar zijn relatief vaak slachtoffer van een geweldsdelict zij zijn in 2014 vaker dan autochtone jongeren geholpen door Slachtofferhulp als slachtoffer van een geweldsdelict. Onderzoek naar de verschillen tussen allochtone en autochtone jeugdigen inzake slachtofferschap van geweld zou kunnen uitwijzen of discriminatie hieraan ten grondslag ligt. Onderwerp van onderzoek zou ook het verschil in het gebruik van Slachtofferhulp van zedenslachtoffers kunnen zijn. Autochtone jongeren ontvangen naar verhouding beduidend vaker hulp van Slachtofferhulp Nederland vanwege een zedendelict dan allochtone jongeren.

## 2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

### 2.4.1 Aard en omvang

Onder mensenhandel wordt iedere vorm van uitbuiting van gedwongen (seksuele) dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden zoals strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht verstaan (zie art. 273f Sr). Uitbuiting van minderjarigen is altijd strafbaar, ook als de minderjarige vrijwillig meewerkt. Hierbij kan het gaan om handel in meisjes, gedwongen prostitutie en loverboy-problematiek, maar ook om uitbuiting in andere sectoren, zoals in de horeca, de tuinbouw, bij huishoudelijk werk of fabriekswerk. Meestal is sprake van fysieke dwang. Dwang kan echter ook de vorm aannemen van misleiding of chantage van het slachtoffer of van misbruik van een kwetsbare positie van het slachtoffer.

De cijfermatige update van de Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen geeft inzicht in het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel.

Opgemerkt dient te worden dat deze cijfers betrekking hebben op het aantal geregistreerde mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij Comensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel), de cijfers geven dus geen compleet beeld van slachtoffers van mensenhandel (Nationaal rapporteur, NRM, 2015a). Uit dit rapport blijkt dat in 2014 door Comensha 283 minderjarige slachtoffers zijn geregistreerd, dit komt neer op zo'n 18 procent van het totale aantal geregistreerde slachtoffers, dit aandeel is ongeveer gelijk aan het aandeel minderjarige slachtoffers in 2013 (NRM, 2015a; Toelichting V&J, 2015). De grootste groep minderjarigen betreft de 15- tot en met 17-jarigen, hierbij ging het namelijk om 225 slachtoffers. De groep van 0 tot en met 14-jarigen is relatief en absoluut gegroeid ten opzichte van de jaren ervoor. In 2013 ging het hierbij nog om 38 slachtoffers, terwijl dit er in 2014 58 zijn.

Meer dan de helft van de geregistreerde minderjarige slachtoffers (146) is afkomstig uit Nederland. Ten opzichte van 2013 zijn dit er in 2014 zowel absoluut als relatief minder. In 2013 waren dit 165 minderjarigen (11,5%), terwijl dit er in 2014 146 waren (9,4%). Het aandeel buitenlandse minderjarigen is in 2014 iets gestegen, van 93 in 2013 (6,5%) naar 132 (8,5%) in 2014 (NRM, 2015a).

In de cijfers van de Nationaal Rapporteur wordt niet specifiek aangegeven van welke vorm van uitbuiting minderjarigen slachtoffer zijn geworden. Wel zijn cijfers bekend over de vorm van uitbuiting voor de groep slachtoffers als geheel (minderjarigen en meerderjarigen samen). In 2014 is 65,7 procent van de geregistreerde slachtoffers uitgebuit in de seksindustrie. Buiten de seksindustrie worden slachtoffers met name uitgebuit in horecagelegenheden, de huishouding, vervoer en opslag, landbouw, bosbouw en visserij en de gedwongen criminaliteit (Toelichting V&J, 2015).

**Tabel 2.1: Minderjarige slachtoffers van mensenhandel**

	2012	2013	2014
<b>Leeftijd</b>			
0-14 jaar	29	38	58
15-17 jaar	194	221	225
<b>Achtergrond</b>			
Nederlands	141	165	146
buitenlands	80	93	132

Bron: NRM, 2015a

#### 2.4.2 Aanpak mensenhandel

Om een beeld te krijgen van de daders van mensenhandel, kan gekeken worden naar de registratie van zaken door het Openbaar Ministerie (OM). Deze cijfers geven echter geen compleet beeld, omdat het OM in zijn registratie geen onderscheid maakt tussen minderjarige en meerderjarige slachtoffers. In 2014 zijn er in totaal 294 zaken met één of meerdere mensenhandel-feiten bij het OM binnengekomen. Daarnaast zijn er 183 mensenhandel-zaken door de rechter afgedaan. Ook zijn er in 2014, 10 zaken bij het OM binnengekomen waarbij artikel 248b Sr (het plegen van ontucht tegen betaling met een 16- of 17- jarige) een rol speelde (Toelichting V&J, 2015).

Per 15 november 2013 zijn de strafverzwarende omstandigheden, zoals genoemd in artikel 273f Sr, door de implementatie van de EU-richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers (2011/36/EU) uitgebreid. Zo is de betrokkenheid van een minderjarig slachtoffer een strafverzwarende omstandigheid (art. 273f lid 3 sub 2 Sr). Aan de hand van cijfers van het OM kan gezien worden hoe vaak deze strafverzwarende omstandigheid een rol heeft gespeeld in strafzaken sinds de invoering van deze bepaling. In zestien zaken die bij het OM zijn ingestroomd, speelde artikel 273f lid 3 sub 2 Sr een rol. In negen zaken die door de rechter zijn afgedaan speelde sub 2 een rol. De door de rechter afgedane zaken zijn niet perse dezelfde zaken als de ingestroomde zaken. Er zit logischerwijs een tijdspanne tussen de instroom en afdoening van zaken en in een latere fase kan de officier van justitie nog bepalen de verdachte te vervolgen voor lid 3 sub 2 (of de officier kan juist afzien van vervolging voor dit lid) (Toelichting V&J, 2015).

In de meeste gevallen (89%) wordt een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd wanneer de rechter mensenhandel bewezen acht. Tussen 2010 en 2013 nam de duur van deze straffen ieder jaar toe. De Nationaal Rapporteur wijst erop dat het opmerkelijk is dat er in 2014 een forse daling heeft plaatsgevonden in de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (van 804 dagen onvoorwaardelijk in 2013 naar 665 dagen in 2014) (NRM, 2015b).

De Hoge Raad heeft in 2014 een belangrijke uitspraak gedaan over de bescherming van minderjarige slachtoffers in mensenhandel-zaken (Hoge Raad 20 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1174). Het ging in deze zaak om een minderjarig meisje dat in de prostitutie was gebracht. De Hoge Raad oordeelt dat dwang niet bewezen hoeft te worden wanneer het om een minderjarig slachtoffer gaat. Ook oordeelt de Hoge Raad dat instemming met prostitutiewerk en het feit dat het slachtoffer al eerder in de prostitutie werkte niet aan een bewezenverklaring in de weg staan. Via een omweg mogen deze omstandigheden ook niet bij de straftoemeting een rol spelen. Verder benoemt de Hoge Raad dat de grens tussen een poging en een voltooid delict bij mensenhandel niet altijd makkelijk te trekken is. In ieder geval is bescherming vereist vanaf het moment waarop minderjarigen worden geworven om in de prostitutie te gaan werken. Tot slot moeten minderjarigen niet alleen beschermd worden tegen mensenhandelaren, maar ook tegen degenen die van hun seksuele diensten gebruik maken. Hiermee wordt door de Hoge Raad nogmaals erkend dat kinderen in mensenhandel-zaken bijzonder kwetsbare slachtoffers zijn die bescherming nodig hebben (Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijssen, 2014).

#### 2.4.3 Opvang en hulpverlening

In 2014 is het actieplan voor de rijksbrede aanpak van loverboys afgelopen. De drie p's *prevention, prosecution* en *protection* vormden de leidraad van het actieplan. Het gaat dus om het verhinderen dat mensen slachtoffer worden van loverboys, de aanpak van loverboys en de bescherming en opvang van slachtoffers. Er wordt naar gestreefd om de Tweede Kamer nog in 2015 te informeren over het vervolg op het actieplan rijksbrede aanpak loverboyproblematiek. Daarbij zal in eerste instantie worden geïnventariseerd wat de resultaten van het actieplan 2011-2014 zijn en welke acties nog een vervolg moeten krijgen. Ook zal worden aangesloten bij de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Azough. Deze commissie is in april 2014 ingesteld om de hulpverlening aan minderjarige slachtoffers

van loverboys in jeugdzorginstellingen te verbeteren. Door de commissie zijn vijftien kernelementen genoemd, die bijdragen aan de verbetering van het hulpaanbod aan deze doelgroep. Hieruit zijn actiepunten geformuleerd, die betrekking hebben op signalering, registratie, opvang en behandeling (*Kamerstukken II 2014/15*, 31 839, nr. 429). In 2015 zullen de ministeries van Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) samen met de sector bepalen welke speerpunten er daarnaast nog in het nieuwe actieplan benoemd zullen worden. Voor de hand liggende thema's zijn de aanpak specifiek gericht op daders, de samenwerking tussen zorg en justitieketen en de signalering en registratie van de problematiek (Toelichting V&J, 2015). Samen met de jeugdzorgorganisaties heeft de commissie een aantal handreikingen en signaleringsinstrument en een kwaliteitskader voor jeugdhulporganisaties die gespecialiseerde opvang en hulp bieden aan meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel ontwikkeld (Jeugdzorg Nederland, 2015).

### ***Nederlandse slachtoffers van mensenhandel***

In oktober 2013 is het interdepartementale project *Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel* (Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) van start gegaan. Bij dit verwijsmechanisme staan de slachtoffers van mensenhandel centraal. Met het mechanisme wordt beoogd een kader te geven waarin de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties zijn vastgelegd (*Kamerstukken II 2013/14*, 28 638, nr. 122). Onderdeel van het mechanisme is de website *wegwijzermensenhandel.nl*, die sinds 2015 bestaat. Deze site biedt inzicht in de verschillende rechten, betrokken organisaties en regelingen, die van belang zijn bij de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel (Rijksoverheid, 2015).

Op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Jeugdwet zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de opvang en de zorg voor slachtoffers van mensenhandel. Per 1 januari 2015 zijn de wijkteams de poortwachter naar hulp- en zorgverlening. De Nationaal Rapporteur heeft haar zorgen geuit over het gebrek aan expertise binnen deze wijkteams. Dit terwijl kennis en ervaring belangrijk zijn bij het signaleren van slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel. Er worden twee mogelijke oplossingen voor dit probleem genoemd. Zo zou er ingezet kunnen worden op structurele nascholing en trainingen voor professionals. Daarnaast zouden er specialisten op het gebied van mensenhandel binnen de wijkteams moeten komen (NRM, 2015c).

### ***Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel***

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel, worden ondergebracht en beschermd in de Beschermd Opvang (BO). In 2014 verbleven 40 amv's in de BO vanwege het feit dat zij (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel (zie Domein 6, par. 6.10.3). Deze kinderen verbleven hier gemiddeld 120 dagen (Unicef/Defence for Children, 2015).

In het Algemeen Overleg Kinderhandel van 15 januari 2014 heeft de Staatssecretaris toegezegd te onderzoeken of het mogelijk is om mogelijke slachtoffers van mensenhandel die eerst in de BO opgevangen worden, langer te begeleiden en in de BO meer maatwerk te leveren. De toezegging van de Staatssecretaris had betrekking op een pilot die wordt

uitgevoerd in de beschermde opvang. Deze pilot duurt een jaar en vindt plaats gedurende het jaar 2015. Het is derhalve nog te vroeg om op de resultaten van de pilot in te gaan. De pilot beoogt de overgang van de BO naar een regulier asielzoekerscentrum beter te laten verlopen, zodat de jongeren ook na hun 18<sup>e</sup> minder risico's lopen alsnog slachtoffer te worden van mensenhandel of in andere onwenselijke situaties terecht komen (Toelichting V&J, 2015). Terugkeer van amv's, die slachtoffer zijn van mensenhandel, naar het land van herkomst vindt plaats indien er in het thuisland sprake is van adequate opvang, bij voorkeur bij familie. Het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft aan dat de ervaring leert dat amv's bij aankomst in het land van herkomst worden opgehaald door familie (Toelichting V&J, 2015).

Buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel kunnen aanspraak maken op een tijdelijke verblijfsstatus. Deze kan ook worden omgezet in een niet-tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden. De Vreemdelingencirculaire onderscheidt voor slachtoffers en getuige-aangevers drie verblijfsrechtelijke situaties met betrekking tot het tijdelijke verblijfsrecht van slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel: 1. de bedenktijd voor slachtoffers van mensenhandel; 2. de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel; en 3. de verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel (B8/3 Vreemdelingencirculaire). Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt een bedenktijd van maximaal drie maanden gegeven, waarbinnen zij moeten beslissen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. In de Kinderrechtenmonitor 2014 is reeds opgemerkt dat de vreemdelingrechtelijke procedures voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel complex zijn en het lijkt erop dat slechts weinig alleenstaande minderjarige vreemdelingen gebruik maken van of in aanmerking komen voor de specifieke procedure tot aanvraag van een B8/3 verblijfsvergunning (zie ook Domein 6, par. 6.10.3). In 2014 is maar aan 10 kinderen een dergelijke vergunning verleend (Unicef/Defence for Children, 2015).

Zowel Unicef en Defence for Children (2015) als de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015d) oordeelt dat er een specifieke verblijfsvergunning moet komen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel, waarin het belang van het kind centraal staat. Deze verblijfsvergunning zou niet afhankelijk moeten zijn van een aangifte tegen een mensenhandelaar en de duur van de verblijfsvergunning zou niet afhankelijk moeten zijn van de strafrechtelijke procedure tegen de verdachte. Deze aanbeveling past binnen haar bredere aanbeveling tot een beschermingssysteem voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, waarin naast de bescherming van slachtoffers aandacht is voor de opsporing en vervolging van mensenhandelaars. De Nationaal Rapporteur geeft aan dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen een bijzonder kwetsbare groep zijn voor mensenhandel (NRM, 2015d).

#### *2.4.4 Kinderrechtenbeschouwing*

Uitbuiting van minderjarigen vormt een ernstige inbreuk op de rechten van het kind, met name op de artikelen 32-36 IVRK. In artikel 32 is het verbod op kinderarbeid opgenomen en in artikel 34 het verbod op seksuele exploitatie van kinderen. Artikel 35 IVRK waarborgt dat ieder kind recht heeft op bescherming tegen mensenhandel. Daarnaast volgt uit artikel 39 IVRK dat ieder kind dat slachtoffer is van uitbuiting het recht heeft op bijzondere zorg. Het

Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie geeft aanvullende regelingen op dit gebied.

Een blijvend probleem is, dat er over het aantal kinderen in Nederland dat jaarlijks slachtoffer is van mensenhandel onduidelijkheid bestaat en dat de cijfers geen compleet beeld geven (zie ook par. 16 van de *Concluding Observations* van het VN-Kinderrechtencomité, 2015). De wegwijzer mensenhandel, onderdeel van het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel, beoogt hierin verbetering aan te brengen. Op deze manier krijgt Comensha meer bekendheid. Gemonitord zal moeten worden of er inderdaad meer meldingen bij Comensha terecht komen (*Kamerstukken II* 2013/14, 28 638, nr. 122). Daarnaast is het van belang dat er ook gegevens verzameld worden van andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting.

Een ander punt van aandacht zijn de wijkteams, die per januari 2015 de poortwachter zijn naar hulp- en zorgverlening. De Nationaal Rapporteur heeft haar zorgen geuit over het gebrek aan expertise binnen deze wijkteams, terwijl kennis en ervaring belangrijk zijn bij het signaleren van slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel (NRM, 2015c).

In 2009 heeft het VN-Kinderrechtencomité Nederland geadviseerd passende juridische en andere maatregelen te nemen om kinderen te beschermen die slachtoffer zijn geworden van seksuele uitbuiting en prostitutie en om daders van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting te vervolgen. Hieraan is ten eerste gevolg gegeven door de uitbreiding van de strafverzwarende omstandigheden met betrekking tot mensenhandel in november 2013. De betrokkenheid van een minderjarig slachtoffer is sindsdien een strafverzwarende omstandigheid (art. 273 lid 3 sub 2 Sr). Daarnaast is in mei 2014 door de Hoge Raad een belangrijke uitspraak gedaan over de bescherming van minderjarige slachtoffers in mensenhandel-zaken (Hoge Raad 20 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1174). De Hoge Raad heeft geoordeeld dat dwang niet bewezen hoeft te worden wanneer het om een minderjarig slachtoffer gaat. Daarnaast staan instemming met prostitutiewerk en het feit dat het slachtoffer al eerder in de prostitutie werkte niet aan een bewezenverklaring van mensenhandel in de weg. Verder oordeelde de Hoge Raad dat de grens tussen een poging en een voltooid delict bij mensenhandel niet altijd makkelijk te trekken is. Daarom is bescherming noodzakelijk vanaf het moment waarop minderjarigen worden geworven om in de prostitutie te gaan werken. Tot slot moeten minderjarigen niet alleen beschermd worden tegen mensenhandelaren, maar ook tegen degenen die van hun seksuele diensten gebruik maken. Het is positief dat de Hoge Raad hiermee aandachtspunten heeft aangekaart voor de vervolging en berechting van mensenhandel gepleegd tegen minderjarigen en erkent dat minderjarigen bijzonder kwetsbare slachtoffers zijn.

Artikel 22 IVRK schrijft verder voor dat de verdragsstaten minderjarige vluchtelingen speciale bescherming moeten bieden en zich moeten inspannen om het kind te herenigen met zijn ouders of andere familieleden. Zoals de Nationaal Rapporteur aangeeft, vormen alleenstaande minderjarige vreemdelingen een bijzonder kwetsbare groep voor mensenhandel (NRM, 2015d). In haar rapport geeft ze aan dat er in Nederland nog ruimte voor verbetering is voor de bescherming van deze kwetsbare groep. Er dient toegewerkt te worden naar een meer kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (NRM, 2015d). Het VN-Kinderrechtencomité (2015) betoogt in de *Concluding Observations* ten aanzien van Nederland dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel waarschijnlijk niet



kunnen profiteren van het verkrijgen van een verblijfsstatus, omdat dit afhankelijk is van het meewerken aan het strafrechtelijke onderzoek tegen de mensenhandelaar en zij hier doorgaans huiverig voor zijn (par. 56-57). Het is van belang om te onderzoeken hoe vaak buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gebruik maken van deze mogelijkheid en wat precies de motieven zijn om daar vanaf te zien.

## 2.5 Kindermishandeling

### 2.5.1 Aard en omvang

Kindermishandeling kan bestaan uit verwaarlozing, psychische of emotionele mishandeling en lichamelijke of seksuele mishandeling. Vrouwelijke genitale verminking (VGV) bij meisjes wordt in Nederland gezien als een vorm van (zware) kindermishandeling. Ook wordt het getuige zijn van huiselijk geweld beschouwd als een vorm van kindermishandeling. De verwaarlozing van het onderwijs is eveneens een vorm van kindermishandeling (Alink e.a., 2011).

Kindermishandeling kan zich presenteren als een langer durende toestand van emotionele verwaarlozing waarin een kind opgroeit. Deze vorm van kindermishandeling komt relatief vaak voor, maar de Vereniging Vertrouwensartsen Kindermishandeling (VVAK) geeft aan dat deze vorm van kindermishandeling onvoldoende wordt herkend en gesignaleerd. De Vereniging van Vertrouwensartsen pleit voor meer aandacht voor langdurige verwaarlozing (Persoonlijke correspondentie Beroepsvereniging Vertrouwensartsen, augustus 2015). Uit onderzoek van de Universiteit Leiden is gebleken dat emotionele verwaarlozing als kind gerelateerd kan worden aan sociale angst en depressie in het leven als volwassene (Spinhoven e.a., 2010).

Kindermishandeling komt op grote schaal voor in Nederland. Uit het tweede nationale prevalentieonderzoek in 2010 (de eerste was in 2005) is gebleken dat ruim 118 duizend kinderen werden verwaarloosd of mishandeld. Uit dit onderzoek blijkt dat er per jaar ongeveer 50 kinderen overlijden aan de gevolgen van kindermishandeling (Alink e.a., 2011). In 2015 zal opnieuw onderzoek naar de aard en omvang van kindermishandeling in Nederland worden gedaan. De uitkomsten van dit onderzoek worden in de loop van 2016 verwacht.

In juli 2014 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen het rapport *Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen* gepresenteerd. Uit het onderzoek van de Nationaal Rapporteur komt naar voren dat naar schatting jaarlijks 62 duizend kinderen voor het eerst slachtoffer worden van strafbaar seksueel geweld. Dit kan gaan om ‘hands off’ vormen van seksueel geweld, onder andere via online contact, maar ook om het ongewenst aangeraakt worden of geslachtsgemeenschap hebben. Twee van de tien jongens en vier van de tien meisjes wordt slachtoffer. De daders zijn in een vierde van de gevallen minderjarig (NRM, 2014).

Een groot deel van het seksueel geweld vindt plaats in de huiselijke kring. Dat blijkt uit de eerste bevindingen uit een onderzoek van de Nationaal Rapporteur (2015e) naar veroordelingen voor seksueel geweld tegen kinderen in 2012 en 2013. De Nationaal Rapporteur heeft onderzoek gedaan naar ruim 700 veroordelingen voor hands-on, oftewel fysiek, seksueel misbruik van kinderen. Bij seksueel geweld tegen kinderen is de dader vaak iemand uit de omgeving van het kind, zoals een bekende of een familielid. Van de

veroordeelde daders heeft 38 procent in elk geval één minderjarige binnen de eigen familie misbruikt. Bijna een kwart (24 procent) van de veroordeelde daders is een eerstelijns familielid van het slachtoffer, zoals een (stief-)ouder of (stief-)broer. In 13 procent van alle zaken gaat het om een tweedelijns familielid: in 9 procent is het een oom, tante, neef of nicht die het kind heeft misbruikt, in 4 procent een grootouder. Veruit de meeste veroordeelden zijn mannen; nog geen 3 procent is vrouw. Volgens de Nationaal Rapporteur moet de maatschappelijke alertheid toenemen en moet het hardnekkige beeld van de gemiddelde dader worden bijgesteld. De Nationaal Rapporteur geeft aan dat het gevaar in de meeste gevallen van heel dichtbij komt, soms zelfs van de allernaaste familie (NRM, 2015e).

In Nederland bestaan er vier Centra voor Seksueel Geweld (CSG). Het CSG in Utrecht heeft aangegeven het sinds 2012 met 1.200 casussen te maken heeft gehad. Een kwart daarvan meldde zich in de acute fase (korter dan 7 dagen geleden). Van deze acute groep was 40 procent minderjarig. De verhoudingen zijn ongeveer gelijk in de centra op andere locaties. Van de minderjarigen heeft 70 procent gescheiden ouders, 24 procent woont in een instelling of pleegzorg en 21 procent had al een ondertoezichtstelling voordat ze het CSG in de acute fase direct na de verkrachting bezochten (Toelichting VWS, 2015).

In de Advies- en Meldpunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK, de zogenaamde Veilig Thuis (VT) organisaties) bestaat een netwerk van aandachtsfunctionarissen vrouwelijke genitale verminking (VGV). Deze aandachtsfunctionarissen worden ondersteund met kennis, waaronder een handelingsprotocol over het voorkomen en signaleren van VGV. In asielzoekerscentra is een protocol intake jeugdgezondheidszorg (JGZ) voor asielzoekerskinderen van 0-19 jaar. Alle kinderen tussen de 0-19 jaar worden gezien door de jeugdgezondheidszorg en bij meisjes uit risicolanden is VGV onderwerp van gesprek en onderzoek.

### *2.5.2 Preventie van kindermishandeling*

Eén van de doelen van de Jeugdwet is meer preventie en meer ondersteuning in een eerder stadium te realiseren. De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor deze taak.

#### ***Preventie door gemeenten***

In 2014 is de JGZ-richtlijn opvoedingsondersteuning beschikbaar gekomen. Deze richtlijn is bedoeld om de preventie, signalering en aanpak van opvoedingsvragen en lichte opvoedproblemen in de jeugdgezondheidszorg te onderbouwen en te stroomlijnen en de kwaliteit van de opvoedingsondersteuning aan ouders en jeugdigen in de JGZ te verbeteren. Medewerkers in de jeugdgezondheidszorg kunnen zo ouders beter ondersteunen bij de opvoeding van hun kinderen. Hiermee draagt de richtlijn ook bij aan het voorkomen van ernstig problematische opvoedingssituaties waarin een verhoogd risico op kindermishandeling bestaat (Vink e.a., 2015).

#### ***Preventie door de Rijksoverheid***

Het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 'Kinderen veilig' geeft maatregelen die kindermishandeling moeten voorkomen en stoppen. Daarnaast komen er maatregelen om kindermishandeling sneller te signaleren en de schadelijke gevolgen ervan te beperken. Goede nazorg beperkt bijvoorbeeld zo veel mogelijk de schadelijke gevolgen. De Nederlandse

overheid hanteert een rijksbrede, integrale en systeemgerichte aanpak: ‘Geweld in afhankelijkheidsrelaties’. Deze aanpak betreft alle vormen van geweld en alle slachtoffers van geweld (vrouwen, mannen en kinderen).

De Rijksoverheid heeft maatregelen genomen op het gebied van de preventie van kindermishandeling. Eén van de maatregelen betreft de actualisering van de handreiking van gemeenten over preventie van kindermishandeling. Het ministerie van VWS heeft een bijdrage geleverd aan het project ‘Kwaliteitsverbetering, verspreiding en borging interventie VoorZorg 2014-2016’.

### *2.5.3 Het gewijzigde jeugdstelsel en de signalering en melding van kindermishandeling*

De transitie jeugdzorg heeft met de inwerkingtreding van de Jeugdwet per 1 januari 2015 het jeugdstelsel ingrijpend gewijzigd. De gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. De gemeenten hebben hiervoor onder andere (sociale) wijk- of buurtteams opgericht en hebben (binnen een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten) de Advies- en Meldpunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling opgericht, de zogenaamde Veilig Thuis organisaties. In deze Veilig Thuis organisaties zijn het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) samengevoegd.

De toegang naar de jeugdhulp en jeugdbescherming wordt nu georganiseerd door de gemeenten in de vorm van (sociale) wijk- en buurtteams en de Veilig Thuis organisaties. De melding van een vermoeden van kindermishandeling aan de Raad voor de Kinderbescherming is door de decentralisatie van de jeugdzorg gewijzigd in die zin dat de Raad deze meldingen direct van gemeentelijke organisaties ontvangt.

#### ***De (sociale) wijk- of buurtteams***

Alle gemeenten hebben per 1 januari 2015 wijk- of buurtteams opgericht. Soms zijn dit speciaal op jeugd gerichte wijkteams (Rotterdam), in veel gevallen zijn deze teams zowel op hulp voor volwassenen als op hulp voor jeugd gericht. Deze wijkteams bestaan uit professionals uit onder andere het maatschappelijk werk, de (Jeugd)GGZ en de LVB-jeugd. De medewerkers zijn specialisten die in dienst blijven bij hun eigen organisatie.

De verbinding tussen de wijk- en buurtteams en de VT-organisatie is een punt van aandacht. De wijk- en buurtteams moeten gebruik maken van de meldcode, wanneer zij een melding willen doen bij de VT-organisatie. De wijkteams zouden een eigen meldcode moeten maken, gebaseerd op één van de meldcodes van een aangesloten organisatie (Movisie, 2015).

De gegevensuitwisseling en dossiervorming door wijk- en buurtteams is eveneens een punt van aandacht vanwege de privacybescherming enerzijds en het belang van het uitwisselen van relevante informatie anderzijds. Er zijn gemeenten die voor hun wijk- of buurtteams een privacy protocol hebben opgesteld. Het opstellen van een privacy protocol wordt aangeraden door het College Bescherming Persoonsgegevens (CPB), omdat zonder dit protocol de kans op onzorgvuldig omgaan met persoonsgegevens reëel zou zijn.

#### ***De Veilig Thuis organisaties***

In het afgelopen jaar hebben de Veilig Thuis organisaties gewerkt aan het opzetten van een gezamenlijke organisatie die zowel kindermishandeling als huiselijk geweld kan onderzoeken.

Er is een handelingsprotocol opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), dat een richtsnoer is voor het handelen van de professionals van Veilig Thuis (VNG, 2014). Uit dit handelingsprotocol blijkt dat de VT-organisatie bij *een advies aanvraag* door een burger of een professional de gegevens van het betreffende kind waarover advies wordt gevraagd niet vastlegt. Wanneer een burger of een professional *een melding* doet van een vermoeden van kindermishandeling bij de VT-organisatie, dan legt de VT-organisatie de gegevens van het betreffende kind wel vast. Het is voor een burger, maar ook voor een professional vaak niet duidelijk dat wanneer zij advies vragen over een situatie van mogelijke kindermishandeling, de gegevens van dit kind niet worden vastgelegd. Door deze handelwijze gaan belangrijke gegevens met betrekking tot een kind dat mogelijk wordt mishandeld verloren. De VT-organisatie kan hierdoor zelf soms onvoldoende goed de veiligheid van een kind inschatten, omdat eerdere adviesaanvragen betreffende een kind niet terug te vinden zijn. De aanpassing van deze handelwijze noopt tot een andere omgang met persoonsgegevens, waarvoor ruimte bestaat wanneer vermoedens van kindermishandeling aan de orde zijn. Het is van groot belang dat nader beleid wordt ontwikkeld om het huidige onderscheid tussen adviezen en meldingen te veranderen. Dit om te voorkomen dat zorgen wel gemeld worden bij de VT-organisatie, maar hierop geen adequate reactie volgt. De Kinderombudsman heeft in zijn de Kinderrechtenmonitor 2014 aandacht gevraagd voor het niet koppelen van kind-gegevens aan adviesaanvragen.

Het aantal gemelde zaken aan de Veilig Thuis organisaties die sinds 1 januari 2015 werkzaam zijn, is nog niet bekend. In de WMO 2015 is opgenomen dat de VT-organisaties beleidsinformatie via CBS aan Rijk en gemeenten beschikbaar dienen te stellen. In het Uitvoeringsbesluit WMO 2015 is de werkwijze en deskundigheid van de VT-organisaties vastgelegd.

### ***Signalering en melding door professionals***

Professionals uit zes sectoren ((jeugd)gezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, onderwijs, kinderopvang en justitie) moeten verplicht werken met een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. De meldcode geeft een stappenplan voor de professional die een vermoeden van kindermishandeling of huiselijk geweld wil melden aan de VT-organisatie. De meldcode geldt ook voor de asielzoekerscentra. Alle COA-medewerkers binnen de opvanglocaties zijn getraind in het toepassen van de meldcode. Daarnaast zijn per opvanglocatie twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling aangewezen (COA, 2013). De medewerkers van de huidige tijdelijke opvanglocaties voor de vluchtelingen die recentelijk in Nederland zijn aangekomen, moeten alert zijn en tijdig vermoedens van kindermishandeling en of -misbruik melden bij de VT-organisatie.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) heeft in 2014 het gebruik van en de scholing in de meldcode opgenomen in haar reguliere toezicht. Daarnaast is in de eerste helft van 2015 onderzoek (Quick Scan) gedaan door VWS naar het gebruik van de meldcode onder (huis)artsen. Uit het onderzoek van het ministerie van VWS onder de (huis)artsen blijkt dat een grote meerderheid van de artsen (83%) bekend is met de wettelijke verplichting om met de meldcode te werken. Het melden is volgens de artsen niet altijd nodig doordat de artsen zelf in staat blijken hulp te organiseren en in te schakelen voor de betreffende gezinnen. Van

de (huis)artsen geeft 70 procent aan dat het hun verantwoordelijkheid is om te handelen bij vermoedens en/of signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Uit het onderzoek is gebleken dat (huis) artsen aangeven dat vaak niet duidelijk is wat de VT-organisatie heeft gedaan met de melding van een vermoeden van kindermishandeling. De (huis) artsen missen een terugkoppeling van de VT-organisatie. Uit het onderzoek door het ministerie van VWS is gebleken dat er meer aandacht is voor de meldcode, maar de implementatie (waaronder scholing en het toepassen van de kindcheck) is nog onvoldoende gerealiseerd. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat jeugdartsen het minste overgaan tot melding aan de VT-organisatie (12%), daarna de huisartsen en psychiaters (beide 24%). De kinderartsen gaan het meeste tot melding over (46%). De overige artsen gaan in 16 procent van de gevallen tot een melding over (Pons, Lie, De Jong & Van den Heuvel, 2015).

### ***De kindcheck***

Voor zorgmedewerkers die volwassen cliënten hebben, geldt de *kindcheck*. Deze kindcheck bestaat eveneens sinds juli 2013 als onderdeel van de Wet Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling. De kindcheck betekent voor een arts of psychiater dat hij of zij nagaat of de volwassen cliënt kinderen heeft die van hem of haar afhankelijk zijn en of deze kinderen voldoende zorg krijgen.

Het ministerie van VWS heeft ook een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van de kindcheck onder huisartsen, jeugdartsen, kinderartsen en psychiaters. Uit dit onderzoek bleek dat relatief weinig artsen bekend zijn met de kindcheck (33%). Bij huisartsen en psychiaters is de bekendheid wat groter (41%) (Pons e.a., 2015).

### ***Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg***

Naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Samson is het ‘Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg’ (het Kwaliteitskader) ontwikkeld en vastgesteld in mei 2013. Dit Kwaliteitskader bevat een ‘ontwikkelagenda’ om verbeteringen door te voeren in alle Jeugdhulporganisaties. Het geldt zowel voor de vrijwillige als de gedwongen jeugdhulp, de residentiële jeugdhulp en de pleegzorg.

De Commissie Samson heeft geconstateerd dat door alle geledingen binnen de organisaties veel tijd is besteed aan de invoering van het Kwaliteitskader en dat het taboe om seksualiteit aan de orde te stellen sterk is verminderd. Het belangrijkste probleem, de handelingsverlegenheid in situaties waarin seksualiteit aan de orde is, is daardoor naar de overtuiging van de Commissie in belangrijke mate weggenomen (Eindbericht Commissie voorkomen seksueel misbruik in de Jeugdzorg, 2015). In april 2015 is door de gespecialiseerde jeugdbranches het ‘plan van aanpak Seksualiteit en preventie van seksueel geweld binnen de jeugdhulp’ opgesteld. In juni 2015 is dit plan door de brancheorganisaties vastgesteld (Eindbericht Commissie voorkomen seksueel misbruik in de Jeugdzorg, 2015).

### ***Scholing van professionals***

De scholing van professionals om tijdig kindermishandeling te herkennen en signaleren is een punt van aandacht. De initiële opleidingen dienen aandacht te besteden aan het thema (seksuele) kindermishandeling en specifiek aan het thema seksueel misbruik. Dit geldt met name voor de zes sectoren die de wettelijk verplichte meldcode hebben ingevoerd.

Voor wat betreft het omgaan met seksuele kindermishandeling staat in het Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg beschreven dat er in de opleiding en de bij- en nascholing nadrukkelijk aandacht dient te zijn voor het onderwerp seksualiteit. De Vereniging Hogescholen heeft een competentie opgesteld voor het thema seksualiteit.

### ***Professionals in de jeugdhulp***

Voor jeugdprofessionals werkzaam bij aanbieders van jeugdhulp, uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling, colleges voor zover het betreft de toeleiding naar, advisering over en de bepaling van de aangewezen voorziening, justitiële jeugdinrichtingen, de Halt-bureaus, de Raad voor de Kinderbescherming en Stichting Nidos is het noodzakelijk zich op 1 januari 2015 geregistreerd te hebben. Het personeel van deze instellingen is ingeschreven in het BIG-register of in het Kwaliteitsregister Jeugd. Het Kwaliteitsregister Jeugd wordt beheerd door de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, dat in november 2014 werd erkend. Aan het Kwaliteitsregister Jeugd is tuchtrechtelijk toezicht verbonden in de vorm van een College van Toezicht en een College van Beroep. De geregistreerde professionals moeten zich houden aan een beroepscode. Voor gezinsvoogden is dit de beroepscode jeugdzorgwerkers. Doorlopende bij- en nascholing is een voorwaarde voor professionals om hun registratie te behouden. Daarnaast moeten jeugdprofessionals een Verklaring omtrent het Gedrag hebben aangevraagd (Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, 2015).

#### ***2.5.4 Civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling***

De civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling start met het verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel door de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) aan de kinderrechter. Deze werkwijze is niet gewijzigd door de inwerkingtreding van de Jeugdwet. De Raad voor de Kinderbescherming is een onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie gebleven en in die zin heeft de transitie geen organisatorische wijzigingen met zich meegebracht. Wat wel is gewijzigd, is de wijze waarop de Raad zijn civiele zaken krijgt aangeleverd. Deze zaken komen nu via de gemeentelijke organen bij de Raad binnen. Het College van Burgemeester en Wethouders (College), een door het College aangewezen jeugdhulpaanbieder, de Gecertificeerde Instelling of de VT-organisatie kunnen de Raad vragen een onderzoek uit te voeren. Daarnaast kan de Raad, evenals voor de transitie, ambtshalve een onderzoek starten als hij al een strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek naar een gezag- en omgangskwestie uitvoert. De Raad zal meer samenwerking dienen te zoeken met de gemeentelijke organisaties, zoals de wijk- en buurtteams. Door de wetwijzigingen van Boek 1 Burgerlijk Wetboek (BW), per 1 januari 2015, heeft het College van Burgemeester en Wethouders de bevoegdheid de Raad een verzoek tot ondertoezichtstelling voor te laten leggen aan de kinderrechter. Door de transitie vallen de gezinsvoogdij-instellingen, de zogenaamde Gecertificeerde Instellingen, onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gezinsvoogden van de Gecertificeerde Instellingen voeren de jeugdbeschermingsmaatregelen uit. De wetwijziging van Boek 1 BW brengt met zich mee dat wanneer de Raad geen verzoek tot een gezag beëindigende maatregel wil indienen, de Gecertificeerde Instelling de Raad kan bewegen tot het indienen het verzoek, waarop de rechtbank ambtshalve kan beslissen. Deze wetwijzigingen betekenen dat zowel

het College van Burgemeester en Wethouders als de Gecertificeerde Instelling invloed kunnen uitoefenen op het indienen van verzoekschriften tot een jeugdbeschermingsmaatregel, waar de Raad tot nu toe vrijwel alleen over kon besluiten.

Een andere belangrijke wijziging betreft de geschillenregeling bij een ondertoezichtstelling. Een burger die het niet eens is met het beleid van de gezinsvoogd kan dit geschil aan de kinderrechtster voorleggen. De kinderrechtster heeft hiermee ruimere bevoegdheden verkregen ten aanzien van het verloop van een ondertoezichtstelling.

#### *2.5.5 Straf- en bestuursrechtelijke aanpak van kindermishandeling*

Het verdrag van de Raad van Europa van 11 mei 2011 inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul) is in juni 2015 in Nederland geratificeerd. Het Verdrag richt zich ook op kinderen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld en erkent dat kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld, ook slachtoffer zijn (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 039, nr. 2). Gemeenten dienen bij de preventie van huiselijk geweld en bij de behandeling van kinderen als slachtoffer van huiselijk geweld rekening te houden met dit Verdrag. Er zijn daarnaast een aantal ontwikkelingen te noemen op het gebied van de strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling.

#### ***De Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de strafrechtster***

Omdat kindermishandeling niet als aparte klasse wordt geregistreerd door de Nationale Politie, wordt het monitoren bemoeilijkt. De Nationale Politie is bezig met de aanpassing van de politieregistratie op dit punt, deze aanpassing bevindt zich in de afrondende fase.

De Aanwijzing Geweld in afhankelijkheidsrelaties zou naar verwachting in het voorjaar van 2013 verschijnen, die de huidige Aanwijzing huiselijk en eerge relateerd geweld en de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake kindermishandeling zal vervangen en combineren. In de loop van 2015 zal deze OM aanwijzing beschikbaar komen onder de naam OM aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling.

In 2013 zijn er 2.239 aangiften bij de Politie gedaan van kindermishandeling binnen huiselijke kring. In dat jaar zijn 777 zaken door de Politie ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. Het OM heeft in 2013 431 kindermishandelingszaken gevoegd of gedagvaard. Er zijn in 2013 370 kindermishandelingszaken via een OM-afdoening afgedaan.

In 2014 zijn er 2.153 aangiften gedaan van kindermishandeling binnen huiselijke kring. In 2014 zijn er (tot augustus 2014) 456 zaken ingestroomd bij het Openbaar Ministerie. Tot augustus 2014 heeft het Openbaar Ministerie 312 kindermishandelingszaken gevoegd of gedagvaard en 252 kindermishandelingszaken via een OM-afdoening afgedaan.

Op 1 maart 2015 is de Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling in werking getreden. Deze richtlijn geeft duidelijke regels voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in kindermishandelingszaken. Zo is een beleidssepot in beginsel niet toegestaan en worden een geldboete en werkstraf niet toegepast in kindermishandelingszaken. Kindermishandelingszaken lenen zich niet voor afdoening door het Openbaar Ministerie zelf en dienen altijd aan de rechtster te worden voorgelegd. De richtlijn geeft aan dat behandeling van de ouder(s)/verzorger(s) voor hun (agressie)problematiek in het kader van een voorwaardelijke straf de voorkeur verdient, zodat de ouder(s)/verzorger(s) in een gedwongen kader kunnen werken aan de achterliggende problematiek.

In 2013 zijn 399 kindermishandelingszaken door de rechter afgedaan. Tot augustus 2014 zijn 272 kindermishandelingszaken door de rechter afgedaan. Het ministerie van Veiligheid en Justitie beschikt niet over informatie welke straffen zijn opgelegd.

### ***De inzet van forensisch medische expertise bij een vermoeden van kindermishandeling***

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het totaal aantal kinderen bij wie sprake was van een vermoeden van kindermishandeling dat onderzocht is door een forensisch medisch expert in 2014. In 2015 wordt een monitoringssysteem opgezet in samenwerking met vertrouwensartsen, de Forensische Polikliniek Kindermishandeling (FPKM), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en het Landelijk Expertisecentrum Kindermishandeling (LECK).

In oktober 2014 is het stroomschema Inzet Forensisch-Medische Expertise voor Kinderen toegelicht in een landelijke bijeenkomst waar nagenoeg alle vertrouwensartsen van de Veilig-Thuis regio's bij aanwezig waren. In november 2014 is het LECK opgericht, dit is een samenwerkingsverband tussen het AMC Amsterdam, UMC Utrecht, Erasmus MC Rotterdam en het NFI.

Huisartsen, jeugdartsen, kinderartsen en forensisch artsen hebben elkaar ontmoet in een vijftal bovenregionale bijeenkomsten waarin het stroomschema is toegelicht en is besproken wat een goede werkwijze is bij vermoedens van kindermishandeling. Politie, OM en de Raad voor de Kinderbescherming waren hier ook bij aanwezig. Het is opvallend dat bij sommige van deze bovenregionale bijeenkomsten huisartsen niet of nauwelijks aanwezig waren (*Kamerstukken II 2014/15, 28 345/31 015, nr. 135HERDRUK*).

### ***De begeleiding door de Reclassering van veroordeelden van kindermishandelingszaken***

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het WODC in 2014 een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd om te bezien of de recidive van kindermishandeling in kaart gebracht kan worden op basis van gegevens die beschikbaar zijn. Naar aanleiding van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek is dit onderzoekstraject verlengd met extra dossieronderzoek. Dit onderzoek heeft als doel te achterhalen of op basis van de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) een volledig dan wel representatief beeld kan worden verkregen van de strafrechtelijke carrière van personen die door het Openbaar Ministerie verdacht worden van kindermishandeling. Naast kindermishandeling wordt in dit rapport ook de aandacht gericht op seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel (Beerthuisen & Wartna, 2014).

Uit dit onderzoek is gebleken dat het aantal geregistreerde personen die verdacht worden van kindermishandeling in de periode van 2005 tot en met 2012 sterk gestegen is, van 114 in 2005 naar 672 in 2012. Het aantal personen dat geregistreerd is naar aanleiding van seksueel geweld tegen kinderen is beduidend hoger.

Wanneer de Reclassering begeleiding biedt aan daders van kindermishandeling en deze dader opnieuw de zorg krijgt over (stief)kinderen, zal de Reclassering hiervan een melding moeten doen bij Veilig Thuis en de informatie moeten delen met de Gecertificeerde Instelling en de Raad voor de Kinderbescherming. De Reclassering heeft, op basis van de kindcheck in de Meldcode Kindermishandeling, de plicht om na te gaan of een cliënt voor kinderen zorgt en dit te melden bij Veilig Thuis zodat recidive kan worden voorkomen door middel van het tijdig inzetten van kinderbeschermingsmaatregelen. In de Groningse zaak



waarbij de 20 jarige gehandicapte Daniëlla van B. seksueel misbruikt en vermoord is door haar stiefvader, bleek de stiefvader eerder veroordeeld voor verkrachting en bedreiging van een stiefdochter in een ander gezin. Recidive had, door eerder ingrijpen van de instanties, voorkomen kunnen worden in de periode dat zij nog minderjarig was. De Reclassering is de instantie die op de hoogte is van eerdere veroordelingen en van het recidive risico. Actieve uitwisseling van deze bij de Reclassering bekende informatie dient te worden nagestreefd.

### ***De inzet van forensisch medische expertise bij kindermishandeling***

Op landelijk niveau zijn er twee organisaties die forensisch medisch onderzoek doen wanneer er sprake is van een vermoeden van kindermishandeling. Het Nederlands Forensisch Instituut, op aanvraag vanuit de strafrechtelijke hoek, en de Forensische Polikliniek Kindermishandeling (FPKM). Het Landelijk Expertisecentrum Kindermishandeling (LECK) is sinds november 2014 aan deze twee organisaties toegevoegd.

Uit de jaarcijfers van het FPKM blijkt dat er een lichte toename is in het aantal onderzoeksvragen in 2014. In 2014 werden 370 onderzoeksvragen behandeld ten opzichte van 363 in 2013. Met name de letselonderzoeken en consultvragen zijn gestegen, waarbij de medische sector beduidend meer om onderzoek heeft verzocht dan de juridische sector (van de 176 letselonderzoeken zijn 132 op verzoek van de medische sector en 44 aanvragen op verzoek van de juridische sector) (Forensische Zorgspecialisten, 2015).

### ***2.5.6 Kinderrechtenbeschouwing***

Artikel 19 IVRK impliceert een inspanningsverplichting voor de overheid om kinderen adequaat te beschermen tegen misbruik, verwaarlozing en mishandeling. Kinderen dienen ook beschermd te worden tegen seksueel misbruik (art. 34 IVRK).

Het VN-Kinderrechtencomité spreekt in de *Concluding Observations* ten aanzien van Nederland zorgen uit over het aantal kinderen dat te maken heeft met kindermishandeling en huiselijk geweld (en het getuige zijn hiervan) (par. 36 (a)). Daarnaast rapporteert het Comité dat professionals die met kinderen werken onvoldoende melding maken van kindermishandeling en dat er onvoldoende preventieve maatregelen uitgevoerd worden op gemeentelijk niveau alsmede hulp wordt geboden aan kinderen die slachtoffer zijn van geweld of mishandeling (par. 36 (c-d)). Het Kinderrechtencomité beveelt Nederland dan ook aan om professionals die met kinderen te werken adequaat te trainen in het herkennen van slachtoffers en getuigen van geweld en in het gebruik van de bestaande meldcode (par. 37 (c)).

Over de werkelijke omvang van kindermishandeling bestaat grote onduidelijkheid. Het laatste landelijke prevalentieonderzoek is uitgevoerd in 2010 en spreekt over meer dan 100.000 kinderen die jaarlijks slachtoffer zijn van mishandeling of verwaarlozing. Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur en gegevens van het Centrum Seksueel geweld blijkt dat daarnaast veel minderjarigen hebben te maken met seksueel grensoverschrijdend gedrag of zelfs met verkrachting. De aantallen die genoemd worden zijn verontrustend te noemen. Artikel 19 lid 1 IVRK impliceert een inspanningsverplichting voor de overheid om kinderen adequaat te beschermen tegen mishandeling (zie ook art. 20 lid 1 IVRK) en artikel 34 IVRK stelt dat kinderen adequaat beschermd dienen te worden tegen seksueel misbruik.

Het is de vraag of de gemeentelijke verantwoordelijkheid om meer preventief beleid te voeren en eerder hulpverlening in te zetten via de wijk- en buurtteams al goed van de grond komt. Het lijkt er op dat de wijk- en buurtteams in de meeste gemeenten nog volop in ontwikkeling zijn en dat er daarom nog onvoldoende aandacht is voor preventie van kindermishandeling. Er worden minder kinderbeschermingsmaatregelen (hulp in gedwongen kader) zoals ondertoezichtstellingen uitgesproken (zie Domein 1). Als meer gezinnen in vrijwillig kader worden geholpen, moet er voldoende specialisatie in huis zijn om zorgvuldig te kunnen bepalen wanneer moet worden doorgepakt om kinderen te beschermen als vrijwillige hulp niet (langer) volstaat. Het is niet duidelijk of deze professionaliteit in alle wijk- en buurtteams al aanwezig is. Verder is het belangrijk dat betrokken organisaties effectief samenwerken en gezinnen waarbij vermoedens van kindermishandeling spelen, niet loslaten. Uit recente Inspectieonderzoeken blijkt dit nog niet altijd te worden gerealiseerd; daarmee wordt het recht van ieder kind op bescherming tegen kindermishandeling onvoldoende gewaarborgd.

De verbinding tussen de wijk- en buurtteams en de VT-organisatie is een punt van aandacht. De wijk- en buurtteams moeten gebruik maken van de meldcode, wanneer zij een melding willen doen bij de VT-organisatie. De wijkteams zouden een eigen meldcode moeten maken, gebaseerd op één van de meldcodes van een aangesloten organisatie die participeert in het wijk- of buurtteam. Het handelingsprotocol van de VT-organisaties is niet gewijzigd op het punt van de differentiatie tussen 'advies' en 'melding' en het vastleggen van de gegevens van een kind. De gegevens van een kind worden bij een 'advies' niet vastgelegd en bij een 'melding' wel. Hierdoor gaat de opeenstapeling van zorgen die burgers of professionals aan een VT-organisatie melden soms verloren. Er dient gedegen onderzoek te worden gedaan naar een beleidswijziging op dit gebied.

Ten aanzien van het gebruik van de meldcode en de bekendheid met de kindcheck uit de meldcode is nog veel werk te verrichten. Huisartsen maken relatief weinig gebruik van de meldcode. De huisartsen dienen als beroepsgroep altijd verantwoordelijkheid te nemen om kindermishandeling te signaleren en te melden. Daarnaast is het opvallend dat jeugdartsen van alle artsen het minste melding doen van kindermishandeling. Mede gezien de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor alle jeugd, dient hierin verandering te komen. Het is van belang dat er voortdurende aandacht is voor verdere professionalisering op dit gebied van alle professionals die met kinderen of ouders werken, zoals bijvoorbeeld leerkrachten.

Ten aanzien van het voorkomen van seksueel misbruik in de jeugdzorg heeft het Kwaliteitskader een belangrijke aanzet tot ontwikkeling gegeven. Met name de scholing op het gebied van het thema seksualiteit in de opleidingen en de verbeterde screening door het opvragen van referenties en het herhaald aanvragen van een VOG, zijn belangrijke verbeterpunten. De permanente scholing als gevolg van de professionalisering van de jeugdzorg, is een belangrijke verbetering. Dit draagt bij aan de preventie van kindermishandeling, zoals artikel 19 IVRK dat voorschrijft.

Het verbeteren van de aanpak van kindermishandeling begint met het signaleren en melden daarvan door professionals met gebruik van de meldcode. Pas daarna kan een strafrechtelijke aanpak worden gestart. Ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling valt het op dat relatief weinig kindermishandelingszaken door de Nationale Politie worden ingestuurd aan het Openbaar Ministerie. Vervolgens worden relatief

veel zaken via een OM-afdoening afgedaan. De strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling heeft met de per 1 maart ingetreden Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling meer gewicht gekregen. Afdoening van kindermishandelingszaken door het Openbaar Ministerie zelf is niet meer mogelijk. De straf zal uit een voorwaardelijk deel dienen te bestaan om behandeling van de ouder(s) mogelijk te maken. Deze wijzigingen betekenen een verbetering van de strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling en komen tegemoet aan artikel 19 IVRK en de interpretatie daarvan door het Kinderrechtencomité (General Comment nr. 13, par. 56).

## **2.6 Vermiste kinderen**

### *2.6.1 Aard en omvang*

De Nationale Politie geeft aan dat naar schatting jaarlijks 40.000 vermissingen bij de Politie binnen komen. Bij ongeveer 15.000 van de 40.000 meldingen gaat het om een vermist minderjarig kind. Uit de politiesystemen is niet op te maken hoe oud het kind is en wat het geslacht is. De Nationale Politie geeft aan dat de registratie van vermissingen lastig is, omdat vermissing in veel gevallen een ‘beleving van de melder’ zou zijn. In eerste instantie is er geen sprake van feiten of een plaats delict. Op het moment dat duidelijk wordt wat er aan de hand is, wordt de zaak binnen de bestaande politieprocessen opgepakt en krijgt het ook die code in de politiesystemen. De code ‘vermist persoon’ wordt niet consequent toegekend bij zaken die wel gemeld worden als vermissing.

In 2014 hebben politie-eenheden dertig keer om de inzet van Amber Alert verzocht, het Landelijk Bureau Vermiste Personen honoreerde drie verzoeken. De betreffende drie kinderen zijn levend teruggevonden. In 2014 is geen enkel vermist kind overleden als gevolg van een misdrijf. Het werkproces dat door de Nationale Politie wordt gebruikt bij vermissingen, richt zich niet specifiek op de vermissing van kinderen.

Vermissing van een kind jonger dan 13 jaar worden altijd als een urgente vermissing beschouwd door de politie. Gehandicapte kinderen, de aanwezigheid van gevaar voor zelfdoding of het feit dat er directe medische zorg nodig is, het vermoedelijk omgaan van het kind met criminelen of het vormen van een gevaar voor anderen leidt er ook toe dat een vermissing als een urgente vermissing wordt behandeld.

### *2.6.2 Kinderrechtenbeschouwing*

De Nationale Politie zou de vermissing van een minderjarige altijd serieus moeten nemen. Het feit dat alleen vermissingen van kinderen onder de 13 jaar als urgent wordt beschouwd is niet in overeenstemming met artikel 3 van het IVRK. De vermissing van een minderjarige zou altijd een urgente zaak behoren te zijn bij de politie, in het belang van het kind. De overheid moet er alles aan doen om een (eventuele) ontvoering te voorkomen (art. 35 IVRK). De urgentiebepaling is een punt van aandacht, er moet steeds tijdig voldoende deskundigheid beschikbaar zijn om de mate van urgentie te bepalen. De registratie van vermissingen van kinderen is nog steeds een punt van aandacht. Er is geen landelijke registratie van vermissingen van minderjarigen, waardoor er geen zicht is op belangrijke gegevens zoals de duur van de vermissingen, leeftijd en geslacht van de minderjarigen en het feit of de minderjarige wel of niet levend is teruggevonden.

## 2.7 Kind en internet

### 2.7.1 Veilig internet

Kinderen hebben het recht op een veilige mediaomgeving, inclusief digitale wereld. De overheid registreert geen veiligheidsrisico's voor kinderen en jongeren op internet. Wel ondersteunen de ministeries van VWS en OCW initiatieven in het kader van de mediaopvoeding en mediawijsheid op het vlak van veiligheid en risico's voor jongeren en kinderen met media. Zo is in 2014 door [mediawijzer.net](http://mediawijzer.net) het Manifest Recht op Mediawijsheid opgesteld dat aan de Kinderombudsman is aangeboden. Diverse instanties werken aan een veilig internet voor kinderen, waaronder het Meldpunt Kinderporno op Internet, [www.helpwanted.nl](http://www.helpwanted.nl) en [www.pestweb.nl](http://www.pestweb.nl). Het werk van deze organisaties wordt mede ondersteund door de overheid. De Kinderombudsman kan een belangrijke rol spelen in de agendering van thema's.

Daarnaast is er een groot aantal organisaties actief binnen [mediawijzer.net](http://mediawijzer.net). Zij bieden onder andere lesmateriaal en voorlichting aan scholen over veilig internet. In 2014 heeft het Nederlands Jeugdinstituut in samenwerking met Ouders Online, Mijn Kind Online, Mediawijzer.net en stichting [opvoeden.nl](http://opvoeden.nl) het initiatief genomen voor het project Deltaplan Mediaopvoeding. Het doel van het project is “dat professionals goed onderbouwde kennis, producten en diensten krijgen om vragen over mediaopvoeding te kunnen beantwoorden.” Met subsidie van het ministerie van VWS is de Toolbox Mediaopvoeding ontwikkeld. Dit is een gereedschapskist met informatiematerialen, werkvormen, flyers en documentatie die professionals kunnen inzetten als zij ouders en jongeren ondersteunen bij de (media)opvoeding (NJI, 2015).

[Meldknop.nl](http://Meldknop.nl) is ander belangrijk initiatief. Deze online meldknop voor jongeren geeft toegang tot organisaties als [helpwanted.nl](http://helpwanted.nl), [Veiliginternetten.nl](http://Veiliginternetten.nl), De Kindertelefoon, [vraaghetdepolitie.nl](http://vraaghetdepolitie.nl), Meldpunt Discriminatie Internet, MiND en Pestweb — allen met specifiek kennis over online risico's. In 2014 was er een verdere toename van het aantal bezoekers van de website (totaal bijna 100.000). Ook werd de browser button vaker dan in 2013 (stijging van 29%) gedownload (Meldpunt Kinderporno, 2015).

### 2.7.2 Online privacy en reputatie

Kinderen hebben een recht op privacy en bescherming van persoonsgegevens. Het recht op privacy omvat zowel een negatieve als positieve verplichtingen. De overheid en anderen, zoals ouders, verzorgers en leraren, moeten zich onthouden van inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van kinderen (negatieve verplichting). De overheid heeft ook een verplichting om het recht op privacy van kinderen te garanderen (positieve verplichting).

In 2014 kregen de Nederlandse scholen door burgerrechtenbeweging Bits of Freedom (BOF) de Big Brother Award uitgereikt voor het op grote schaal gegevens van kinderen uitwisselen met uitgever van digitaal lesmateriaal. Scholen moeten hun zorgplicht voor een veilige schoolomgeving volgens BOF serieuzer nemen door leer- of andere persoonlijke gegevens van kinderen niet te delen met commerciële partijen. De burgerrechtenbeweging meent dat kinderen het recht hebben op vrijheid om te experimenteren en fouten te maken, zonder te worden bekeken of nog jaren later nog op gedrag te kunnen worden aangesproken. Scholen hebben een verantwoordelijkheid in het bieden van die veilige ruimte (Big Brother

Awards, 2014). De PO-raad en de VO-raad hebben inmiddels een programma van eisen voor ontwikkelaars van digitaal lesmateriaal opgesteld, waarin een paragraaf over privacy en gegevensbescherming is opgenomen (PO-raad, VO-raad, 2015). Scholen zullen hier zelf mee aan de slag moeten gaan. Om daarvoor voldoende toegerust te zijn, moeten ze echter wel weten wat er mag — en onder welke voorwaarden — en wat er niet mag onder de privacywet. Om scholen te ondersteunen stelt het programma van eisen voor om een model-privacyreglement voor scholen te ontwikkelen.

Niet alleen scholen en uitgevers volgen kinderen digitaal. Iedere stap die je zet op het internet wordt opgeslagen door marketingbedrijven zonder dat internetgebruikers daar direct iets van merken. De eerste VN speciale rapporteur voor de privacy, Joe Cannataci, die zich hard maakt voor het recht op privacy in de digitale wereld, ziet dit als een van zijn prioriteiten voor de komende tijd (The Guardian, 2015). Ook in andere contexten worden steeds meer gegevens over de Nederlandse jeugd, soms meteen al vanaf de geboorte, gedurende lange tijd opgeslagen in digitale systemen. Met de nieuwe Jeugdwet die op 1 januari 2015 in werking is getreden, lijkt de persoonlijke levenssfeer van kinderen verder af te nemen (zie o.m. Okhuijsen, 2014). Het verzamelen en delen van gegevens in de jeugdzorg kan in het belang van het kind zijn. Zo kan er professionele hulp worden geboden als sprake is van verwaarlozing, geweld of andere schadelijke situaties. Het belang van het kind is echter een veelzijdig belang. Het omvat ook de vrijheid om anders te mogen zijn, om fouten te kunnen maken en met rust gelaten te worden. Die rijkheid aan facetten kan uit het oog worden verloren als gefocust wordt op een of meerdere specifieke doelen.

De Europese wetgever werkt aan nieuwe Europese privacywetgeving. De verwachting is dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming eind 2015 wordt aangenomen. De verordening zou de persoonsgegevens van Europese burgers beter moeten beschermen in de digitale wereld. Bovendien bevat de verordening bijzondere bepalingen voor de bescherming van de persoonsgegevens van kinderen (Van der Hof, 2014). Zo zouden bedrijven ouders van kinderen jonger dan 13 jaar om toestemming moeten vragen voor het gebruik van hun persoonsgegevens. Bovendien is het de bedoeling om een zogeheten ‘recht op vergetelheid’ in te voeren. De Europese rechter heeft besloten dat burgers een dergelijk recht nu ook al hebben (zie *Google t. Mario Costeja González*, HvJEU 13 mei 2014). Juist voor kinderen is het belangrijk om met een schone digitale lei te kunnen beginnen, zodat jeugdzonden of andere vervelende ervaringen op internet je niet tot in eeuwigheid achtervolgen. Vaak is er echter meer voor nodig dan een wet om nare of beschamende beelden en teksten van het internet verwijderd te krijgen. De overheid heeft een inspanningsverplichting om aan een veilig internet voor kinderen mee te werken. Ouders en kinderen kunnen beter geïnformeerd over hun rechten en hoe ze deze kunnen uitoefenen. En daar waar ouders en kinderen kennis, kunde en slagkracht missen om zich wapenen en weren tegen reputatie-schending, mag worden verwacht dat de overheid zich inzet voor de bescherming van kinderen. Internetbedrijven kunnen deze incidenten onvoldoende aanpakken en willen dat ook niet altijd. Desalniettemin is de Staatssecretaris van OCW voorstander van zelfregulering door bedrijven. Wel heeft de Kinderombudsman toegezegd om dit onderwerp de komende jaren extra aandacht te geven (*Kamerstukken II 2014/15*, 31 434, nr. 7).

### 2.7.3 Online misdaad

#### ***Aanpak en preventie***

De versterking van de integrale aanpak van cybercrime is een landelijke prioriteit voor politie en justitie die is vastgelegd in de Veiligheidsagenda 2015-2018. Het verhogen en op peil houden van het kennisniveau van politiemedewerkers is een aandachtspunt. Ook waar het gaat om kennis en kunde over cybercrime *als online verschijningsvorm van bestaande criminaliteit*. In de afgelopen jaren is daar bij de politie wel een positieve ontwikkeling waar te nemen. Online vroegsignaleren, handhaven en opsporen zijn bijvoorbeeld onderdeel van de opleidingen. Desalniettemin is het kennisniveau nog te versnipperd aanwezig in de organisatie, waardoor de politie zaken niet overal op dezelfde manier behandelt (Toelichting V&J, 2015).

Ook wanneer gedragingen niet meteen strafbaar zijn, is het van belang om jongeren met het oog op preventie voor te lichten over gedigitaliseerde criminaliteit. Bovendien moet er aandacht zijn voor hun persoonlijke verhaal door te luisteren en steun te bieden. Op die manier geef je hen meer vertrouwen in het adequaat omgaan met hachelijke situaties op het internet, dan wanneer slechts heel zakelijk wordt gekeken of iets al dan niet strafbaar is. De politie is niet altijd de aangewezen partij om die rol op zich te nemen en kan doorverwijzen naar daarvoor aangewezen organisaties. Een aantal van die organisaties is bijvoorbeeld bereikbaar via [meldknop.nl](http://meldknop.nl). Bovendien kan de drempel voor jongeren om met problemen naar politie te stappen hoog zijn. Ook is snel ingrijpen van belang om mogelijke schade voor de jongere te beperken en om belangrijke gegevens zeker te stellen (Toelichting V&J, 2015).

#### ***Cybercrime en digitaal pesten***

Jongeren zijn relatief vaak slachtoffer van cybercrime. In 2014 gaf 18 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar aan dat ze te maken hebben gehad met deze vorm van criminaliteit, onder de totale populatie was dat 11 procent. Ze zijn vooral het slachtoffer van digitaal pesten, ook wel cyberpesten genoemd. Ruim 11 procent van de jongeren tussen de 15 en 18 jaar werd geconfronteerd met digitaal pesten, zoals geroddel, getreiter, pesten, stalken, chantage of bedreiging via internet. En voor twee derde van de slachtoffers van digitaal pesten bleef het niet bij een keer, zij gaven aan meer dan eens slachtoffer te zijn geweest. Bij het merendeel (66 procent) van de slachtoffers van digitaal pesten is de dader bekend. 14 procent van de 15-tot 25-jarige slachtoffers stelt de politie of een andere instantie op de hoogte van het feit dat ze te maken hebben gehad met digitaal pesten. Onder de totale populatie is dat bijna een kwart. Verder zijn jongeren ook vaker slachtoffer van hacken, maar minder vaak slachtoffer van digitale identiteitsfraude (CBS, 2015a; CBS, 2014d).

#### ***Online seksueel misbruik***

Kinderen hebben het recht op bescherming tegen geweld, waaronder seksueel misbruik via internet. Seksueel misbruik op internet kent verschillende verschijningsvormen, zoals online grooming (het verleiden van minderjarigen via internet om hen offline te ontmoeten en seksueel te misbruiken), sextortion (iemand door afpersing dwingen tot seksuele handelingen), webcamtoerisme en online kinderporno.

### ***Kinderporno en kinderseksstoerisme***

In 2014 heeft het Meldpunt Kinderporno bijna 29.000 meldingen van online seksueel misbruik behandeld. Dit is een groei van 24 procent ten opzichte van 2013. Meldingen zijn afkomstig van mensen die afbeeldingen en video's van seksueel misbruik melden alsmede van buitenlandse collega-meldpunten. De meerderheid van de meldingen (62%) betreft strafbaar materiaal in de vorm van kinderporno. Het gaat vooral om afbeeldingen van meisjes (78%) en in mindere mate jongens (10%). 54 procent van het materiaal is prepuberaal. Er is meer nieuw materiaal en zorgwekkend is de toegenomen heftigheid van het afgebeelde seksueel misbruik. Meldingen resulteren soms ook in veroordeling van daders. De enorme stijging van het aantal meldingen en personeelstekort bij het Meldpunt hebben ertoe geleid dat niet alle meldingen kunnen worden behandeld. Meer budget is nodig om het werk goed te kunnen blijven doen. Met Interpol en meldpunten uit andere landen wordt samengewerkt in het IC-CAM project. Binnen het project wordt een databank ontwikkeld waarmee de identificatie en analyse van het beeldmateriaal kan worden verbeterd en het werk van de onderzoekers verlicht. Bovendien kan onderzoek van de politie met behulp van IC-CAM beter worden gecoördineerd (Meldpunt Kinderporno, 2015).

Bij [helpwanted.nl](http://helpwanted.nl) steeg het aantal meldingen zelfs met 77 procent (1.331 meldingen). Kinderen, jongeren, ouders, docenten en hulpverleners (anoniem) kunnen bij [helpwanted.nl](http://helpwanted.nl) vragen stellen over misbruik. Ook kunnen ongewenste online seksuele ervaringen worden gemeld. [helpwanted.nl](http://helpwanted.nl) helpt ook bij het verwijderen van beeldmateriaal van internet. Door haar 'trusted flagger'-status krijgen meldingen van [helpwanted.nl](http://helpwanted.nl) prioriteit bij sociale media, waardoor snel kan worden ingegrepen. Opmerkelijk is dat een groot deel van de meldingen (427) om sextortion ging (Meldpunt Kinderporno, 2015).

Bij [meldkinderseksstoerisme.nl](http://meldkinderseksstoerisme.nl) kwamen in 2014 minder meldingen (totaal 13) binnen. In 2014 is op initiatief van Ecpat, Terre des Hommes, Plan Nederland en Free a Girl de bewustwordingscampagne *Don't Look Away* tegen sekstoerisme opgezet. De campagne is gestart tijdens het WK in Brazilië en riep Nederlandse supporters op om kindermisbruik te melden. Reisbrancheorganisaties ANVR en TUI Nederland hebben zich inmiddels ook aangesloten. Het initiatief moet leiden tot meer kwalitatief hoogwaardige meldingen van kinderseksstoerisme (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 015, nr. 104; Meldpunt Kinderporno, 2015). Kinderrechtenorganisatie Terres des Hommes geeft met Sweetie 2.0 een vervolg aan het succesvolle Sweetie 1.0 project, waarbij met behulp van een virtueel 10-jarig Filipijns meisje 1.000 plegers van webcamseks met kinderen werden ontmaskerd (Terres des Hommes, 2015a). In het kader van Sweetie 2.0 wordt een geavanceerd softwaresysteem ontwikkeld om webcamseks met kinderen effectiever te kunnen bestrijden (Terres des Hommes, 2015b).

### ***Lokpuber***

Door de rechter is bepaald dat de inzet van een lokpuber niet kan leiden tot een veroordeling voor online grooming op grond van de huidige Nederlandse strafwet. Een lokpuber is een volwassene, bijvoorbeeld een politie-ambtenaar, die zich op het internet als minderjarige voordoet om online groomers in "de val te lokken". Aangezien de betreffende strafbepaling slechts ziet op het verleiden van minderjarigen kan met de lokpuber (een volwassene) niet aan de delictsomschrijving worden voldaan. In het wetsvoorstel Computercriminaliteit III wordt een nieuwe bepaling voorgesteld die de inzet van de lokpuber wettelijk alsnog mogelijk moet

maken. Het wetsvoorstel wordt in het najaar 2015 ter behandeling naar de Tweede Kamer gestuurd.

### ***Gewelddadige en andere schadelijke content***

#### *Leeftijdsclassificatie*

Sinds 1999 verzorgt het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) de leeftijdsclassificatie van onder meer televisieprogramma's, bioscoopfilms, films op DVD's in het kader van de Kijkwijzer om ouders en opvoeders te informeren over de mogelijke schadelijkheid van het beeldmateriaal. Het beeldmateriaal wordt door aangesloten zelf gecodeerd met behulp van een vragenlijst die is samengesteld op basis van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Informatie over de leeftijdsclassificatie wordt gegeven met behulp van pictogrammen voor leeftijd (alle leeftijden, 6 jaar, 9 jaar, 12 jaar en 16 jaar) en pictogrammen die de reden voor het advies geven (geweld, seks, angst, discriminatie, drugs- en/of alcoholmisbruik, grof taalgebruik). Bij televisieprogramma's moeten omroepen zich bovendien aan uitzendtijden houden: programma's met classificatie 12 jaar mogen pas na 20 uur worden uitgezonden en programma's met classificatie 16 jaar pas vanaf 22 uur. Voor games is er het PEGI-systeem. Op vergelijkbare wijze als de Kijkwijzer waarschuwt het tot welke leeftijd computerspelletjes mogelijk schadelijk zijn voor kinderen. NICAM wordt ondersteund door de ministeries van OCW en VWS.

Inmiddels kijken kinderen ook via 'on demand'-diensten. NICAM heeft het initiatief genomen om de classificatie op vrijwillige basis van audiovisuele on demand-diensten te bevorderen. Met branche-organisatie VODned, dat onder meer Pathe Thuis beheert, is een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Netflix en HBO Go hebben zich op eigen initiatief bij de Kijkwijzer aangesloten. Vanaf 2015 wordt het non-lineaire programma-aanbod meegenomen in de kwaliteitsrapportage van NICAM (Kijkwijzer, 2015).

Videowebsites, zoals Youtube, zijn bijzonder populair onder kinderen. Door gebruikers gegenereerd filmpjes worden niet geclassificeerd binnen de Kijkwijzer. Om die reden heeft het NICAM in samenwerking met de British Board of Film Classification (BBFC) hiervoor een nieuw classificatiesysteem ontwikkeld dat 'You Rate It' ([www.yourateit.eu](http://www.yourateit.eu)) heet. Op basis van een simpele en korte vragenlijst kunnen uploaders en kijkers de filmpjes eenvoudig en snel voorzien van een classificatie. Het systeem wordt momenteel getest op de Italiaanse videowebsite [www.16mm.it](http://www.16mm.it).

Games worden lang niet altijd meer gespeeld op 'consoles'. Veel kinderen spelen spelletjes via de webbrowser, op een tablet of smart phone. Het PEGI-systeem classificeert echter alleen 'console games'. In de 'International Age Rating Coalition' (IARC) werkt NICAM wereldwijd samen met classificatie-organisaties uit andere landen om ook classificaties te realiseren voor digitaal aangeboden games en game-apps ([www.globalratings.com](http://www.globalratings.com)). Het IARC systeem wordt inmiddels toegepast in de Google Play Store en op Firefox Marketplace.

Classificatiesystemen verschillen internationaal van elkaar. Binnen het Europese project MIRACLE ([www.miracle-label.eu](http://www.miracle-label.eu), Machine-readable and InteropaR Age Classification Labels in Europe) werkt het NICAM samen met ander classificatie-organisaties en marktpartijen om een technische standaard te ontwikkelen voor het uitwisselen van



classificatiedata. Hiermee wordt het grensoverschrijdend gebruik van classificatie-data uniformer en daarmee eenvoudiger.

### *Internet en radicalisering*

Radicalisering van Nederlandse jongeren en de rol van het internet komen aan de orde in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het ronselen of rekruteren van personen voor de Islamitische Staat, haat zaaien of oproepen tot geweld is strafbaar. Verspreiders van online Jihadistische propaganda, waaronder ook video's met onthoofdingen en andere gruwelijkheden, via sociale media zullen worden geïdentificeerd en aangepakt door een specialistisch team van de Nationale Politie. Met internetbedrijven worden afspraken gemaakt over het blokkeren en verwijderen van content. Opvoeders krijgen ondersteuning bij de bescherming van kinderen tegen gewelddadige content en radicaliseringsinvloeden. Bij een nieuw op te richten Nationaal Meldpunt radicalisering kunnen ouders en anderen hun zorgen (anoniem) kenbaar kunnen maken en terroristische, haat zaaiende en geweld verheerlijkende content op internet kunnen melden. Er wordt een lijst met online jihadistische (sociale media) websites gepubliceerd (Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, 2014).

#### *2.7.4 Kinderrechtenbeschouwing*

Kinderen hebben het recht op een veilige mediaomgeving, inclusief digitale wereld. De overheid registreert geen veiligheidsrisico's voor kinderen en jongeren op internet. Wel ondersteunen de ministeries van VWS en OCW initiatieven in het kader van de mediaopvoeding en mediawijsheid op het vlak van veiligheid en risico's voor jongeren en kinderen met media. Kinderen hebben daarnaast het recht op privacy en bescherming van persoonsgegevens. Het recht op privacy omvat zowel een negatieve als positieve verplichtingen. De overheid en anderen, zoals ouders, verzorgers en leraren, moeten zich onthouden van inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van kinderen (negatieve verplichting). De overheid heeft ook een verplichting om het recht op privacy van kinderen te garanderen (positieve verplichting). Iedere stap die je zet op het internet wordt opgeslagen door marketingbedrijven zonder dat internetgebruikers daar direct iets van merken. Er is ook weinig tegen te doen zolang internetbedrijven heel veel geld verdienen aan persoonsgegevens en individuele rechten moeilijk te handhaven zijn. De eerste VN speciale rapporteur voor de privacy, Joe Cannataci, die zich hard maakt voor het recht op privacy in de digitale wereld, ziet dit als een van zijn prioriteiten voor de komende.

Met de nieuwe Jeugdwet die op 1 januari 2015 in werking is getreden, rijzen er vragen over de bescherming van de privacy van kinderen. Het verzamelen en delen van gegevens in de jeugdzorg kan in het belang van het kind zijn. Zo kan er tijdig professionele hulp worden geboden. Daarnaast hebben kinderen ook de vrijheid om anders te mogen zijn, om fouten te kunnen maken en met rust gelaten te worden. Bij tal van ontwikkelingen in de digitale wereld moeten nadrukkelijker de belangen van kinderen zichtbaar worden gemaakt in het gehele speelveld van uiteenlopende belangen. Alleen zo krijgen kinderrechten, zoals het recht op privacy, een passende en rechtvaardige invulling in de digitaliserende samenleving. De verwachting is dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming eind 2015 wordt aangenomen. De verordening zou de persoonsgegevens van Europese burgers beter moeten

beschermen in de digitale wereld. Bovendien bevat de verordening bijzondere bepalingen voor de bescherming van de persoonsgegevens van kinderen.

Het recht op privacy in het Kinderrechtenverdrag (art. 16) is breed genoeg geformuleerd om nieuwe ontwikkelingen te omvatten, maar té breed om voldoende richtinggevend te zijn in het vertalen van het recht op privacy en aanverwante rechten naar de digitale wereld. De nieuwe Algemene Verordening Gegevensbescherming zal invulling gaan geven aan het recht op de bescherming van persoonsgegevens van kinderen. Ook aspecten van het recht op privacy van kinderen behoeven evenwel de aandacht.

De overheid heeft een inspanningsverplichting om aan een veilig internet voor kinderen mee te werken. Ouders en kinderen kunnen beter geïnformeerd worden over hun rechten en hoe ze deze kunnen uitoefenen. En daar waar ouders en kinderen kennis, kunde en slagkracht missen om zich wapenen en weren tegen reputatie-schending, mag worden verwacht dat de overheid zich inzet voor de bescherming van kinderen. Internetbedrijven kunnen deze incidenten onvoldoende aanpakken en willen dat ook niet altijd. Desalniettemin is de Staatssecretaris van OCW voorstander van zelfregulering door bedrijven. Jongeren zijn relatief vaak slachtoffer van cybercrime. In 2014 gaf 18 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar aan dat ze te maken hebben gehad met deze vorm van criminaliteit. De versterking van de integrale aanpak van cybercrime is een landelijke prioriteit voor politie en justitie die is vastgelegd in de Veiligheidsagenda 2015-2018. Het verhogen en op peil houden van het kennisniveau van politiemedewerkers is een aandachtspunt. Desalniettemin is het kennisniveau nog te versnipperd aanwezig, waardoor de politie zaken niet overal op dezelfde manier behandelt. Inmiddels wordt op diverse momenten in de opleiding van politiemedewerkers wel aandacht geschonken aan jeugd, internet en cybercrime. Dat gebeurt in het eerste leerjaar van de basisopleiding met modules als Digitale jeugdcultuur en Politie, jeugd en de virtuele wereld. In het tweede leerjaar wordt verder ingegaan op cybercrime, mede in relatie tot jongeren. Bovendien is er in vervolgoopleidingen aandacht voor sociale media en jeugd en bestrijding van kinderpornografie en sekstoerisme en wordt een aantal handboeken over politiewerk en opsporing in de digitale wereld binnen de gehele opleiding gebruikt (Toelichting V&J, 2015).

Kinderen hebben het recht op bescherming tegen online seksueel misbruik. In 2014 heeft het Meldpunt Kinderporno 24 procent meer meldingen van seksueel misbruik ontvangen ten opzichte van 2013. Om voor meer kinderporno-slachtoffers iets te kunnen betekenen, zullen OM en politie zich meer nog dan voorheen gaan richten op de opsporing en vervolging van zware zaken waarbij er sprake is van misbruik, verspreiding en/of productie. Dat betekent overigens niet dat er geen aandacht meer is voor ‘simpele’ downloaders van kinderporno. Dat neem niet weg dat het VN-Kinderrechtencomité (2015) zich bezorgd toont over het feit ‘downloaders’ zelden worden vervolgd en dat kinderen van 14-17 jaar geen prioriteit vorm voor de opsporing omdat ze als fysiek volwassen worden beschouwd (par. 61). Verder wordt gewerkt aan een verbetering van de aanpak van ‘bad hosters’, dat wil zeggen ‘hosting’-bedrijven die kinderporno na notificatie niet verwijderen van de server (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 015, nr. 104).

Gewelddadige, griezelige of seksueel expliciete content kan schadelijk zijn voor kinderen en het is in het belang van het kind om hen daartegen bescherming te bieden. Het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media verzorgt de

leeftijdsclassificatie van onder meer televisieprogramma's, bioscoopfilms, films op DVD's in het kader van de Kijkwijzer om ouders en opvoeders te informeren over de mogelijke schadelijkheid van het audiovisueel materiaal. Content wordt tegenwoordig ook via 'on demand'-diensten bekeken en videowebsites, zoals Youtube, zijn bijzonder populair onder kinderen. Het NICAM is actief bezig met het realiseren van leeftijdsclassificatie voor deze nieuwe diensten. NICAM werkt ook wereldwijd samen met classificatie-organisaties uit andere landen om classificaties te realiseren voor digitaal aangeboden games en game-apps.

## 2.8 Caribisch Nederland

### 2.8.1 Minderjarige slachtoffers

Een op de vijf jongeren (15 tot 25 jaar) op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba gaf in 2013 aan in de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere delicten. Net als bij de totale populatie en ook de Europees Nederlandse jongeren gaat het dan vaak om een vermogensdelict zoals diefstal (CBS, 2013b).

Huiselijk geweld is een groot probleem op de eilanden. Dit wordt echter onvoldoende geregistreerd. Daarnaast is de meldings- en aangiftebereidheid gering (De Bruijn, Kriek & De Vaan, 2014). Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat er een taboe rust op huiselijk geweld. Er is sprake van een schaamtecultuur en een zwijgcultuur. Daarnaast speelt het geloof een grote rol (Kloosterboer, 2013). Huiselijk geweld is nauw gerelateerd aan de armoedeproblematiek op de eilanden (De Bruijn e.a., 2014). De indruk bestaat dat huiselijk geweld op de eiland, in vergelijking tot Nederland, vaker zwaardere vormen van fysiek geweld betreft (*Kamerstukken II 2014/15, 24 000-IV, nr. 44, Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018*). Tijdens de Caribisch Nederland Week in 2014 is een *Taskforce kinderrechten en huiselijk geweld Caribisch Nederland* ingesteld. Deze Taskforce draagt zorg voor het opstellen van actieplannen per eiland en de opzet van een aanpak huiselijk geweld. Kindermishandeling, maar ook het gebruik van geweld in de omgeving van het kind wordt door alle leden van de Taskforce als een groot probleem ervaren en als grote prioriteit voor verbetering van kinderrechten gezien (Taskforce Kinderrechten, 2014).

Een van de speerpunten die de Taskforce vast heeft gesteld, is het tegengaan van geweld tegen kinderen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015). De aanpak van huiselijk geweld kan echter niet los worden gezien van de brede aanpak van sociale problematiek op de eilanden, zoals armoede en werkloosheid van ouders (*Kamerstukken II 2014/15, 2758, Aanhangsel*).

Tijdens de Caribisch Nederland week in juni 2015 zijn de plannen van aanpak besproken met de BES-eilanden en zijn afspraken gemaakt over de implementatie van de plannen. Op Saba zal een projectleider worden aangesteld voor de aanpak van huiselijk geweld en kinderrechten. Op Bonaire zal men voor de speerpunten uit het actieplan Kinderrechten een programma van eisen uitwerken, waarin ook de verbinding wordt gelegd met de aanpak van huiselijk geweld (*Kamerstukken II 2014/15, 2758, Aanhangsel*).

### 2.8.2 Online Veiligheid

Negen van de tien jongeren op de eilanden hebben toegang tot internet en het merendeel maakt daar ook dagelijks gebruik van. Het gaat dan vooral om het gebruik van social media

en gamen, vergelijkbaar met de Europees Nederlandse jongeren. Internetbankieren is op de eilanden minder gebruikelijk, zowel onder de jongeren als onder de totale populatie (CBS, 2013c).

### *2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing*

Op grond van artikel 19 IVRK is Nederland verplicht maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld en verwaarlozing. Er is in 2014 veel geïnvesteerd in het aanpakken van geweld tegen kinderen en huiselijk geweld waarvan kinderen slachtoffer of getuige kunnen zijn. Het is van belang dat dit wordt doorgezet. Met name de registratie van geweld tegen kinderen zou moeten verbeteren, om daadwerkelijk zicht te krijgen op de omvang van het probleem. Het VN-Kinderrechtencomité (2015) beveelt Nederland aan om met name in Caribisch Nederland het bewustzijn te vergroten voor wat betreft positieve, niet-gewelddadige en participatieve opvoedingspraktijken onder ouders en andere opvoeders (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 37 (e)). Dit heeft met name betrekking op het feit dat het fysieke straffen van kinderen in Caribisch Nederland nog gebruikelijk is. Wat betreft online veiligheid is het van belang in kaart te brengen hoe het gesteld is met de online veiligheid van de jeugd in Caribisch Nederland.

## **2.9 Conclusies en aandachtspunten**

### *2.9.1 Conclusies*

#### ***Minderjarige slachtoffers***

In 2014 gaf een op de vijf jongeren van 15 tot 18 jaar in het voorgaande jaar een of meerdere keren slachtoffer te zijn geweest van een geweldsdelict, vermogensdelict of vandalisme. Daarbij gaat het vooral om delicten zoals fietsdiefstal en zakkenrollen. In 2014 hielp Slachtofferhulp Nederland 19,9 duizend kinderen in de leeftijd van 0 tot 20 jaar. Jongeren ontvingen vooral hulp vanwege geweldsdelicten en verkeersongevallen. Meisjes ontvingen daarnaast beduidend vaker dan jongens hulp vanwege zedendelicten. Autochtone meisjes ontvangen vaker dan allochtone meisjes hulp vanwege zedendelicten. Allochtone meisjes daarentegen worden door Slachtofferhulp Nederland vaker geholpen vanwege een geweldsdelict.

#### ***Mensenhandel***

In 2014 zijn 283 minderjarige slachtoffers van mensenhandel geregistreerd. Dit komt neer op zo'n 18 procent van het totale aantal geregistreerde slachtoffers en dit aandeel is ongeveer gelijk aan het aandeel minderjarige slachtoffers in 2013. De grootste groep minderjarigen betreft de 15- tot en met 17-jarigen. De groep van 0 tot en met 14 jaar is relatief en absoluut gegroeid ten opzichte van de jaren ervoor. Meer dan de helft van de geregistreerde minderjarige slachtoffers is afkomstig uit Nederland. In de cijfers wordt niet specifiek aangegeven van welke vorm van uitbuiting minderjarigen slachtoffer zijn geworden. Van het totale aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland is bekend dat twee derde van hen is uitgebuit in de seksindustrie. In de meeste gevallen (89%) wordt een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd wanneer de rechter mensenhandel bewezen

acht. Tussen 2010 en 2013 nam de duur van deze straffen ieder jaar toe, maar in 2014 heeft er een daling plaatsgevonden in de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

### ***Kindermishandeling***

Kindermishandeling vormt nog altijd een groot probleem, al is er weinig duidelijk over de exacte omvang van het probleem. De meerderheid van gemeenten heeft onvoldoende zicht op mishandelde kinderen en op risicogroepen, terwijl de gemeenten verantwoordelijk zijn voor preventie van kindermishandeling. De mate waarin zij daar in de buurt- en wijkteams mee bezig zijn is niet goed te meten. Daarnaast is de verbinding tussen de wijk- en buurtteams en de VT-organisatie een punt van aandacht. Ook ten aanzien van het gebruik van de meldcode en de bekendheid met de kindcheck uit de meldcode is nog veel werk te verrichten. Huisartsen maken relatief weinig gebruik van de meldcode.

Ten aanzien van het voorkomen van seksueel misbruik in de jeugdzorg heeft het Kwaliteitskader een belangrijke aanzet tot ontwikkeling gegeven. Ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling valt het op dat relatief weinig kindermishandelingszaken door de Nationale Politie worden ingestuurd aan het Openbaar Ministerie. Vervolgens worden relatief veel zaken via een OM-afdoening afgedaan. Het afdoen via een OM-afdoening is door de inwerkingtreding van de ‘Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling’ per 1 maart 2015 niet langer mogelijk. Het Openbaar Ministerie zal alle kindermishandelingszaken aan de rechter moeten voorleggen.

### ***Vermiste kinderen***

Naar schatting komen er jaarlijks 40.000 vermissingen bij de politie binnen. Bij ongeveer 15.000 van de 40.000 meldingen gaat het om een vermist minderjarig kind. Een vermissing van een kind jonger dan 13 jaar wordt altijd als een urgente vermissing beschouwd door de politie. De Nationale Ombudsman constateerde dat de manier van handelen door de politie in individuele gevallen vaak verschilt, onder andere met betrekking tot de urgentiebepaling. Er bestaat geen landelijke registratie van vermissingen van minderjarigen, waardoor er geen zicht is op belangrijke gegevens zoals de duur van de vermissingen, leeftijd en geslacht van de minderjarigen en het feit of de minderjarige wel of niet levend is teruggevonden.

### ***Kind en internet***

Kinderen hebben het recht op een veilige mediaomgeving, inclusief digitale wereld. De overheid registreert geen veiligheidsrisico's voor kinderen en jongeren op internet. Wel ondersteunen de ministeries van VWS en OCW initiatieven in het kader van de mediaopvoeding en mediawijsheid op het vlak van veiligheid en risico's voor jongeren en kinderen met media. De overheid heeft ook een positieve verplichting om het recht op privacy van kinderen te garanderen. Daarnaast overheid heeft zij een inspanningsverplichting om aan een veilig internet voor kinderen mee te werken. Ouders en kinderen kunnen beter geïnformeerd over hun rechten en hoe ze deze kunnen uitoefenen. Jongeren zijn relatief vaak slachtoffer van cybercrime. In 2014 gaf 18 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar aan dat ze te maken hebben gehad met deze vorm van criminaliteit. Desalniettemin is het kennisniveau bij de politie nog te versnipperd aanwezig, waardoor zij de zaken niet overal op dezelfde manier behandelt. In 2014 heeft het Meldpunt Kinderporno bijna 29.000 meldingen

van online seksueel behandeld. Dit is een groei van 24 procent ten opzichte van 2013. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme opgezet. Verspreiders van online Jihadistische propaganda via sociale media zullen worden geïdentificeerd en aangepakt door een specialistisch team van de Nationale Politie.

### ***Caribisch Nederland***

Een op de vijf jongeren (15 tot 25 jaar) in Caribisch Nederland gaf in 2013 aan slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere delicten. Het gaat dan vaak om een vermogensdelict zoals diefstal. Daarnaast is huiselijk geweld een veelvoorkomend probleem. De indruk bestaat dat huiselijk geweld op de eilanden, in vergelijking tot Nederland, vaker voorkomt en zwaardere vormen van fysiek geweld betreft. In 2014 is een *Taskforce kinderrechten en huiselijke geweld Caribisch Nederland* ingesteld. Kindermishandeling, maar ook het gebruik van fysieke straffen wordt door de Taskforce als een groot probleem ervaren en als prioriteit voor verbetering van het waarborgen van kinderrechten gezien. Het is daarbij van belang dat het probleem beter in kaart gebracht wordt en dat ouders en andere opvoeders bewust gemaakt worden van de schadelijke effecten van het gebruik van geweld op de ontwikkeling van kinderen.

#### ***2.9.2 Aandachtspunten***

##### ***Minderjarige slachtoffers***

1. De overheid dient onderzoek te doen naar waarom allochtone jongeren tot 20 jaar vaker het slachtoffer zijn van een geweldsmisdrijf en de hulp van Slachtofferhulp Nederland zal voor deze groep meer intensief moeten zijn.

##### ***Mensenhandel***

2. Gemeenten dienen geschoold te worden in het herkennen en het omgaan met vermoedens van mensenhandel en de daarbij gepaard gaande uitbuiting van het minderjarige slachtoffer.
3. De registratie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel dient verbeterd te worden, waarbij nadrukkelijk onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende vormen van uitbuiting.

##### ***Kindermishandeling***

4. In alle wijk- en buurtteams moet een specialist kindermishandeling worden ingezet, zodat bewaakt kan worden wanneer een kind niet (langer) in vrijwillig kader voldoende beschermd kan worden.
5. De meldingsbereidheid van huisartsen en jeugd- en consultatiebureauartsen bij het signaleren en melden van kindermishandeling dient versterkt te worden.
6. De rol van de professionals bij seksueel geweld tegen jongeren die onder toezicht staan of in een pleeggezin of instelling wonen dient meer aandacht te krijgen.
7. Er moet meer duidelijkheid komen over het beleid van Veilig Thuis om een melding daadwerkelijk als melding, en niet als advies te registreren, om zodoende kinderen over wie wordt gemeld zo optimaal mogelijk te beschermen.

***Kind en internet***

8. Kinderen (en ouders) moeten beter geïnformeerd worden over hun rechten in de digitale wereld en hoe ze deze kunnen uitoefenen. Daar waar ouders en kinderen kennis, kunde en slagkracht missen om zich wapenen en wren tegen reputatieschending, moet de overheid zich inzetten voor de bescherming van kinderen.
9. Het OM en de politie moeten zich verbeteren wat betreft de opsporing en vervolging van cybercrime, waarbij er meer aandacht moet komen voor de opsporing en vervolging van zware zaken waarbij er sprake is van misbruik, verspreiding en/of productie van kinderporno.

***Caribisch Nederland***

10. Het is van belang dat de omvang en vormen van geweld tegen kinderen in Caribisch Nederland beter in kaart gebracht worden. Er dient daarnaast door de BES-eilanden meer aandacht besteed te worden aan de preventie en aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

## Literatuur

### **Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, 2014**

Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, *Overzicht maatregelen en acties*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014.

### **Alink e.a., 2011**

Alink, L., IJzendoorn, R. van, Bakermans-Kranenburg, M., Pannebakker, F., Vogels, T. & Euser, S., *Kindermishandeling 2010. De Tweede Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van kinderen en jeugdigen* (NPM-2010), Universiteit Leiden/TNO, 2011.

### **Beerthuizen & Wartna, 2014**

Beerthuizen, M.G.C.J. & Wartna, B.S.J., *Haalbaarheid recidivemeting kindermishandeling, seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel*, Den Haag: WODC, 2014.

### **Big Brother Award, 2014**

[https://bigbrotherawards.nl/nl\\_NL/de-winnaars-opstelten-en-de-nederlandse-scholen/#more-208](https://bigbrotherawards.nl/nl_NL/de-winnaars-opstelten-en-de-nederlandse-scholen/#more-208).

### **De Bruijn, Kriek & De Vaan, 2014**

De Bruijn, J., Kriek, F. & De Vaan, K., *De aanpak van huiselijk geweld op de BES-eilanden*, Amsterdam: Regioplan, 2014.

### **CBS, 2015a**

CBS, *Bijna 8 procent van de jongeren gepest op het internet*, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2015/bijna-8-procent-van-de-jongeren-gepest-op-het-internet.htm>. Geraadpleegd op 20 augustus 2015.

### **CBS, 2014a**

CBS, Jeugdmonitor Statline, *Beleving onveiligheid, respectloos gedrag; jongeren tot 25 jaar, kenmerken*. Geraadpleegd op 31 juli 2015.

### **CBS, 2014b**

CBS, Jeugdmonitor Statline, *Slachtofferschap criminaliteit; jongeren van 15 tot 25 jaar*. Geraadpleegd op 31 juli 2015.

### **CBS, 2014c**

CBS, StatLine, *Cliënten van Slachtofferhulp; type, delict, herkomst, leeftijd en geslacht*. Geraadpleegd op 31 juli 2015.

### **CBS, 2014d**

CBS, Statline, *Slachtofferschap delicten; persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 3 augustus 2015.



**CBS, 2013a**

CBS, StatLine, *ICT gebruik van personen naar persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 3 augustus 2015.

**CBS, 2013b**

CBS, StatLine. *Caribisch Nederland; slachtofferschap criminaliteit, persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 3 augustus 2015.

**CBS, 2013c**

CBS, StatLine, *Caribisch Nederland; ICT gebruik van personen: persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 3 augustus 2015

**COA, 2013**

Centraal Orgaan opvang asielzoekers, *Kindermishandeling bij asielzoekers*, <https://www.coa.nl/nl/nieuws/rapport-kindermishandeling-bij-asielzoekers>. Geraadpleegd op 24 september 2015.

**Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijssen, 2014**

Dettmeijer-Vermeulen, C.E. & Boot-Matthijssen, M., Minderjarige slachtoffers is mensenhandelzaken: Ze wilde het zelf. Toch?, *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, afl. 7, 2014/30.

**Eindbericht Commissie voorkomen seksueel misbruik in de Jeugdzorg, 2015**

Jeugdzorg Nederland, *Eindbericht Commissie voorkomen seksueel misbruik in de Jeugdzorg*, Utrecht, 2015.

**The Guardian, 2015**

The Guardian, *Digital surveillance 'worse than Orwell', says new UN privacy chief*, <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/24/we-need-geneva-convention-for-the-internet-says-new-un-privacy-chief> 24 augustus 2015.

**Van der Hof, 2014**

Van der Hof, S., *No child's play - Online data protection for children*, in: Hof, S. van der, Berg, B. van den, & Schermer, B. (Eds.), *Minding minors wandering the web: Regulating online child safety Information Technology and Law no. 24*, Den Haag: Springer Press/TMC Asser Press, 2014.

**Jeugdzorg Nederland, 2015**

Jeugdzorg Nederland, *Producten Actieplan Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor jeugd*, <http://www.jeugdzorgnederland.nl/nieuws/nieuws/producten-actieplan-aanpak-meisjesslachtoffers-van-loverboys-mensenhandel-in-de-zorg-voor-jeugd/> Geraadpleegd op 16 oktober 2015.

**Kinderombudsman, 2014**

Kinderombudsman, *Preventie van kindermishandeling in gemeenten; Van papier naar werkelijkheid*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2014.

**Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg, 2013**

Jeugdzorg Nederland, *Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg*, Utrecht 2013.

**Meldpunt Kinderporno, 2015**

Meldpunt Kinderporno op Internet, *Jaarverslag 2014, 2015*.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, *Nota. Addendum actieplan(nen) kinderrechten en huiselijk geweld CN*, 22 juni 2015.

**Movisie, 2015**

Movisie, *Sociale wijkteams: ga de meldcode gebruiken!*,

<https://www.movisie.nl/artikel/sociale-wijkteams-ga-meldcode-gebruiken>. Geraadpleegd op 24 september 2015.

**Nationale Ombudsman, 2013**

Nationale Ombudsman, *Kind vermist; Hoe de politie omgaat met meldingen van vermissing van minderjarigen*, Den Haag: De Nationale Ombudsman, 2013.

**NJI, 2015**

NJI, *Deltaplan mediaopvoeding*, <http://www.nji.nl/nl/Mediaopvoeding-Praktijk/Deltaplan-mediaopvoeding> Geraadpleegd op 8 september 2015.

**NRM, 2015a**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2015a.

**NRM, 2015b**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vervolging en berechting 2009-2013*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2015b.

**NRM, 2015c**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Zorg voor voldoende expertise in wijkteams*, <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/Archief2015/zorg-voor-voldoende-expertise-in-wijkteams.aspx>, Geraadpleegd op 14 september 2015.

**NRM, 2015d**

National Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2015d.

**NRM, 2015e**

National Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Dader seksueel misbruik vaak familielid, <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/Archief2015/dader-seksueel-misbruik-vaak-familielid.aspx?cp=63&cs=16790>. Geraadpleegd op 25 september 2015.

**NRM, 2014**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Op goede grond. De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2014.

**Okhuijsen, 2014**

Okhuijsen, S., *Jeugdwet versterkt inbreuk privacy jeugd en ouders*, Sargasso, 2014, <http://sargasso.nl/jeugdwet-en-de-privacyloze-jeugd/>.

**Pons, Lie, De Jong & Van den Heuvel, 2015**

Pons, A.G.A., Lie, T.M.Y. , De Jong T.M.Y. & Van den Heuvel, A., *Rapportage onderzoek onder artsen naar de werking van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*, Den Haag: BMC Onderzoek, 2015.

**PO-raad, VO-raad, 2014**

PO-raad, VO-raad, *Sectorale Vraagsturing Leermiddelen, Programma van Eisen PO/VO*, 2014,, [http://www.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Leermiddelenbeleid/Programma\\_van\\_Eisen.pdf](http://www.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Leermiddelenbeleid/Programma_van_Eisen.pdf).

**Rijksoverheid 2015**

Rijksoverheid, *Bestrijden van mensenhandel door overheid*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel/inhoud/mensenhandel-bestrijden-door-overheid>, Geraadpleegd op 14 september 2015.

**Forensische Zorgspecialisten, 2015**

Forensische Zorgspecialisten, <http://www.deforensischezorgspecialisten.nl/> Geraadpleegd op 24 september 2015.

**Spinhoven e.a., 2010**

Spinhoven, P., Elzinga, B.M., Hovens, J.G., Roelofs, K., Zitman, F.G., Van Oppen P., Penninx B.W., The specificity of childhood adversities and negative life events across the life span to anxiety and depressive disorders, *Journal of Affective Disorders*, Vol. 126, Issues 1-2, pp. 103-112, 2010.

**Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, 2015**

Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, <https://skjeugd.nl/nieuws/wat-is-het-kwaliteitsregister>, Geraadpleegd op 15 oktober 2015.

**Taskforce Kinderrechten, 2014**

Interlandelijke Taskforce Kinderrechten, *Plan van Aanpak Kinderrechten "Eerste Aanzet"*, 20 november 2014

**Terres des Hommes, 2015a**

Terres des Hommes, *Sweetie: Het gezicht van webcam kindersekstoerisme*, <https://www.terredeshommes.nl/sweetie1> Geraadpleegd op 8 september 2015.

**Terres des Hommes, 2015b**

Terres des Hommes, *Sweetie 2.0: webcamseks met kinderen de wereld uit*, <https://www.terredeshommes.nl/projecten/sweetie-20-webcamseks-met-kinderen-de-wereld-uit> Geraadpleegd op 8 september 2015.

**Unicef/Defence for Children, 2015**

Unicef/Defence for Children, *Jaarbericht Kinderrechten 2015*, Voorburg/Leiden, 2015.

**Vink e.a., 2015**

Vink, R., De Wolff, M., Broerse, A., Heerdink, N., Van Sleuwen, B., & Kamphuis, M., *JGZ richtlijn Kindermishandeling (herzien 2015)*, Den Haag: ZonMw, 2015.

**VNG, 2014**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Veilig Thuis, *VNG-model handelingsprotocol voor het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling*, 2014.

**VN-Kinderrechtencomité, 2015**

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, Advance unedited version.

**VN-Kinderrechtencomité, 2011**

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence* (CRC/C/GC/13), 18 april 2011.

***Officiële publicaties***

*Kamerstukken II* 2013/14, 28 638, nr. 122.

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 826, nr. 2

*Kamerstukken II* 2014/15, 24 000-IV, nr. 44

*Kamerstukken II* 2014/15, 28 345, nr. 136

*Kamerstukken II* 2014/15, 28 345/31 015, nr. 135HERDRUK.

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 015, nr. 104.

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 434, nr. 7.

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 429

*Kamerstukken II* 2014/15, 34 039, nr. 2.

*Kamerstukken II* 2014/15, 2758, Aanhangsel

***Nationale rechtspraak***

Hoge Raad 20 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1174.

***Europese rechtspraak***

HvJEU 13 mei 2014, zaak c-131/12 (*Google t. Mario Costeja González*)



## **Domein 3 Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht**

### **3.1 Inleiding**

### **3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

### **3.3 Jeugdstrafrecht**

*3.3.1 Minderjarige verdachten*

*3.3.2 Minderjarigen en de politie*

*3.3.3 Voorlopige hechtenis van minderjarigen*

*3.3.4 DNA-afname en justitiële documentatie*

*3.3.5 Herstelrecht en slachtofferbeleid*

*3.3.6 Nazorg na verblijf in een JJI*

*3.3.7 Kinderrechtenbeschouwing*

### **3.4 Gesloten jeugdzorg**

*3.4.1 Aard en omvang*

*3.4.2 Wetgeving en beleid*

*3.4.3 Rechtspositie*

*3.4.4 Kinderrechtenbeschouwing*

### **3.5 Caribisch Nederland**

*3.5.1 Jeugdstrafrecht*

*3.5.2 Kinderrechtenbeschouwing*

### **3.6 Conclusies en aandachtspunten**

*3.6.1 Conclusies*

*3.6.2 Aandachtspunten*

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk staat het jeugdstrafrecht en vrijheidsbeneming van kinderen en jongeren centraal. Jongeren vanaf 12 jaar kunnen in aanraking komen met het jeugdstrafrecht, wanneer zij de wet overtreden. Dit kan voorkomen doordat zij experimenteelgedrag laten zien, maar jongeren kunnen ook vanwege het plegen van een ernstig strafbaar feit met het jeugdstrafrecht in aanraking komen. Een jeugdstrafrechtelijke reactie kan leiden tot een straf of maatregel die ook vrijheidsbenemend van aard kan zijn. Deze vormen van vrijheidsbeneming en andere aspecten van een strafrechtelijke aanpak worden in dit hoofdstuk langs de kinderrechtenmeetlat gelegd.

Het domein ‘vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht’ richt zich allereerst op het jeugdstrafrecht. Extra aandacht is er voor jongeren in geslotenheid, zoals jongeren in voorlopige hechtenis en in justitiële jeugdinrichtingen na veroordeling. Naast de vrijheidsbenemende aspecten komen thema’s als jongeren en politie, de verschillende sancties in het jeugdstrafrecht, DNA-afname, de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), herstelrecht en nazorg aan de orde.

Kinderen kunnen ook vanwege ernstige gedragsproblematiek in een gesloten instelling geplaatst worden, omdat zij behandeling nodig hebben. Dit is ook een vorm van vrijheidsbeneming, zij het in het kader van de jeugdbescherming (zie ook domein 1). Gesloten jeugdzorg is de meest ingrijpende variant van jeugdzorg en jeugdbescherming. In het laatste deel staat de situatie van kinderen in Caribisch Nederland centraal.

### **3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

Artikel 40 van het Kinderrechtenverdrag is het sleutelartikel voor het jeugdstrafrecht en ziet specifiek toe op de toepassing van een apart jeugdstrafrecht naast het algemene strafrecht, waarin bijzondere bepalingen zijn opgenomen die gelden voor minderjarigen. Artikel 37 IVRK stelt in het bijzonder specifieke eisen aan de wijze waarop minderjarigen hun vrijheid wordt ontnomen. Naast vrijheidsbeneming in een justitiële jeugdinrichting vallen er ook andere vormen van vrijheidsbeneming onder, zoals opsluiting in een politiecel, gesloten jeugdzorg en vreemdelingenbewaring. Elke vorm van vrijheidsbeneming dient te voldoen aan de eisen die artikel 37 IVRK stelt en moet rechtmatig zijn en mag alleen worden toegepast als uiterste middel en voor de kortst mogelijk passende duur. Daarbij mag een jongere niet samen met volwassenen gesloten worden geplaatst en heeft elke jongere het recht om contact te onderhouden met zijn familie. Artikel 39 dat bescherming biedt en rechten geeft aan minderjarige slachtoffers is ook een relevant artikel voor dit domein.

De ‘algemene beginselen’ van het Kinderrechtenverdrag dienen eveneens in acht te worden genomen bij de inrichting van het jeugdstrafrechtstelsel. Het non-discriminatiebeginsel van artikel 2 IVRK verbiedt ongerechtvaardigd onderscheid tussen jongeren in het kader van het jeugdstrafrecht. Volgens artikel 3 IVRK moeten de belangen van het kind bijzondere aandacht krijgen. Dit betekent dat de aanpak van jeugdcriminaliteit primair gericht moet zijn op opvoeding en resocialisatie en in mindere mate op vergelding. Artikel 6 erkent dat elk kind het inherente recht heeft op leven en ontwikkeling. Op basis van dit artikel kan gesteld worden dat strafrechtelijke interventies moeten bijdragen aan de ontwikkeling van het kind en deze op zijn minst niet mogen frustreren. Artikel 12 IVRK behelst het recht voor iedere minderjarige te worden gehoord in het jeugdstrafrecht. In het



licht van artikel 12 moet ieder kind weten wat er op de zitting gebeurt, zodat hij ook effectief kan participeren.

Volgens artikel 16 IVRK hebben kinderen het recht op bescherming tegen inmenging in hun privéleven. Dit recht geldt ook voor kinderen die te maken hebben met het jeugdstrafrecht. Dit blijkt uit artikel 40 lid 2 sub b vii waarin staat dat het privéleven van het kind volledig wordt geëerbiedigd tijdens alle stadia van het proces.

Kinderen mogen niet tegen hun wil gescheiden worden van hun ouders (art. 9 lid 1 IVRK). Dit recht is niet absoluut van aard, maar aan de inbreuken daarop is wel een aantal voorwaarden verbonden. Uithuisplaatsing, bijvoorbeeld in een (gesloten) instelling, is gerechtvaardigd indien dit noodzakelijk is in het belang van het kind (art. 9 lid 1 IVRK en art. 3 lid 1 IVRK). Wanneer de noodzakelijkheid van een uithuisplaatsing is komen vast te staan, rust op de Nederlandse overheid de verplichting om passende alternatieve zorg te bieden (art. 20 IVRK). Uithuisplaatsing kan pas ‘indien noodzakelijk’, en residentiële of gesloten jeugdzorg moet als een uiterste maatregel worden ingezet. Wanneer een kind eenmaal uit huis geplaatst is, dient de geboden zorg regelmatig geëvalueerd te worden (art. 25 IVRK).

Daarnaast mag vrijheidsbeneming volgens artikel 37 sub b IVRK niet onwettig of willekeurig zijn. Plaatsing in een justitie jeugdinrichting of een accommodatie voor gesloten jeugdhulp geldt als vrijheidsbeneming. Vrijheidsbeneming moet overeenkomstig de wet plaatsvinden (legaliteitsbeginsel), mag slechts gehanteerd worden als uiterste maatregel en de vrijheidsbeneming moet plaatsvinden voor de kortst mogelijke passende duur. Vrijheidsbeneming is een ernstige inbreuk op de rechten van de jongere en is daarom gebonden aan strenge processuele waarborgen.

Voor alle vormen van vrijheidsbeneming geldt dat aan kinderen in justitiële jeugdinrichtingen of gesloten jeugdzorg instellingen een adequate interne rechtspositie moet worden gewaarborgd. Deze rechtspositie omvat materiële rechten en procedurele waarborgen, zoals een klachtrecht, kindvriendelijke informatie over rechten en recht op rechtsbijstand én andere passende bijstand (art. 37 sub c en d IVRK).

### **3.3 Jeugdstrafrecht**

#### *3.3.1 Minderjarige verdachten*

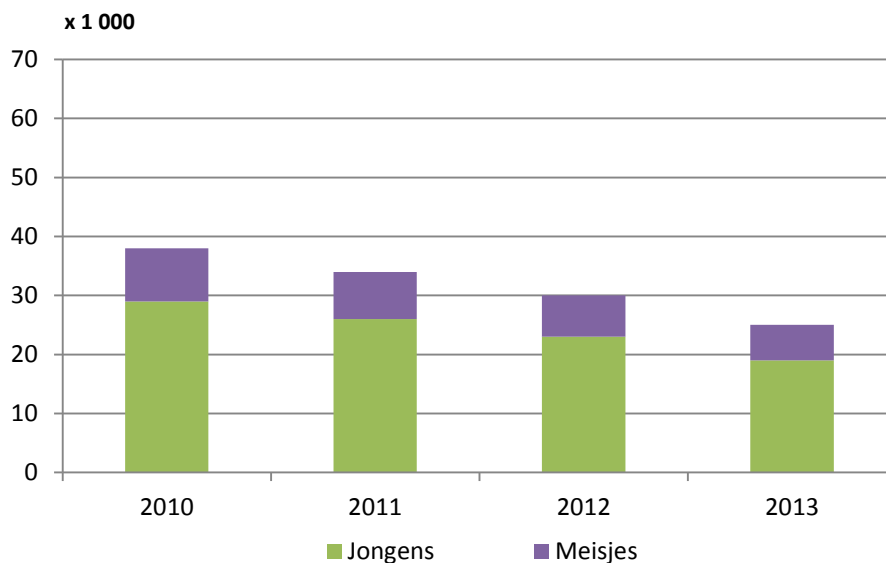
In 2013 werden 25 duizend minderjarigen één of meerdere keren door de politie verdacht van het plegen van een misdrijf. Dit komt neer op 2 procent van alle jongeren van 12 tot 18 jaar. Het aantal minderjarige verdachten is de laatste jaren gedaald. In 2010 ging het om ruim 37 duizend minderjarigen die door de politie verdacht werden van een misdrijf. Deze daling zette zich ook het afgelopen jaar door. In 2012 waren dat nog 30 duizend 12- tot 18-jarige verdachten; 5 duizend meer dan in 2013 (CBS, 2013a).

In meer dan de helft (53 procent) van de gevallen werden minderjarigen door de politie verdacht van vermogensmisdrijven zoals inbraak en winkeldiefstal. Ook ging het vaak om vernieling en misdrijven tegen de openbare orde (26 procent) en om geweldsmisdrijven (23 procent) waaronder mishandeling, bedreiging en stalking (CBS, 2013a).

Onder de minderjarigen die door de politie verdacht worden, zijn ruim drie keer zoveel jongens als meisjes. In 2013 ging het om 19 duizend jongens en 6 duizend meisjes in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. Ook tussen de verschillende herkomstgroepen bestaan verschillen.

Naar verhouding zijn het vooral de Marokkaanse en de Antilliaanse en Arubaanse minderjarige jongeren die door de politie worden verdacht van een misdrijf (CBS, 2013a).

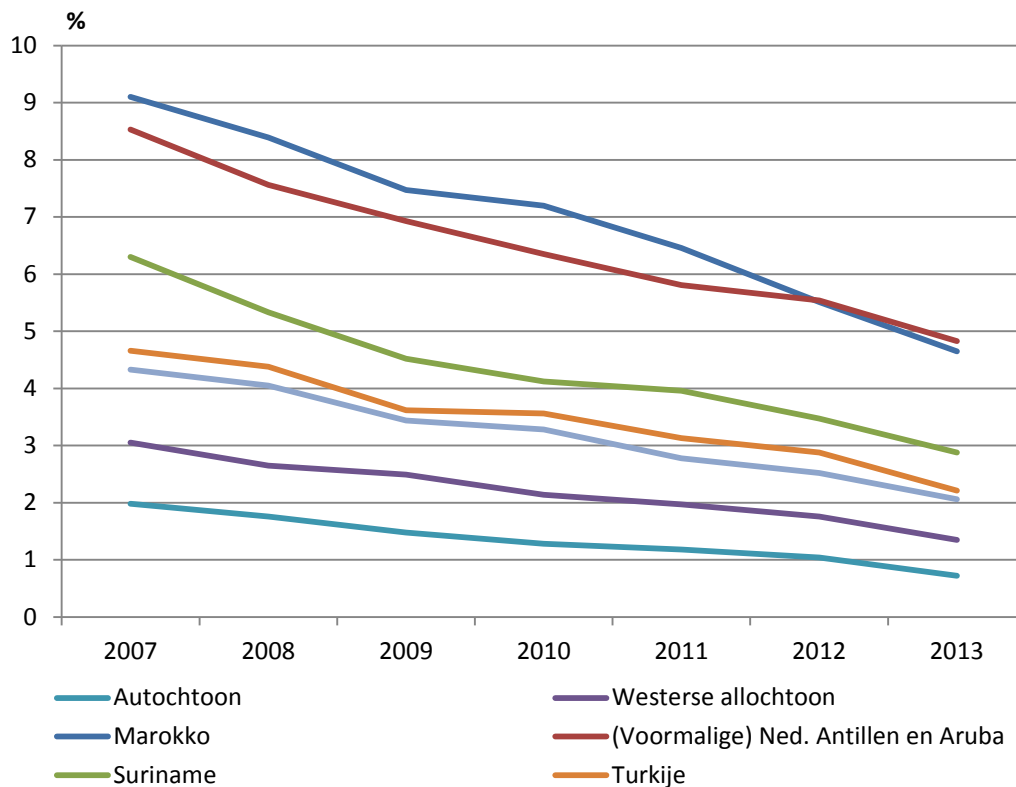
**Figuur 3.1 Geregistreerde minderjarige verdachten naar geslacht, x 1 000**



Bron: CBS.

Tegen 14 duizend minderjarigen die door de politie werden verdacht van een misdrijf is in 2013 een proces verbaal van misdrijf opgemaakt. Dit is exclusief de jongeren die een Halt-verwijzing hebben gekregen. Dit waren 16,6 duizend jongeren in 2014 (zie Tabel 3.1). In de afgelopen jaren is dit aantal gedaald, in 2010 ging het om 23 duizend aangehouden minderjarige verdachten (CBS, 2013a).

Het gaat beduidend vaker om jongens dan om meisjes: in 2013 werd tegen 1,8 procent van de jongens een proces verbaal opgemaakt, bij de meisjes was dit 0,4 procent. Naar verhouding wordt tegen niet-westers allochtone jongeren vaker dan tegen autochtone jongeren een proces verbaal opgemaakt. En dan gaat het vooral om Antilliaanse, Arubaanse en Marokkaanse jongeren. Voor alle herkomstgroepen geldt dat het aantal minderjarige verdachten tegen wie door de politie een proces verbaal is opgemaakt, sterk is gedaald. Vergeleken met 2007 gaat het daarbij veelal om een halvering (CBS, 2013a).

**Figuur 3.2 Minderjarige verdachten tegen wie door de politie proces verbaal is opgemaakt, naar herkomst**

Bron: CBS.

### ***Problematische jeugdgroepen***

De politie gebruikt de ‘shortlist problematische jeugdgroepen’ om problematische jeugdgroepen in beeld te brengen. Ieder najaar wordt een inventarisatie gemaakt van het aantal jeugdgroepen in Nederland. In het najaar van 2014 registreert de politie in Nederland 623 problematische jeugdgroepen. Het gaat om 427 hinderlijke jeugdgroepen, 163 overlastgevende jeugdgroepen en 33 criminele jeugdgroepen. In vergelijking met 2013 is het totaal aantal problematische jeugdgroepen met 18 procent gedaald. Het aantal hinderlijke jeugdgroepen in 2014 is ten opzichte van 2013 gedaald met 20 procent, het aantal overlastgevende groepen is gedaald met 11 procent en het aantal criminele jeugdgroepen is gedaald met 27 procent. Tussen 2009 en 2014 is het aantal geregistreerde jeugdgroepen in totaal met 64 procent gedaald. De onderlinge verhouding tussen de verschillende typen jeugdgroepen is wel steeds nagenoeg hetzelfde gebleven (Ferberda & Van Ham, 2015).

De overheid voert een meersporenaanpak ten aanzien van problematische jeugdgroepen. Dit houdt in dat leden van jeugdgroepen aangepakt worden door middel van een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke, financiële en zorg gerelateerde maatregelen, interventies en sancties. Met die aanpak worden jeugdgroepen ontmanteld, hun leden gestraft, maar wordt ook perspectief geboden. In 2014 is een onderzoek gestart naar de criminele carrière, het stopproces van lichte tot zware criminele jeugdgroepleden en de rol hierin van de politie- en justitieaanpak. Ook de rol van jeugdhulp, reclassering en hulpverlening wordt

belicht in dit onderzoek. De resultaten van het onderzoek worden in 2015 verwacht (*Kamerstukken II*, 2014/15, 28 684, nr. 438).

### **ZSM**

Het OM is samen met de politie begin 2011 gestart met ZSM pilots in Utrecht, Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Den Bosch voor het ontwikkelen van een landelijke ZSM-werkwijze. ZSM staat voor zo simpel, selectief, snel, slim, samenlevingsgericht mogelijk afdoen van strafzaken. Daartoe hebben alle relevante ketenpartners (politie, Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie (OM), Reclassering Nederland en Slachtofferhulp) zich op een vaste locatie georganiseerd gedurende 7 dagen 14-16 uur per dag. In elke strafzaak (alleen misdrijven) van een aangehouden jeugdige of ontboden verdachten wordt het liefst binnen de eerste 6 uur van het verhoor een afdoenings- dan wel routeringsbeslissing genomen (zie ook art. 61 lid 1 Sv). Na de pilotfase is een landelijke visie op de ZSM-werkwijze opgesteld (februari 2012). Deze visie is vervolgens uitgewerkt in een landelijk ontwerp van de ZSM-werkwijze en landelijk ingevoerd met de andere ketenpartners: Slachtofferhulp Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en de Reclassering. De kern van de ZSM-werkwijze bestaat uit parallel werken in plaats van volgtijdelijk, samenwerking op een gemeenschappelijke werkvloer, doorwerken buiten kantooruren en de vroegtijdige betrokkenheid en regie door de Officier van Justitie (Toelichting V&J, 2015).

In 2014 is in ruim 25.000 zaken van minderjarige verdachten op ZSM een beoordeling gemaakt door de Officier van Justitie in overleg met de andere ZSM-ketenpartners. De meest voorkomende afdoening/sanctie die in 2014 is toegepast op de ZSM-locaties is een verwijzing naar Halt (ongeveer 25%). Daarnaast wordt een groot deel van de zaken met een minderjarige verdachte doorverwezen naar een Justitieel Casus Overleg+, het Veiligheidshuis of de backoffice van het OM (ongeveer 22%), nadat de zaak kort is besproken op de ZSM-locatie met de ketenpartners (Toelichting V&J, 2015).

### **Halt**

Jongeren die grenzen overschrijden en een misdrijf of delict plegen, kunnen door de politie worden doorverwezen naar Bureau Halt. Op die manier krijgen ze niet meteen te maken met Justitie, maar worden ze wel geconfronteerd met de gevolgen van hun daden. Doel van Halt is jeugdcriminaliteit in een vroeg stadium te stoppen en te voorkomen dat jongeren denken dat het niet zo erg is als ze een overtreding begaan (Halt, 2015). In 2014 zijn 16,6 duizend Halt-afdoeningen afgedaan door de Halt-bureaus in Nederland, dit zijn er ongeveer evenveel als een jaar eerder (CBS, 2014). Ten opzichte van 2010 is het aantal Halt afdoeningen licht gedaald. In 2010 werden er nog 17 duizend Halt-afdoeningen afgedaan. In de jaren 2011 en 2012 nam het aantal afdoeningen nog licht toe om vervolgens in de jaren 2013 en 2014 licht te dalen. De daling van het aantal Halt afdoeningen is niet zo sterk als die van het aantal geregistreerde minderjarige verdachten.

Bij een kwart van het totale aantal Halt-afdoeningen gaat het om meisjes. Dit aandeel is de afgelopen jaren vrijwel gelijk gebleven. De delicten waarom jongens en meisjes bij bureau Halt terechtkomen, verschilt. Voor meisjes zijn dat veelal vermogensdelicten, zoals winkeldiefstal - en schoolverzuim. Ook voor jongens zijn het relatief vaak vermogensdelicten.

Maar daarnaast ging het bij jongens beduidend vaker dan bij meisjes om baldadigheid, vuurwerkovertradingen en vernieling.

Van de verschillende herkomstgroepen was het aantal afdoeningen in 2014 naar verhouding het grootst onder niet-westers allochtonen. Niet-westers allochtone 12- tot 18-jarigen worden overwegend naar bureau Halt verwezen vanwege vermogensmisdrijven (39 procent) en overtreding van de leerplichtwet (27 procent). Tegen autochtone minderjarigen werd de Halt-maatregel relatief vaak toegepast voor een vermogensmisdrijf en daarnaast voor baldadigheid.

**Tabel 3.1 Halt-afdoeningen, 2014**

	Totaal	Jongens	Meisjes	Autochtonen	Westers allochtonen	Niet- westers allochtonen
Totaal (x 1 000)	16,6	12,3	4,3	10,9	1,3	4,3
<i>Misdrijven</i> %						
Geweldsmisdrijven	3,8	3,5	4,7	3,8	3,0	4,2
Vernieling en openbare orde	7,7	9,5	2,3	9,0	6,8	4,7
Vermogensmisdrijven	26,9	21,1	43,6	21,9	29,5	38,6
Overige misdrijven	5,8	6,1	5,1	6,4	5,3	4,9
<i>Overtredingen</i> %						
Baldadigheid	12,8	15,9	4,0	15,1	12,9	7,0
Overtreding Leerplichtwet	16,4	13,5	24,7	11,7	19,7	27,2
Vuurwerkovertradingen	11,3	14,9	1,2	13,4	9,1	6,5
Overige overtradingen	15,3	15,6	14,5	18,9	14,4	6,7

Bron: CBS, 2014.

### ***Openbaar Ministerie en rechtbanken***

In 2013 zijn 19,2 duizend misdrijfzaken van minderjarigen ingeschreven bij het parket van het Openbaar Ministerie (CBS, 2013b). 11 duizend van deze misdrijfzaken zijn zelfstandig door het OM afgedaan. Ruim een derde daarvan betrof vermogensmisdrijven (36 procent), gevolgd door gewelds- en seksuele misdrijven (24 procent) en vernieling (22 procent). Het aantal ingeschreven misdrijfzaken en het aantal afdoeningen door het OM daalt al een aantal jaren. Zo ging het in 2010 nog om 28,1 duizend misdrijfzaken en 17,7 duizend afdoeningen.

Van de 11 duizend zaken die door het OM in 2013 zijn afgedaan ging het 3,6 duizend keer om een transactie, een vorm van buitengerechtelijke afdoening (CBS, 2013c). Voor minderjarigen bestaat een transactie vaak uit een werkstraf (64 procent). Vergeleken met 2012 is het aantal transacties afgenomen.

Bijna de helft van het aantal strafzaken van minderjarigen die zijn afgedaan door het OM werd in 2013 geseponneerd (CBS, 2013c). In dat geval heeft het Openbaar Ministerie

besloten af te zien van vervolging van een geconstateerd strafbaar feit om beleidsmatige of technische redenen, zoals het feit dat er onvoldoende bewijs aanwezig is.

**Tabel 3.2 Afdoening strafzaken door OM, x 1 000**

	2010	2011	2012	2013
Totaal afdoeningen strafzaken door OM	17,8	16,3	14,6	11,0
Totaal sepots	4,6	4,8	4,8	5,2
<i>Technische sepots</i>	1,8	1,7	1,8	2,4
<i>Beleidssepots</i>	2,8	3,1	2,9	2,8
Totaal transacties	9,9	8,5	6,8	3,6
<i>Werkstraf</i>	6,2	5,4	4,1	2,3

Bron: CBS.

In 2013 werd in 8,7 duizend zaken een dagvaarding uitgebracht, wat betekent dat de zaak wordt voorgelegd aan de rechter (De Heer-De Lange & Kalidien, 2014, p.120). De rechter heeft daarvan 6,8 duizend zaken afgedaan, waarbij het meestal ging om een kinderrechter. Van de in eerste aanleg afgedane strafzaken betrof het in 47 procent een vermogensdelict, gevolgd door geweldsdelicten (22 procent) en vernieling (21 procent; CBS, 2013d). Wordt een minderjarige verdachte schuldig bevonden dan kan de rechter besluiten een straf of een maatregel op te leggen, of een combinatie van straffen en maatregelen. De meest voorkomende sanctie onder jongeren is de taakstraf, in 2013 legde de rechter 4,6 duizend keer taakstraf (werkstraf of leerstraf) op. De gedragbeïnvloedende maatregel wordt het minst vaak opgelegd (CBS, 2013e). In 2013 stroomden 45 jeugdigen in bij de jeugdreclassering op basis van de gedragbeïnvloedende maatregel (Toelichting V&J, 2015).

De maatregel Hulp en Steun, uitgevoerd door de jeugdreclassering, wordt vaak in combinatie met een (deels) voorwaardelijke sanctie opgelegd. In 2013 stroomden 4.813 jeugdigen in bij de jeugdreclassering. Daarvan kregen 228 jongeren Intensieve trajectbegeleiding CRIEM. Dit programma is gericht op jongeren met een niet-westerse achtergrond die voor het eerst met de politie in aanraking zijn gekomen of enkele lichte strafbare feiten hebben gepleegd. Het programma duurt maximaal drie maanden. 214 jongeren kregen in 2013 Intensieve trajectbegeleiding Harde Kern. ITB-Harde Kern is gericht op jongeren die een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd en al eerder met politie en Justitie in aanraking zijn geweest. Dit programma duurt maximaal zes maanden (Toelichting V&J, 2015).

### ***Redelijke termijn in jeugdstrafzaken***

In 2000 bepaalde de Hoge Raad dat er in jeugdstrafzaken binnen zestien maanden een eindvonnis moet zijn, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de ingewikkeldheid van de zaak. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in 2001 de 'Kalsbeeknormen' opgesteld, om onaanvaardbaar lange afhandelingsduur in het jeugdstrafrecht tegen te gaan. Dit sluit aan bij het voorschrift in artikel 6(1) EVRM en artikel 40 lid 2 sub b onder iii IVRK dat een strafzaak binnen een aanvaardbare termijn tot een

vonnis moet leiden. In 2008 heeft de Hoge Raad bepaald dat overschrijding van de redelijke termijn niet tot niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie leidt. Wel kan het een reden zijn voor strafvermindering (17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578). In 2012 verklaarde de Rechtbank Amsterdam het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk in een strafzaak van een minderjarige, die verdacht werd van winkeldiefstal, waarin het bijna drie jaar duurde voordat er een uitspraak kwam (20 september 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY3871). Naar aanleiding van deze uitspraak is er beroep in cassatie in het belang der wet ingesteld bij de Hoger Raad. De A-G vindt dat jeugdige verdachten snel zouden moeten worden berecht, omdat anders het opvoedend effect van de berechting verloren gaat en de berechting zelfs een negatief effect kan hebben op het kind. Ook is de redelijke termijn van zestien maanden te lang, deze zou ten hoogste zes maanden moeten zijn (zie ook General Comment nr. 10, 2007, par. 83). De Hoge Raad houdt echter vast aan de lijn dat het Openbaar Ministerie het recht tot vervolgen niet kan worden ontnomen in jeugdstrafzaken die te lang duren. De Hoge Raad wijst daarbij bijvoorbeeld op het belang van slachtoffers bij vervolging van de jeugdige. Als een zaak te lang heeft geduurd, kan de rechter de straf verlagen of een jeugdige verdachte schuldig verklaren zonder een straf op te leggen. De Hoge Raad blijft ook vasthouden aan de termijn van zestien maanden (8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465).

In de Kinderrechtenmonitor 2014 werden de doorlooptijden in het jeugdstrafrecht gerapporteerd. Hieruit bleek dat de ‘Kalsbeeknorm’ – binnen zes maanden na het eerste verhoor bij de politie komen tot een vonnis – maar in iets meer dan de helft van de jeugdzaken wordt gehaald. Opmerkelijk is het feit dat de gerealiseerde doorlooptijden voor 2014 niet bekend zijn gemaakt.

### ***Justitiële Jeugdinrichtingen***

In 2014 waren er negen Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's) in bedrijf, waarvan vier rijksinrichtingen en vijf particuliere inrichtingen. De gemiddelde capaciteit is verder teruggelopen van 800 plaatsen in 2013 tot 650 plaatsen in 2014. Sinds 2010 is de gemiddelde capaciteit meer dan gehalveerd. In 2014 waren gemiddeld 468 van de 650 plekken bezet. In totaal, zijn er 1.380 jeugdigen op strafrechtelijke titel ingestroomd en 1.455 uitgestroomd. Dit is een daling met 43 procent ten opzichte van 2010, toen 2.572 jeugdigen een JJI verlieten. Het overgrote deel stroomt in als voorlopig gehechte en verlaat de JJI ook weer als zodanig (met name na schorsing) (DJI, 2015).

Op 1 april 2014 is de Wet Adolescentenstrafrecht (ASR) in werking getreden. Hiermee is onder andere de maximumleeftijd waarop het jeugdstrafrecht kan worden toegepast verhoogd naar 22 jaar (art. 77c Sr). Dit is ook terug te zien in de instroom naar leeftijd: de groep 18-plus vormt in 2014 ruim 25 procent van de instroom in JJI's. Er zijn vanaf april 2014 in totaal bijna 170 ASR-jeugdigen opgenomen. In 2014 zijn er 49 Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ)-maatregelen gestart. Dit is vrijwel onveranderd ten opzichte van 2013 (51). Het aantal lopende PIJ-maatregelen is teruggelopen van 437 in 2010 naar 288 in 2014. In de periode 2010-2014 lijkt de verhouding tussen de verschillende strafrechtelijke titels op een peilmoment eind september redelijk stabiel te zijn: voorlopig gehecht: 40 procent; jeugddetentie: 10 procent; PIJ: 50 procent. Op de peildatum eind september wordt het grootste deel van de populatie gevormd door jeugdigen die een vermogensdelict met

geweld hebben gepleegd. Geweldsmisdrijven staan op de tweede plek. Vermogensdelicten zonder geweld neemt de derde plek in (DJI, 2015).

De gemiddelde verblijfsduur bij jeugddetentie is in de periode 2010-2014 langzaam opgelopen van 84 dagen in 2010 tot 103 dagen in 2014. De gemiddelde PIJ-duur (inclusief het Scholings- en trainingsprogramma, STP) schommelt de afgelopen vijf jaar tussen de 44 en 46 maanden (DJI, 2015).

**Tabel 3.3 instroom in JJI's**

Verblijfstitel	2012	2013	2014
Voorlopige hechtenis	1.581 (82%)	1.213 (81%)	1.152 (83%)
Jeugddetentie	231 (12%)	206 (14%)	173 (12%)
PIJ	53 (2,8%)	45 (3%)	38 (2,7%)
Gijzeling	4 (0,2%)	5 (0,3%)	17 (1,2%)
<b>Subtotaal strafrechtelijk</b>	<b>1.869</b>	<b>1.469</b>	<b>1.380</b>
Vreemdeling	49 (2,6%)	25 (1,7%)	11 (0,8%)
<b>Totaal</b>	<b>1.918 (100%)</b>	<b>1.494 (100%)</b>	<b>1.391 (100%)</b>

Bron: DJI, 2015.

### 3.3.2 Minderjarigen en de politie

In 2014 zijn 24.669 minderjarigen als verdachte gehoord door de politie. Tegen deze jongeren is niet noodzakelijkerwijs een proces-verbaal opgemaakt, maar zij zijn wel verhoord door de politie. Hiermee is de daling die sinds 2010 zichtbaar is verder doorgezet. Ook het aantal in verzekering gestelde minderjarigen is wederom afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren. In 2014 zijn 5.456 minderjarige verdachten in verzekering gesteld.

**Tabel 3.4 Minderjarigen en politie**

	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten	39.358	36.196	32.145	26.961	24.699
Aantal inverzekeringgestelde minderjarige verdachten	7.569	6.741	6.028	5.587	5.456

*Bron: Unicef/Defence for Children, 2015, p. 26/27 (De cijfers zijn afkomstig uit BVI, de nieuwe database van de politie. In tegenstelling tot het oude registratiesysteem, komt een minderjarige die in één jaar in meerdere zaken is gehoord als verdachte in deze nieuwe database slechts eenmaal voor. Daarom wijken deze cijfers af van de cijfers die in de Kinderrechtenmonitor 2014 zijn gepresenteerd.)*

### **Verhoor van minderjarige verdachten**

Minderjarigen die zijn aangehouden op verdenking van een strafbaar feit hebben, sinds de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaken Salduz t. Turkije en Panovits t. Cyprus en de daaropvolgende arresten van de Hoge Raad van 30 juni 2009 (ECLI:NL:HR:2009:BH3079) en 12 juni 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BW7953), het recht om voorafgaand en tijdens het politieverhoor te worden bijgestaan door een raadsman of een vertrouwenspersoon. In de nabije toekomst zal dit recht, in navolging van de op 22 oktober 2013 in werking getreden EU-richtlijn (2013/48/EU), een formele basis moeten krijgen in de



Nederlandse wetgeving. Op 23 februari 2015 zijn daartoe twee wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer: het wetsvoorstel ‘Implementatie richtlijn recht op toegang raadsman’ (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 157, nr. 2) en het wetsvoorstel ‘Aanvullende bepalingen verdachte, raadsman en enkele dwangmiddelen’ (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 159, nr. 2).

Op dit moment wordt het recht van minderjarigen op rechtsbijstand bij politieverhoor gereguleerd door de in 2010 in werking getreden Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor. Volgens deze Aanwijzing kunnen minderjarigen van twaalf tot en met vijftien jaar geen afstand doen van hun recht op consultatiebijstand in zaken waarin voorlopige hechtenis is toegelaten (zogenoemde ‘A- en B-zaken’). Zestien- en zeventienjarigen kunnen wel afstand doen, behalve in zeer ernstige zaken (‘A-zaken’). Als een minderjarige afstand doet van consultatie- en verhoorbijstand door een raadsman, blijft verhoorbijstand door een vertrouwenspersoon (zoals een ouder of voogd) wel mogelijk.

In de recent ingediende wetsvoorstellen zijn twee belangrijke wijzigingen opgenomen ten opzichte van de Aanwijzing. Ten eerste kunnen minderjarigen volgens de wetsvoorstellen in geen geval – dus ook niet in lichte zaken – afstand doen van hun recht op consultatie van een raadsman voorafgaand aan het verhoor. Tijdens deze consultatie moet de minderjarige beslissen over of hij verhoorbijstand wil. De verhoorbijstand moet volgens de wetsvoorstellen worden verleend door een raadsman. Dit betreft de tweede belangrijke wijziging: de voorgestelde wetgeving voorziet niet in een recht op verhoorbijstand door een vertrouwenspersoon. Behalve door de minderjarige verdachte zelf, kan ook door de ouders of voogd van de minderjarige worden verzocht om de aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor. Voorts is in een ander lopend wetgevingstraject (Modernisering Wetboek van Strafvordering) het voorstel opgenomen om de politie te laten bepalen of ook één van de ouders aanwezig mag zijn bij het verhoor van een minderjarige.

In 2014 zijn er 11.734 toevoegingen van een raadsman geweest voor minderjarigen die werden verhoord op verdenking van een misdrijf. De implementatie van het recht op rechtsbijstand lijkt in de rechtspraktijk echter nog steeds niet gevrijwaard van problemen. Het meest prangend is dat de verplichte rechtsbijstand bij politieverhoor een langer verblijf van de minderjarige in een politiecel tot gevolg kan hebben, omdat – vooral in de avonduren – niet altijd direct een advocaat beschikbaar is. Dit kwam reeds naar voren in het rapport van Verhoeven en Stevens (2013), waarin werd geconstateerd dat de wachttijd – dat wil zeggen: de tijd die na aanhouding moet worden gewacht voordat met het politieverhoor kan worden gestart – van minderjarige verdachten met gemiddeld vijftig minuten toeneemt in het geval consultatie- en verhoorbijstand wordt verleend. Meer recent heeft de Kinderombudsman in het in 2015 verschenen rapport ‘Een nacht in de cel’ hierover wederom uitdrukkelijk zijn zorgen uit. In dit rapport erkent ook de Minister van Veiligheid en Justitie, in reactie op een bij de Kinderombudsman ingediende klacht van een minderjarige, dat de lange wachttijd tussen de melding van de politie aan de piketcentrale, de doormelding van de piketcentrale aan de dienstdoende jeugdadvocaat en vervolgens het verschijnen van de advocaat op het politiebureau een knelpunt is. De Minister stelt dat om die reden de openingstijden van de piketcentrale inmiddels zijn verruimd (tot 22:00 uur). Voorts kondigt de Minister aan in gesprek te (blijven) gaan met de advocatuur om praktische oplossingen te vinden om de wachttijd te verkorten. Volgens de huidige wettelijke regeling kan een minderjarige uiterlijk zes uur in een politiecel worden opgehouden voor verhoor, waarbij de periode tussen

middennacht en 09:00 uur 's morgens niet wordt meegerekend. In de op 23 februari 2015 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstellen wordt echter voorgesteld deze termijn bij een verdenking van een misdrijf, waarvoor volgens de wet voorlopige hechtenis is toegelaten, te verruimen tot negen uur. Daar waar minderjarigen nu dus voor maximaal 15 uur kunnen worden opgehouden voor verhoor, kunnen minderjarigen in de nabije toekomst mogelijk voor maximaal 18 uur op het politiebureau worden vastgehouden ten behoeve van het verhoor.

Het verhoor van minderjarige verdachten wordt uitgevoerd door politiepersoneel. Hiervoor is thans geen specialisatie vereist. Het verhoren van verdachten wordt beschouwd als een algemene taak van een politieagent en alle agenten zijn hierin tijdens hun basisopleiding getraind. De 'module Jeugd' zit echter niet standaard in de opleiding van iedere agent. Verder wordt door de Politieacademie de module 'Verhoor Kwetsbare Verdachten' aangeboden, waaronder ook minderjarige verdachten met een (licht) verstandelijke beperking vallen, maar voor deze specialisatie zijn bepaalde startkwalificaties vereist waarover niet alle agenten beschikken. Het behalen van deze modules is bovendien niet vereist om minderjarige verdachten te mogen verhoren (De Vocht & Van Oosterhout, 2015, p. 271-272).

### ***Minderjarigen in politiecellen***

Minderjarigen kunnen, na te zijn opgehouden voor verhoor, nog langer in een politiecel verblijven als de (hulp)officier van justitie het in het belang van het onderzoek nodig vindt om de inverzekeringstelling van de minderjarige te bevelen voor de duur van uiterlijk drie dagen (art. 57 lid 1 en art. 58 lid 2 Sv). In uitzonderlijke gevallen kan de officier van justitie besluiten de inverzekeringstelling vervolgens met nog drie dagen te verlengen (art. 58 lid 2 Sv). Wel dient de rechtmatigheid van de aanhouding en inverzekeringstelling binnen drie dagen en vijftien uur worden getoetst door de rechter-commissaris (art. 59a Sv). Hoewel de inverzekeringstelling van minderjarige verdachten in beginsel ten uitvoer wordt gelegd in een politiecel (art. 59 lid 6 Sv), voorziet de wet in de mogelijkheid om de inverzekeringstelling op een andere "daartoe geschikte plaats" ten uitvoer te leggen (art. 493 lid 3 Sv), zoals in het ouderlijk huis van de minderjarige. Het is niet bekend hoe vaak hiervan gebruik wordt gemaakt.

Volgens de wet is het vervolgens mogelijk om het verblijf van minderjarigen in een politiecel door te laten lopen tijdens de inbewaringstelling in geval van plaatsgebrek in justitiële jeugdinrichtingen of bij problemen met het vervoer (art. 15 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, BJJ). Hierdoor is de wettelijke maximum termijn van het verblijf van een minderjarige in een politiecel – 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. Ondanks dat hierover geen concrete cijfers voor handen zijn, lijkt het in de praktijk zelden tot nooit voor te komen dat minderjarigen zo lang in een politiecel verblijven.

Enkele jaren geleden is een rapport van Defence for Children verschenen, waarin een zorgelijk beeld wordt geschetst over de situatie van minderjarige verdachten in politiecellen (Berger & Van der Kroon, 2011). In reactie op dit rapport heeft de korpsleiding van de Nationale Politie – na een daartoe strekkende toezegging van de toenmalige Minister van Veiligheid & Justitie (*Kamerstukken II* 2011/12, 24 587, nr. 471) – op 25 maart 2013 een landelijke werkinstructie aangenomen met vijftien maatregelen voor verbetering van de

registratie, bejegening en het transport van minderjarigen in politiecellen. De implementatie van deze werkinstructie is op 1 mei 2013 van start gegaan en zou worden doorgevoerd in alle politie-eenheden. Het is echter (nog) onduidelijk in hoeverre dit ook daadwerkelijk is gebeurd. In 2014 is de Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J) gestart met het ‘Onderzoek Arrestantenzorg’, waarin de arrestantenzorg in alle tien politie-eenheden in kaart wordt gebracht en onder meer aandacht wordt besteed aan de omstandigheden en bejegening van minderjarigen in politiecellen. Dit onderzoeksrapport laat echter nog op zich wachten.

Zoals eerder genoemd heeft de Kinderombudsman in 2015 het rapport ‘Een nacht in de cel’ gepubliceerd, naar aanleiding van een klacht van een minderjarige over het verblijf in een politiecel. De Kinderombudsman spreekt daarin zijn zorgen uit over het feit dat er nog altijd minderjarigen in een politiecel overnachten, terwijl het zeer de vraag is of dit daadwerkelijk noodzakelijk is. Hierbij wijst de Kinderombudsman onder meer op het ontbreken van alternatieven voor inverzekeringstelling, dan wel het onvoldoende gebruiken van de bestaande alternatieven. Ook stelt dat de Kinderombudsman vast dat beslissingen over de inverzekeringstelling niet altijd voldoende worden gemotiveerd, waardoor onduidelijk is welke (onderzoeks)belangen concreet prevaleren boven de belangen van een minderjarige waardoor de inverzekeringstelling nodig is en waarom er in die situatie geen alternatief mogelijk is.

### *3.3.3 Voorlopige hechtenis van minderjarigen*

In 2014 zijn 1.152 jongeren op titel van voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinrichting geplaatst. De instroom van minderjarige voorlopige gehechten is opnieuw gedaald, zeker als men bedenkt dat dit cijfer ook de meerderjarige adolescenten omvat die sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht op 1 april 2014 op deze titel in een justitiële jeugdinrichting zijn geplaatst. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft geen cijfers aangeleverd over de instroom van minderjarigen in voorlopige hechtenis. Wel volgt uit cijfers die zijn opgevraagd door Unicef en Defence for Children dat er op 1 januari 2014 85 minderjarigen in voorlopige hechtenis verbleven, hetgeen 79 procent bedroeg van de totale populatie minderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen. In 2014 verbleven minderjarige verdachten gemiddeld 37 dagen in voorlopige hechtenis (Unicef/Defence for Children, 2015).

**Tabel 3.5 Voorlopige hechtenis van minderjarigen**

	2010	2011	2012	2013	2014
Instream voorlopig gehechten in JJI*	1.888	1.559	1.581	1.213	1.152
Gemiddelde duur voorlopige hechtenis van minderjarigen	38	40	40	38	37
Aantal minderjarigen in voorlopige hechtenis in JJI op 1 januari van het daarop volgende jaar	252	219	171	137	85
Percentage voorlopig gehechten van totale populatie minderjarigen in JJI op 1 januari van het daarop volgende jaar	79%	74%	75%	74%	79%
Aantal gestarte nachtdetenties**	98	103	140	71	79

Bronnen: DJI, 2015; Unicef/Defence for Children, 2015

\*De instroomcijfers hebben betrekking op alle jeugdigen die op titel van voorlopige hechtenis zijn ingestroomd in een justitiële jeugdinrichting (dus niet specifiek op minderjarigen). In voorgaande jaren was de instroom van meerderjarige voorlopig gehechten in een justitiële jeugdinrichting verwaarloosbaar. Sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht op 1 april 2014 is dit niet langer het geval.

\*\* Deze cijfers hebben betrekking op de gestarte nachtdetenties van jeugdige verdachten die in een justitiële jeugdinrichting verbleven en zijn dus niet beperkt tot nachtdetenties van minderjarigen.

Een minderjarige kan door de rechter-commissaris of raadkamer van de rechtbank in voorlopige hechtenis worden genomen of gehouden als er sterke aanwijzingen (“ernstige bezwaren”) zijn dat de minderjarige zich schuldig heeft gemaakt aan een (ernstig) strafbaar feit en de voorlopige hechtenis noodzakelijk wordt geacht om te voorkomen dat de verdachte gedurende het strafproces vlucht, het onderzoek belemmert, (wederom) strafbare feiten pleegt of dat zijn vrijlating maatschappelijke onrust veroorzaakt (art. 67 en 67a lid 1 en 2 Sv).

De Nederlandse wetgeving voorziet niet in een jeugd-specifieke regeling van de gevallen, gronden en termijnen van voorlopige hechtenis (art. 63 e.v. Sv). In de Kinderrechtenmonitor 2014 heeft de Kinderombudsman er op gewezen dat de wettelijke termijnen voor voorlopige hechtenis ruimte laten voor een langdurige toepassing van voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarigen. In de praktijk lijkt dit echter mee te vallen. Zo was in 2014 de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten 37 dagen (Unicef/Defence for Children, 2015). Volgens de Minister hebben in 2014 slechts zeven minderjarigen langer dan zes maanden in voorlopige hechtenis gezeten (*Kamerstukken II 2014/15, 2626 Aanhangsel van de handelingen*).

De Nederlandse wetgeving kent wel een jeugd-specifieke regeling van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis en de schorsing daarvan. De voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten wordt in beginsel ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting (art. 8 BJJ). De rechter kan echter ook een andere ‘daartoe geschikte plaats’ aanwijzen (art. 493 lid 3 Sv), zoals de ouderlijke woning van de minderjarige verdachte (huisarrest). Over de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis in de vorm van huisarrest

zijn geen cijfers beschikbaar. De rechter heeft tevens de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis in de vorm van nachtdetentie ten uitvoer te leggen (art. 493 lid 3 Sv). Dit betekent dat de minderjarige verblijft in een justitiële jeugdinrichting, maar op doordeweekse dagen overdag de inrichting verlaat om naar zijn eigen school te gaan. In 2014 is nachtdetentie 79 maal toegepast (Toelichting V&J, 2015).

De wet schrijft voor dat de rechter die de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte beveelt verplicht is na te gaan of de voorlopige hechtenis hetzij onmiddellijk, hetzij na enige tijd kan worden geschorst (art. 493 lid 1 Sv). Aan de schorsing kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden, zoals (intensieve) jeugdreclasseringsbegeleiding, een avondklok of deelname aan een leerproject (vgl. art. 493 lid 6 Sv en art. 27 lid 1 Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht). De wet eist wel dat de verdachte instemt met de bijzondere voorwaarden (art. 493 lid 6 Sv). Volgens het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt ongeveer 75 procent van de minderjarigen geschorst uit de voorlopige hechtenis. Niettemin heeft het ministerie, net als in voorgaande jaren, geen concrete cijfers aangeleverd over het aantal schorsingen, gedifferentieerd op het moment van schorsing, en over het gebruik van bijzondere voorwaarden (Toelichting V&J, 2015).

Op 22 mei 2015 zijn Kamervragen gesteld over de toepassingspraktijk van de voorlopige hechtenis van minderjarigen. Aanleiding was de berichtgeving dat liefst 79 procent van de minderjarigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijft nog niet is veroordeeld. In een brief van 17 juni 2015 (*Kamerstukken II 2014/15*, 2626 Aanhangsel van de handelingen) heeft de Minister deze Kamervragen beantwoord. Hierin stelt de Minister onder meer dat slechts een klein deel van de vervolgte jeugdigen in voorlopige hechtenis wordt genomen (6,4% in 2013), dat het absolute aantal minderjarigen in voorlopige hechtenis al jaren daalt, dat driekwart van deze minderjarigen reeds voorafgaand aan de zitting wordt geschorst en dat 'schorsen, tenzij' het uitgangspunt is. Volgens de Minister is er geen aanleiding om de wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis te herzien of de rechterlijke toets ten aanzien van voorlopige hechtenis voor minderjarigen te evalueren.

#### *3.3.4 DNA-afname en justitiële documentatie*

Van minderjarigen die met politie en justitie in aanraking komen, kunnen gegevens worden geregistreerd via de DNA-databank, het justitiële documentatiesysteem en politieregisters. In sommige gevallen, zoals bij een strafrechtelijke veroordeling, kan een dergelijke registratie tot gevolg hebben dat een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), die veelal vereist is voor stages en (bij)banen, niet wordt afgegeven. Tabel 3.6 toont de cijfers met betrekking tot DNA-profielen van minderjarigen in 2012, 2013 en 2014.

**Tabel 3.6 Aantal DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databank**

	1994-2012	1994-2013	1994-2014
Aantal (tussen haakjes % t.o.v. alle profielen) DNA-profielen van personen veroordeeld als minderjarige	20.281 (12,2%)	22.649 (11,9%)	24.283 (11,5%)
	31-12-2012	31-12-2013	31-12-2014
Aantal (tussen haakjes % t.o.v. alle profielen) DNA-profielen van minderjarigen	6.294 (3,8%)	3.706 (1,9%)	2.949 (1,4%)
	2012	2013	2014
Aantal nieuw aangemaakte DNA-profielen	2.968	2.368	1.634

Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie, NFI (Nederlands Forensisch Instituut)

In 2014 groeide het aantal in de DNA-databank opgenomen personen veroordeeld als minderjarige ten opzichte van 2013 met ruim 7 procent van 22.649 naar 24.283. Het percentage DNA-profielen in de DNA-databank dat minderjarigen betreft, is echter licht gedaald van 11,9 procent in 2013 naar 11,5 procent in 2014. Daarnaast is sprake van een daling van het aantal DNA-profielen op peildatum 31 december 2014 ten opzichte van de peildatum van het jaar daarvoor. Op peildatum 31 december 2013 waren 3.706 personen met een profiel in de DNA-databank minderjarig. Op peildatum 31 december 2014 gaat het om 2.949 minderjarigen. Een verklaring voor het grote verschil tussen de totale aantallen in de DNA-bank opgenomen minderjarigen en die op de peildata, is dat personen meerderjarig zijn geworden en dat de profielen van personen die niet langer als verdachte worden gezien, zijn verwijderd. Ook is het aantal nieuw aangemaakte DNA-profielen van minderjarigen met 31 procent gedaald, namelijk van 2.368 in 2013 naar 1.634 in 2014 (NFI, 2013; NFI, 2014; NFI, 2015). Het ministerie van Veiligheid en Justitie laat weten dat niet bekend is wat het aantal bezwaren van minderjarigen is tegen opname in de DNA-databank en hoeveel er daarvan gegrond verklaard worden (Toelichting V&J, 2015).

Het aantal aanvragen van een VOG door jongeren tot 23 jaar neemt al sinds 2004 toe. De afgelopen jaren is het percentage geweigerde VOG's afgenomen (zie Tabel 3.7). Voor jongeren tot 23 jaar die een VOG aanvragen is de terugkijktermijn per 1 maart 2013 verkort van 4 naar 2 jaar. Dit geldt niet voor jongeren die een zeden- of een geweldsmisdrijf hebben begaan, voor hen geldt nog wel de termijn van 4 jaar (*Staatscourant* 2013, 5409). De beoordeling van een VOG-aanvraag is een 'getrapte' procedure. Wanneer een aanvrager niet in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) voorkomt, zal de VOG worden afgegeven. Wanneer een aanvrager wel voorkomt in het JDS dan wordt de aanvraag aan twee criteria getoetst: het 'objectieve criterium' en het 'subjectieve criterium'. Op basis van het objectieve criterium beoordeelt Dienst Justis of het geregistreerde delict bij recidive de behoorlijke uitvoering van de (beoogde) functie onevenredig zou kunnen belemmeren, omdat er een risico voor de samenleving zou kunnen ontstaan. Het subjectieve criterium houdt in dat de VOG alsnog kan worden gehonoreerd als het belang van de aanvrager zwaarder weegt dan het belang van de samenleving. Bij hoge uitzondering wordt na toetsing aan dit criterium een VOG afgegeven. In de praktijk is dat voornamelijk het geval bij minderjarigen (Van der Landen & Verlaan 2014; Kurtovic, 2015).

**Tabel 3.7 Aantal aangevraagde, geweigerde en afgegeven VOG's aan jongeren tot 23 jaar**

	2011	2012	2013	2014
Aantal aangevraagde VOG's	123.439	134.481	147.171	150.228
Aantal geweigerde VOG's (% geweigerde VOG's)	748 (0,61%)	650 (0,48%)	618 (0,42%)	314 (0,21%)
Totaal aantal afgegeven VOG's	122.591	133.520	?	?

Bron: Dienst Justis, 2013; Kurtovic, 2015.

### 3.3.5 Herstelrecht en slachtofferbeleid

Slachtoffer in beeld (SIB) voert sinds 2007 slachtoffer-daderbemiddeling uit in Nederland. Een professionele bemiddelaar begeleidt het gesprek en bereidt het samen met de betrokkenen voor. Deelname is voor beide partijen vrijwillig en de gesprekken zijn vertrouwelijk. Na de bemiddeling wordt er een verslag van de resultaten naar de officier van justitie gestuurd. Die is niet verplicht iets met de uitkomst van de bemiddeling te doen in de strafrechtelijke procedure.

In 2014 is het aantal nieuwe meldingen bij SIB verder gestegen. Daarnaast is ook het aantal afgesloten zaken in 2014 toegenomen (zie Tabel 3.8). Een zaak wordt afgesloten indien deze tot een bemiddeld contact heeft geleid, wanneer de andere partij is bereikt maar deze niet wil of kan meewerken of wanneer de andere partij niet reageert of geen adres kon worden achterhaald. Ook kan het zijn dat de initiatiefnemer zich uit de bemiddeling terug trok of dat de bemiddelaar besloot om de zaak te sluiten (Slachtoffer in Beeld, 2015).

Het aantal zaken waarin daadwerkelijk bemiddeld contact heeft plaatsgevonden is sinds 2009 ieder jaar afgenomen. Indien er een bemiddeling tussen partijen plaatsvond, was een gesprek de meest voorkomende vorm, gevolgd door evenveel briefwisselingen en pendelbemiddelingen. Wanneer het slachtoffer het initiatief tot de bemiddeling neemt, blijkt dat vaker voor een gesprek wordt gekozen. Als de dader zich aanmeldt, vinden er meer briefwisselingen plaats (Slachtoffer in Beeld, 2015).

In 2014 was de dader in het merendeel van de meldingen de initiatiefnemer (71%). Het slachtoffer nam in 28 procent van de gevallen het initiatief. Uit de cijfers van SIB valt niet op te maken hoeveel minderjarige daders en slachtoffers betrokken zijn bij slachtoffer-dadergesprekken. De grootste verwijzer naar SIB voor slachtoffer-daderbemiddeling was in 2014 de Raad voor de Kinderbescherming; zij meldde 28 procent van de zaken aan. Slachtofferhulp Nederland meldde 18 procent van de zaken aan. De jeugdreclassering leverde 7 procent van de meldingen, een afname van 4 procent ten opzichte van 2013. In het jaarverslag van SIB wordt opgemerkt dat de verwijzingen door instanties die werken met jeugdige daders afnemen en dat deze stijging gecompenseerd wordt door meldingen vanuit de strafrechtketen en Slachtofferhulp Nederland (Slachtoffer in Beeld, 2015). Dit betekent dat er steeds minder jeugdigen deelnemen aan slachtoffer-daderbemiddeling en juist meer volwassenen deelnemen.

In november 2013 zijn vijf pilots gestart waarin de toepassing van herstelbemiddeling in en rond het strafproces wordt getoetst. Een van deze pilots betreft de pilot in de officiers-

en rechtersfase, die in zes arrondissementen wordt uitgevoerd. De toepassing van herstelbemiddeling in jeugdstrafzaken maakt deel uit van deze pilot. De pilots worden geëvalueerd door het WODC en in 2015 zullen de resultaten daarvan bekend gemaakt worden (Toelichting V&J, 2015). In 2014 kwamen van de meldingen bij SIB 249 zaken vanuit de pilot Herstelbemiddeling in de officiers- en rechterfase. De door het ministerie van Veiligheid en Justitie opgezette pilot is van invloed geweest op de groei van het aantal meldingen. Enerzijds zijn nieuwe doelgroepen bereikt door de verwijzingen vanuit de strafrechtketen, anderzijds is in de pilot de helft van alle zaken bij andere mediation-aanbieders (via het mediation bureau van de rechtbank) uitgezet. Het totale aantal meldingen bij SIB is daarom moeilijk vergelijkbaar met de meldingen in de voorgaande jaren (Slachtoffer in Beeld, 2015).

In september 2015 is de evalueerdersverslagen van de pilots herstelbemiddeling. Daarin wordt aangegeven dat er ook pilots plaatsvinden die betrekking hebben op jeugdigen. In dit onderzoek zijn echter maar drie minderjarigen als verdachte betrokken (van de in totaal 58 respondenten), waardoor de resultaten van dit onderzoek weinig zicht kunnen geven op de groep minderjarigen betrokken bij herstelbemiddeling. In totaal zijn er vijf pilots gestart: twee pilots in de politiefase, een pilot in de officiers- en rechtersfase en twee pilots in de fase van tenuitvoerlegging. In de officiers- en rechtersfase hebben de meeste bemiddelingen plaatsgevonden, terwijl in de politiefase en de fase van tenuitvoerlegging slechts een klein aantal bemiddelingen tot stand is gekomen. Het onderzoek concentreert zich dan ook op mediation in het strafrecht, dat plaatsvindt in de officiers- en rechtersfase. Mediation lijkt vooral te worden ingezet in zaken waarbij een eventuele uitkomst van mediation door de officier van justitie als een proportionele afdoening wordt ervaren. Dit betreft vooral relatief lichte (gewelds)delicten. De onderzochte zaken met een geslaagde bemiddeling worden in de meeste gevallen (75%) geseponneerd. Bij niet-geslaagde bemiddelingen leidde 56 procent tot een sepot en bij de doorverwezen zaken waarin geen mediation werd opgestart leidde 31 procent van de zaken tot een sepot. De onderzoekers concluderen dat de invloed van mediation op het welzijn van deelnemers klein is te noemen (Cleven, Lens & Pemberton, 2015). In een beleidsreactie geeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan dat hij op basis van de resultaten voornemens is om de toepassing van mediation in het strafrecht voort te zetten, maar hij geeft ook aan dat hij niet verwacht dat mediation in het strafrecht op grote schaal kan worden toegepast (*Kamerstukken II 2015/16*, 29 528, nr. 10).

**Tabel 3.8 Aanmeldingen en afgesloten zaken Slachtoffer in Beeld (SIB)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal nieuwe meldingen	1073 (+ 7%)	1196 (+ 11%)	1508 (+ 26%)	1759 (+ 17%)	1954 (+ 11%)
Aantal afgesloten zaken	1077 (+ 3%)	onbekend	1286	1786 (+ 39%)	1906 (+ 7%)
- Bemiddeld contact	42%	42%	36%	32%	31%

Bron: Kinderrechtenmonitor 2014; Slachtoffer in Beeld, 2015.



### 3.3.6 Nazorg na verblijf in een JJI

In Nederland wordt, sinds 2011, voorzien in verplichte nazorg na vrijheidsbenemende jeugdsancties. Het is van groot belang dat de jeugdige wordt begeleid bij zijn terugkeer in de samenleving. Op die manier kan de jeugdige worden geholpen een stabiele leefsituatie te creëren. In de praktijk is nazorg een traject waarmee al tijdens de vrijheidsbeneming wordt gestart. Er wordt voor iedere jeugdige die een JJI instroomt een trajectplan gemaakt dat loopt tot en met de nazorg. Om de nazorg zo goed mogelijk te organiseren zijn netwerk- en trajectberaden opgericht. Deze beraden vinden plaats tijdens de vrijheidsbeneming en faciliteren overleg tussen verschillende betrokken ketenpartners (Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaad 2010). Naast het *Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaden* zijn er nog een tweetal documenten die zien op de organisatie van nazorg. Allereerst is er het *Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd* uit 2007. Ten tweede is er de *Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden* uit 2009.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er in de praktijk sprake is van een groot aantal knelpunten (zie o.a. Van 't Padje, 2014). Deze knelpunten zorgen ervoor dat de begeleiding en het toezicht tijdens de terugkeer in de samenleving niet optimaal is. Allereerst moeten de documenten die zien op de organisatie van nazorg worden bijgewerkt. Zij voldoen namelijk niet meer aan de huidige wet- en regelgeving en er is gebleken dat er veel regionale verschillen bestaan wat betreft de werkwijze van verschillende betrokken instanties (DJJ, 2015). Daarnaast is van belang dat er onderzoek wordt gedaan naar de kwaliteit van nazorg en naar de verschillende voorzieningen die worden ingezet in het kader van nazorg. De kwaliteit is namelijk cruciaal voor de motivatie van de jeugdige en daarmee voor de effectiviteit (Timmermans & de Vaan, 2011). Voorts is het belangrijk dat de gemeente wordt voorgelicht over haar belangrijke rol bij nazorg. De gemeente vormt de verbindende schakel tussen de interventie en het gewone leven na de interventie (DJJ, 2015). De rol van gemeente is nog groter geworden bij de inwerkingtreding van de Jeugdwet op 1 januari 2015. De gemeente bepaalt kort gezegd welke soorten nazorg er beschikbaar zijn in haar gemeente (DJJ, 2015).

### 3.3.7 Kinderrechtenbeschouwing

#### ***Minderjarige verdachten***

De afgelopen jaren is het aantal geregistreerde minderjarige verdachten steeds verder afgenomen. Dit is een positieve ontwikkeling omdat terughoudendheid in de toepassing van het jeugdstrafrecht vanuit kinderrechtelijk oogpunt aangewezen is. Artikel 37 sub b IVRK schrijft voor dat de aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van kinderen alleen mag plaatsvinden als uiterste maatregel en alleen voor de kortst mogelijk passende duur.

De oververtegenwoordiging van niet-westers allochtone jongeren in het aandeel geregistreerde minderjarige verdachten is wel nog steeds een feit. Tegen Antilliaanse, Arubaanse en Marokkaanse jongeren wordt vaker een proces verbaal opgemaakt dan tegen autochtone jongeren. Dit is ook terug te zien in het aantal Halt-afdoeningen; deze was in 2014 naar verhouding het grootst onder niet-westers allochtone jongeren. Volgens General Comment nr. 10 (2007) zouden staten al het mogelijke moeten doen om er voor te zorgen dat minderjarige verdachten gelijk worden behandeld. Kwetsbare groepen hebben daarbij extra aandacht nodig, zoals jongeren die behoren tot een etnische, religieuze of taalkundige

minderheid (par. 6). De oververtegenwoordiging van niet-westers allochtone jongeren in het jeugdstrafrecht vraagt in het licht van de dalende criminaliteitscijfers om bijzondere aandacht, omdat de vraag opgeworpen kan worden of deze dalende trend voor bepaalde groepen wel realiteit is? Vanuit kinderrechtenperspectief is het van belang om voor alle jeugdige verdachten dezelfde kansen op resocialisatie te bieden en hun re-integratie in de samenleving te bevorderen.

Per 1 april 2014 is de Wet Adolescentenstrafrecht in werking getreden. Hiermee is de maximumleeftijd waarop het jeugdstrafrecht kan worden toegepast verhoogd naar 22 jaar (art. 77c Sr). Een andere wijziging die de Wet adolescentenstrafrecht met zich mee heeft gebracht is het feit dat een taakstraf niet als enige hoofdstraf opgelegd kan worden wanneer het een misdrijf betreft 'waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaren of meer is gesteld en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad' (art. 77ma Sr). Daarnaast is het sinds de invoering van deze wet mogelijk om een PIJ-maatregel, na de maximale termijn van 7 jaar, om te zetten in een terbeschikkingstelling (TBS) (art. 77tc Sr). Uit een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam blijkt dat de rechter kritisch kijkt naar artikel 77 ma Sr. De rechtbank is van oordeel dat artikel 77ma Sr de rechterlijke vrijheid beperkt om een op maat gesneden sanctie op te kunnen leggen. Deze inperking kan strijd opleveren met de doelstelling van het jeugdstrafrecht en met de artikel 37 lid 1, aanhef en onder b en artikel 40, lid 1 en lid 4 IVRK (ECLI:NL:RBAMS:2014:6188).

Over de toepassing van het adolescentenstrafrecht en de gevolgen voor de oplegging en uitvoering van sancties is momenteel weinig informatie beschikbaar. Wel is bekend dat ruim 25 procent van de jeugdigen die in 2014 is ingestroomd in een JJI 18 jaar of ouder is. Deze verandering in de doelgroep heeft belangrijke gevolgen voor de JJI's, bijvoorbeeld wat betreft scholing en opleiding van jongeren (zie ook domein 5, par. 5.8). Het is van belang dat er meer informatie beschikbaar komt over de gevolgen van de invoer van de Wet Adolescentenstrafrecht, omdat dit gevolgen heeft voor de populatie in JJI's en bij de uitvoering van andere sancties en maatregelen in het jeugdstrafrecht.

Tot slot geeft de Hoge Raad (8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465) een belangrijke uitspraak gedaan met betrekking tot de redelijk termijn in strafzaken. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het OM niet niet-ontvankelijk verklaard kan worden wanneer de zestien maanden grens is overschreden. Dit betekent dat er veel tijd kan verstrijken tussen het plegen van het delict en de veroordeling. De Hoge Raad is wel van mening dat de zestien maanden termijn het uitgangspunt zou moeten zijn. Artikel 40 lid 2 sub b iii schrijft voor dat een strafzaak zonder vertraging zou moeten plaatsvinden. De uitspraak van de Hoge Raad lijkt hier niet mee in lijn, aangezien zij de mogelijkheid openhouden dat hierop uitzonderingen gemaakt kunnen worden.

### ***Minderjarigen bij politieverhoor***

Het recht op rechtsbijstand bij politieverhoor is een essentieel onderdeel van het recht van een minderjarige verdachte op een eerlijk proces (art. 40 lid 2 sub b iii IVRK, art. 40 lid 2 sub b iv IVRK en General Comment nr. 10, 2007, par. 52, 57 en 58). Dat in de Nederlandse praktijk blijkt dat minderjarige verdachten hierdoor gemiddeld langer in een cel op het politiebureau moeten verblijven is echter moeilijk verenigbaar met artikel 37 sub b IVRK, waarin wordt

voorgeschreven dat vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts voor de kortst mogelijke passende duur mag worden toegepast. Met instemming constateert de Kinderombudsman dat de Minister, in overleg met de advocatuur, zoekt naar praktische oplossingen om het recht van de minderjarige op rechtsbijstand bij politieverhoor te garanderen zonder dat dit leidt tot een langduriger verblijf van de minderjarige verdachte in een politiecel. Tegelijkertijd moet de Kinderombudsman vaststellen dat de Minister inmiddels al een aantal jaren zoekt naar praktische oplossingen, maar deze kennelijk nog steeds niet zijn gevonden.

In de toelichting op artikel 40 lid 2 sub b (ii en iii) IVRK stelt het VN-Kinderrechtencomité dat een minderjarige verdachte tijdens het politieverhoor toegang moet hebben tot bijstand van een raadsman of een andere geschikte vertegenwoordiger én de mogelijkheid moet hebben te verzoeken om de aanwezigheid van zijn ouders (General Comment nr. 10, 2007, par. 49 en 58). Deze uitgangspunten zijn niet als zodanig opgenomen in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor: minderjarige verdachten in Nederland moeten een keuze maken tussen verhoorbijstand door een raadsman of de aanwezigheid van één van de ouders.

De recent ingediende wetsvoorstellen schrijven voor dat minderjarige verdachten in de toekomst geen afstand meer kunnen doen van het recht op consultatie van een raadsman. Hiermee wordt afgeweken van het standpunt van het EHRM in de zaak *Panovits t. Cyprus*, waarin het Hof uitdrukkelijk heeft overwogen dat een minderjarige verdachte afstand kan doen van het recht rechtsbijstand in het kader van het politieverhoor (par. 68). Deze keuze van de wetgever is echter wel verdedigbaar op grond van ontwikkelingspsychologisch onderzoek, waaruit volgt dat minderjarigen doorgaans moeite hebben om hun procesrechten te begrijpen en hier een weloverwogen beslissing over te nemen (zie: Liefwaard & Van den Brink, 2014).

Tot slot benadrukt het Kinderrechtencomité dat de verhoren van minderjarigen moeten uitgevoerd door speciaal daarvoor opgeleide professionals, die kennis hebben van de fysieke, psychologische, mentale en sociale ontwikkeling van minderjarigen en van de bijzondere behoeften van kwetsbare kinderen, zoals kinderen met een beperking (General Comment nr. 10, 2007, par. 40, 58 en 97). In de huidige Nederlandse praktijk is onvoldoende gewaarborgd dat minderjarige verdachten uitsluitend worden verhoord door gespecialiseerd politiepersoneel dat hierin is geschoold en getraind.

### ***Minderjarigen in politiecellen***

Het VN-Kinderrechtencomité spreekt in de *Concluding Observations* over Nederland zijn zorgen uit over het systematisch en langdurig opsluiten van minderjarige verdachten in politiecellen, de afwezigheid van jeugdspecifieke protocollen voor minderjarige arrestanten, de slechte omstandigheden in de politiecellen en het gebrek aan monitoring daarvan, alsook het verblijf van minderjarigen in cellencomplexen waarin ook volwassenen worden vastgehouden (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 58).

Artikel 37 sub c IVRK schrijft voor dat minderjarigen in detentie gescheiden moeten verblijven van volwassenen en bij voorkeur in faciliteiten die speciaal voor jeugdigen zijn ontwikkeld. Nederland kent geen speciale politiebureaus of arrestantencomplexen voor de opvang van minderjarige arrestanten. Hoewel minderjarige arrestanten niet samen met een volwassene in één cel worden geplaatst, verblijven zij doorgaans wel in een niet-kindvriendelijk cellencomplex waarin ook volwassen arrestanten worden vastgehouden. Om

deze reden is het verblijf van een minderjarige in een Nederlandse politiecel vanuit kinderrechtenperspectief per definitie problematisch.

Dit betekent dat, waar mogelijk, gebruik moet worden gemaakt van alternatieven voor het verblijf in een politiecel en dat, als er niet direct alternatieven voor handen zijn, de duur van het verblijf op het politiebureau zoveel mogelijk moet worden beperkt. Het enige alternatief dat de Nederlandse wet biedt voor de inverzekeringstelling van minderjarigen is de mogelijkheid om dit op een andere locatie, zoals in het ouderlijk huis, ten uitvoer te leggen (art. 493 lid 3 Sv). Ondanks dat hierover geen concrete cijfers beschikbaar zijn gesteld ontvangt de Kinderombudsman signalen dat in de praktijk slechts sporadisch van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Voorts valt op dat de termijnen voor het verblijf van minderjarigen in een politiecel in de Nederlandse wetgeving erg ruim zijn en mogelijk in de nabije toekomst zelfs nog verder worden verruimd. De Kinderombudsman constateert dat het beperkte aanbod aan (en gebruik van) alternatieven en de ruime wettelijke termijnen voor het verblijf van minderjarigen in een politiecel niet alleen op gespannen voet staan met artikel 37 onder c IVRK, maar ook met artikel 37, onder b IVRK, dat voorschrijft dat vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts als een uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke (passende) duur mag worden toegepast.

Voorts dient opgemerkt te worden dat de Nederlandse wettelijke termijn waarbinnen de rechtmatigheid van de aanhouding en vrijheidsbeneming van de minderjarige door een rechter moet worden getoetst zich moeizaam verdraagt met artikel 37 onder d IVRK. Volgens de Nederlandse wet bedraagt deze termijn drie dagen en vijftien uur. Het Kinderrechtencomité beveelt verdragsstaten echter aan om te waarborgen dat deze rechterlijke toetsing binnen 24 uur na de aanhouding plaats vindt (General Comment nr. 10, 2007, par. 83).

De Kinderombudsman concludeert dat het verblijf van minderjarigen in politiecellen nog steeds een punt van zorg is in de Nederlandse rechtspraktijk. De in 2013 aangenomen landelijke werkinstructie van de Nationale Politie zou de rechtspositie van minderjarigen in politiecellen moeten verbeteren, maar de Kinderombudsman kan niet anders dan vaststellen dat de het ministerie van Veiligheid en Justitie nog geen duidelijkheid kan geven over de vorderingen van de implementatie van deze werkinstructie.

### ***Voorlopige hechtenis van minderjarigen***

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de recent aangenomen *Concluding Observations* wederom zijn zorgen uitgesproken over de veelvuldige toepassing van voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarige verdachten in Nederland (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 58). Dit is opvallend omdat het absolute aantal minderjarigen in voorlopige hechtenis in de afgelopen jaren aanzienlijk is gedaald. Wel is het percentage voorlopig gehechten onder de totale minderjarige populatie in justitiële jeugdinrichtingen in de afgelopen jaren stabiel hoog gebleven (79% op 1 januari 2015).

Nog steeds hebben veel van de minderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen hun vrijheidsstraf reeds uitgezeten op het moment dat ze worden veroordeeld (DJI, 2015, p. 15). Dit levert enerzijds een zekere spanning op met de onschuldpresumptie, waaruit volgt dat voorlopige hechtenis niet mag worden gebruikt om te anticiperen op een vrijheidsstraf (art. 40 lid 2 sub b(i) IVRK; General Comment nr. 10, 2007, par. 80). Anderzijds kan met deze praktijk tegemoet worden gekomen aan het door het Kinderrechtencomité erkende idee dat

het voor de pedagogische effectiviteit van jeugdstrafrechtelijk ingrijpen van belang is dat de periode tussen het wet overtredend gedrag van de jeugdige en de strafrechtelijke reactie daarop zo kort mogelijk is (General Comment nr. 10, 2007, par. 51; zie hierover ook: Van den Brink & Liefwaard, 2014).

Artikel 37 onder b IVRK schrijft voor dat vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts als uiterste maatregel mag worden toegepast. Dit brengt mee dat verdragsstaten moeten voorzien in een effectief aanbod aan alternatieven voor voorlopige hechtenis (General Comment nr. 10, 2007, par. 80). De Nederlandse wet voorziet met artikel 493 lid 3 Sv in de mogelijkheid om voorlopige hechtenis van minderjarigen op een alternatieve locatie (bijvoorbeeld bij de verdachte thuis) of op een alternatieve wijze (bijvoorbeeld in de vorm van nachtdetentie) ten uitvoer te leggen. Hiervan lijkt in de praktijk echter slechts beperkt gebruik te worden gemaakt.

In de praktijk lijkt wel veelvuldig gebruik te worden gemaakt van de schorsing onder bijzondere voorwaarden. Dit wordt gestimuleerd door het voorschrift dat de rechter die de voorlopige hechtenis van een minderjarige beveelt verplicht is na te gaan of de verdachte toch onder voorwaarden naar huis kan gaan (art. 493 lid 1 en 6 Sv). Volgens de Minister wordt in ongeveer 75 procent van de gevallen geschorst. De Kinderombudsman merkt hierbij wel op dat de Minister, ondanks herhaaldelijke verzoeken en aanbevelingen in de eerdere edities van de Kinderrechtenmonitor, nog steeds geen concrete cijfers heeft kunnen aanleveren over de schorsingspraktijk en het gebruik van bijzondere voorwaarden.

Bovendien volgt uit onderzoek dat de schorsing onder bijzondere voorwaarden in de Nederlandse jeugdstrafrechtspraktijk niet alleen wordt gebruikt als alternatief voor voorlopige hechtenis, maar soms ook om vroegtijdige interventies te faciliteren (Van den Brink 2012 en 2013). Deze praktijk is weliswaar ingegeven door het idee dat vroegtijdig ingrijpen pedagogisch effectief is (General Comment nr. 10, 2007, par. 51), maar verdraagt zich slecht met de onschuldpresumptie (art. 40 lid 2 sub b(i) IVRK) en de aanbeveling van het Kinderrechtencomité dat de ontwikkeling van alternatieven voor voorlopige hechtenis geen ‘aanzuigende werking’ tot gevolg mag hebben (General Comment nr. 10, 2007, par. 80).

Tot slot volgt uit artikel 37 onder b IVRK dat voorlopige hechtenis slechts voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. In de Kinderrechtenmonitor 2014 (p. 80 en 86) heeft de Kinderombudsman reeds geconstateerd dat de termijnen van voorlopige hechtenis in de Nederlandse wetgeving veel langer zijn dan de termijnen die het Kinderrechtencomité aanbeveelt. Toch lijkt de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis van minderjarigen in de Nederlandse jeugdstrafrechtspraktijk niet excessief lang (37 dagen in 2014) en komt toepassing van voorlopige hechtenis voor een langere duur dan zes maanden zelden voor. Dit kan worden verklaard doordat de voorlopige hechtenis in veel gevallen na enige tijd wordt geschorst onder voorwaarden. Deze praktijk lijkt dan ook tegemoet te komen aan de aanbeveling van het Comité dat verdragsstaten moeten faciliteren dat voorlopig gehechte minderjarigen zo spoedig in vrijheid komen, desnoods onder voorwaarden (General Comment nr. 10, 2007, par. 81).

#### *DNA-afname en justitiële documentatie*

Het Kinderrechtencomité (General Comment nr. 10, 2007) stelt dat het waarborgen van de privacy van kinderen één van de uitgangspunten voor een jeugdstrafrecht conform het

Kinderrechtenverdrag is. Wat betreft de opslag van DNA materiaal van minderjarige veroordeelden is het beleid ongewijzigd gebleven. De overheid ziet geen reden om de regels wat betreft de verplichte afname van DNA en de bewaartermijn aan te passen voor minderjarigen (zie *Kamerstukken II* 2012/13, 31 415, nr. 8). De opslag van celmateriaal van zowel minder- als meerderjarigen helpt namelijk bij de opsporing van nieuwe delicten die zij plegen. De gegevens van minderjarigen kunnen twintig tot dertig jaar in de DNA-databank worden bewaard. Vanwege het stigmatiserende effect dat hiervan kan uitgaan, staat dit op gespannen voet met artikel 40 lid 1 IVRK, waarin het resocialisatiebeginsel is neergelegd. Het VN-Kinderrechtencomité roept Nederland dan ook op om de opslag van DNA-materiaal van minderjarigen helemaal te stoppen (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 58 (h)).

Strafrechtelijke documentatie behoort volgens het Kinderrechtencomité na afloop van een strafrechtelijke sanctie te worden verwijderd en in ieder geval niet in het nadeel van de jongere te werken, in verband met het recht op resocialisatie. Het Comité heeft Nederland opgeroepen om het strafblad van minderjarigen niet langer te bewaren, nadat de jeugdige is vrijgesproken of wanneer hij de sanctie heeft voltooid (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 58 (h)). In 2013 is de terugkijktermijn voor het verstrekken van een VOG verkort van vier naar twee jaar. Deze verkorting geldt niet als een jongere een zeden- of een geweldsdelict heeft begaan, dan blijft de terugkijktermijn vier jaar. In 314 gevallen is in 2014 de VOG aanvraag geweigerd. Een weigering tot afgifte van een VOG kan zeer nadelige gevolgen hebben voor jongeren. Zij kunnen hierdoor immers geweigerd worden bij een bepaalde stage- of werkplek. Daardoor komt het toekomstperspectief van de jongere onder druk te staan, wat spanning oplevert met artikel 40 lid 1 en artikel 6 lid 2 IVRK, dat respectievelijk de opbouwende rol in de samenleving en de verplichting van verdragsstaten noemt om de mogelijkheden tot de ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Het aantal geweigerde VOG-aanvragen is de afgelopen jaren gedaald. De vraag is echter of het strikte VOG-beleid er voor zorgt dat een groep jongeren geen aanvraag doet, omdat zij bij voorbaat menen geen kans te maken op het verkrijgen van de VOG (zie o.a. Kurtovic, 2015).

### ***Herstelrecht en slachtofferbeleid***

In artikel 40 lid 3 sub b IVRK wordt aangegeven dat diversie voor jeugdige verdachten (het afhandelen van zaken buiten het strafrecht) de voorkeur verdient. VN-richtlijnen en Europese richtlijnen besteden vanaf de jaren negentig aandacht aan dit thema. In General Comment nr. 10 (2007) wordt een herstelrechtelijke aanpak gezien als prioriteit in de reactie op jeugdcriminaliteit. Met de bindende Europese Richtlijn over slachtoffers (2012) wordt de overheid verder verplicht om herstelrechtelijke interventies aan te bieden en ze mee te laten wegen in een eventueel strafrechtelijk proces. In Nederland is steeds meer aandacht voor een herstelrechtelijke aanpak. Over de concrete implementatie van dit beleid bestaat echter onduidelijkheid. Het aantal meldingen en afgeronde zaken bij Slachtoffer in Beeld laat al jaren een stijgende lijn zien, maar het is niet duidelijk hoeveel minderjarigen hierbij betrokken zijn en in welke deel van het strafproces (voor of na veroordeling) zij deelnemen aan herstelbemiddelingsactiviteiten. Wel is duidelijk dat het aantal verwijzingen vanuit ketenpartners in het jeugdstrafrecht afneemt. Het beschikbaar stellen van gegevens met betrekking tot het aantal betrokken minderjarige verdachten, veroordeelden en slachtoffers

kan inzichtelijk maken in hoeverre het herstelrecht een plaats heeft in het jeugdstrafrecht in Nederland.

### ***Nazorg na verblijf in een JJI***

Iedere jeugdige moet, ingevolge art. 37 en 40 IVRK, succesvol kunnen terugkeren in de samenleving waarbij, op grond van art. 3 en 6 IVRK, rekening moet worden gehouden met het belang van het kind en zijn recht op ontwikkeling. Op grond van het IVRK bestaat dan ook een positieve verplichting voor staten om voorzieningen te treffen die gericht zijn op re-integratie.

Iedere jeugdige die een vrijheidsbenemende sanctie ondergaat heeft recht op re-integratie. Het is in het belang van het kind en zijn ontwikkeling om recidive te voorkomen door succesvolle re-integratie na een vrijheidsbenemende sanctie. Een belangrijk instrument om een jeugdige delinquent succesvol te laten re-integreren is nazorg. Nazorg houdt in dat er na en in aansluiting op de vrijheidsbeneming begeleiding en toezicht plaatsvindt. Met de voorbereiding op nazorg moet al bij voorkeur tijdens de vrijheidsbeneming worden gestart.

## **3.4 Gesloten jeugdhulp**

Gesloten jeugdhulp (tot 1 januari 2014 aangeduid als ‘gesloten jeugdzorg’. Ook wel: Jeugdzorg<sup>plus</sup>) is een ‘zeer intensieve vorm van gespecialiseerde hulp aan jeugdigen en hun gezinnen, die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening en die zonder behandeling een risico voor zichzelf of voor hun omgeving vormen’ (Jeugdzorg Nederland, 2015a).

### ***3.4.1 Gesloten jeugdhulp in cijfers***

Nederland kent in 2015 14 instellingen voor gesloten jeugdhulp (23 accommodaties) die zijn verspreid over vijf zorggebieden. Inbegrepen zijn 46 plaatsen voor bijzondere doelgroepen. Dit zijn plaatsen voor jonge moeders met hun kinderen (Intermetzo Moeder & Kind), plaatsen voor kinderen jonger dan 12 jaar (de Horizon 12-mingroep) en plaatsen voor kinderen die zich in een psychiatrische crisis bevinden (ZIKOS). De capaciteit (beschikbare plaatsen) is in de afgelopen jaren flink gedaald van 1.612 plekken in 2011 naar 1.162 plekken in 2015 (Jeugdzorg Nederland, 2015a).

**Tabel 3.9 Gesloten jeugdzorg in cijfers**

	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal minderjarigen dat is geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg	2.952	3.261	-	2.835	-
Aantal nieuw geplaatste (unieke) jongeren	-	-	1.617	1.503	1.413
Plaatsingscapaciteit		1.612	1.399	1.345	1.336
Bezettingsgraad gesloten jeugdzorg	87%	85%	-	-	-
Aantal keer weggelopen, >24 uur	786 (490 in 2009)	-	-	696	-
Rijkssubsidies ten behoeve van gesloten jeugdzorg (in miljoenen euro's):	183,5	198,9	-	196,3	209

Bron: Jeugdzorg Nederland, 2015a en 2015b / Toelichting VWS, 2015.

In 2014 werden 818 jongens en 595 meisjes geplaatst in instelling voor gesloten jeugdzorg (Jeugdzorg Nederland, 2015b). De gemiddelde leeftijd van kinderen bij de start van plaatsing in 2014 was 15 jaar (Jeugdzorg Nederland, 2015b). In 2014 werden 39 jeugdigen jonger dan 12 jaar in een instelling voor gesloten jeugdzorg geplaatst (Jeugdzorg Nederland, 2015b). Ter vergelijking: in 2013 werden 51 kinderen jonger dan 12 jaar en in 2012 werden 41 kinderen jonger dan 12 jaar geplaatst, zie de Kinderrechtenmonitor, 2014). De groep kinderen onder de 12 jaar omvat 4 procent van de totale populatie in de gesloten jeugdzorg (Nijhof, 2015). Jeugdzorg Nederland constateert een kleine afname van de oudere groep geplaatste jeugdigen (17 jaar en ouder) in 2014 (19%) ten opzichte van 2013 (23%) en daarentegen een kleine toename (van 24% naar 28%) van jeugdigen in de leeftijd van 12-14 jaar (2015b, p 4).

In 2014 stroomden 1.426 unieke jongeren uit met een gemiddelde doorlooptijd van 8 maanden. Ongeveer 110 (8%) van deze jongeren heeft korter dan een maand in een instelling voor gesloten jeugdzorg verbleven en ongeveer 265 (19%) van deze jongeren hebben langer dan een jaar in de instelling voor gesloten jeugdzorg verbleven (Jeugdzorg Nederland, 2015b).

De meerderheid van de jongeren gaat na hun verblijf in een instelling voor gesloten jeugdzorg naar huis (34%) of naar een andere residentiële instelling (47%). Ongeveer 6% van de jongeren is na het verblijf in een instelling voor gesloten jeugdzorg op zichzelf gaan wonen (Rapportage Monitor Jeugdzorgplus, 2014).



### 3.4.2 *Wetgeving en beleid*

Per 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden waaronder ook de machtiging gesloten jeugdhulp valt (Bruning & De Jong-de Kruijf, 2015). Hoewel de regeling van de gesloten jeugdhulp in de Jeugdwet in grote lijnen ongewijzigd is overgenomen uit de Wet op de jeugdzorg, zijn ook een aantal belangrijke wijzigingen in de wettelijke regeling aangebracht ten aanzien van de machtiging gesloten jeugdhulp en de tenuitvoerlegging. De nieuw ingevoerde voorwaardelijke machtiging geldt als de grootste verandering. Ook is de regeling ten aanzien van 18-plussers gewijzigd, is een verleningsbesluit in plaats van een indicatiebesluit nodig en kan de officier van justitie ook om een gesloten machtiging verzoeken.

### 3.4.3 *Rechtspositie*

In 2014 is de thematische wetsevaluatie gedwongen zorg gepresenteerd, dat voor het thema jeugd een zeer kritisch geluid over de gesloten jeugdzorg laat horen in vergelijking met gedwongen zorg via de Wet Bopz en het jeugdstrafrecht (Legemaate e.a., 2014).

#### ***Interne rechtspositie***

De wettelijke regeling voor het regime van gesloten jeugdhulp is niet erg gedetailleerd. Het regime van een individuele jongere wordt bepaald door het doel van zijn of haar verblijf en in zijn of haar hulpverleningsplan wordt vastgelegd welke dwangmaatregelen toegepast mogen worden. Legemaate e.a. (2014, p. 369) signaleren in de Thematische wetsevaluatie gedwongen zorg dat de rechtspositie van de jeugdige als het ware ‘dubbel’ onder druk staat: er gelden ruimere criteria en minder procedurele vereisten voor dwangtoepassing en er is minder interne registratie en monitoring dan het geval is bij de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (WVGZ). Uit het onderzoek van Legemaate e.a. (2014) blijkt ook dat het merendeel van de geënquêteerde medewerkers van gesloten jeugdzorg (N=25) vindt dat in de praktijk te makkelijk naar het middel dwang wordt gegrepen. Vijf van de ondervraagden vindt juist dat er te weinig dwang wordt gebruikt in de praktijk. De procedure tot dwangbehandeling onder de Jeugdwet is niet met voldoende rechtswaarborgen omgeven, zo is er in de meeste gesloten instellingen geen arts aanwezig (zie Legemaate e.a., 2014, p. 295 ev.; Herben, 2015). Met name de onduidelijkheid van wetsartikel 6.3.2 Jeugdwet en het gebrek aan goede procedurele waarborgen zorgen voor problemen. Zo kan er pas over dwangmedicatie geklaagd worden als het hulpverleningsplan reeds ten uitvoer wordt gelegd (Herben, 2015).

Jongeren in instellingen voor gesloten jeugdhulp worden minimaal eenmaal per week door een vertrouwenspersoon bezocht (AKJ, 2015, p. 9). In zijn jaarverslag geeft het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) een overzicht van de signalen die zij opvangen vanuit de instellingen voor gesloten jeugdhulp. Het overzicht baart zorgen, hieronder volgen een aantal voorbeelden die het AKJ geeft:

- Sommige instellingen gebruiken vrijheidsbeperkende maatregelen wanneer een groep heel druk is; de groep wordt dan opgesplitst en jongeren verblijven lange tijd op hun kamer, soms 22 uur per dag, soms meerdere dagen of zelfs weken achtereen;
- Veel jongeren geven aan dat niet helder is hoe hun traject verder zal lopen wanneer de machtiging voor gesloten jeugdzorg afloopt;

- Jongeren klagen ook over het ontbreken van begeleiding; soms hebben jongeren tot kort voor vertrek nog geen onbegeleid verlof gehad, waardoor de overgang erg groot wordt;
- Terugkerend signaal is het grote aantal klachten over bejegening.

In 2014 gingen zeven jongeren in beroep bij de RSJ tegen een uitspraak van de klachtencommissie (RSJ, 2015, p. 53).

### ***Toezicht van de Inspecties***

Vanaf de inwerkingtreding van de regeling gesloten jeugdzorg in de Wet gesloten jeugdzorg is er door de samenwerkende inspecties intensief toezicht gehouden op de accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Zij rapporteerden in het rapport *Zes jaar toezicht jeugdzorg PLUS. Van streefbeeld naar resultaat, eindrapportage* (oktober 2014) dat hun beeld over de sector steeds positiever is geworden en dat de gesloten jeugdzorg in staat is om aan jeugdigen die een zwaardere vorm van gespecialiseerde jeugdhulp nodig hebben, adequate zorg en onderwijs te bieden. Nog resterende knelpunten zijn onder meer de doorstroming na een verblijf in gesloten jeugdhulp naar de meest passende verblijfplaats of onderwijssituatie, en het aanpassen van de verblijfsduur aan de behoeften van specifieke groepen, zoals de groep met een lichte verstandelijke beperking (LVB) (Inspectie Jeugdzorg, 2015, p. 20)

In 2014 ontving de Inspectie Jeugdzorg 17 meldingen van calamiteiten (14 van burgers en 3 van hulpverleners) over de gesloten jeugdzorg (Inspectie Jeugdzorg 2014, p. 28). In 2013 ontving de Inspectie 13 meldingen. De Inspectie noemt deze stijging ‘opvallend (...) terwijl het aantal jeugdigen binnen de jeugdzorgplus juist is afgenomen, evenals de duur van de trajecten’ (Inspectie Jeugdzorg, 2014, p. 27).

#### ***3.4.4 Kinderrechtenbeschouwing***

Zowel het IVRK als het EVRM bieden ruimte om kinderen op te sluiten vanwege opvoedingsdoeleinden, maar wel onder strikte voorwaarden. In 2014 werden minder kinderen in gesloten jeugdzorginstellingen geplaatst dan in 2013 (een afname van 1.503 naar 1.413 unieke kinderen). Toch blijft het aantal plaatsingen hoog en ook het VN-Kinderrechtencomité heeft in haar meest recente *Concluding Observations* (wederom) haar zorgen uitgesproken over het grote aantal kinderen dat in instellingen geplaatst worden en een tekort aan passende alternatieven (VN-Kinderrechtencomité, 2015; zie ook Domein 1, par. 1.5.4).

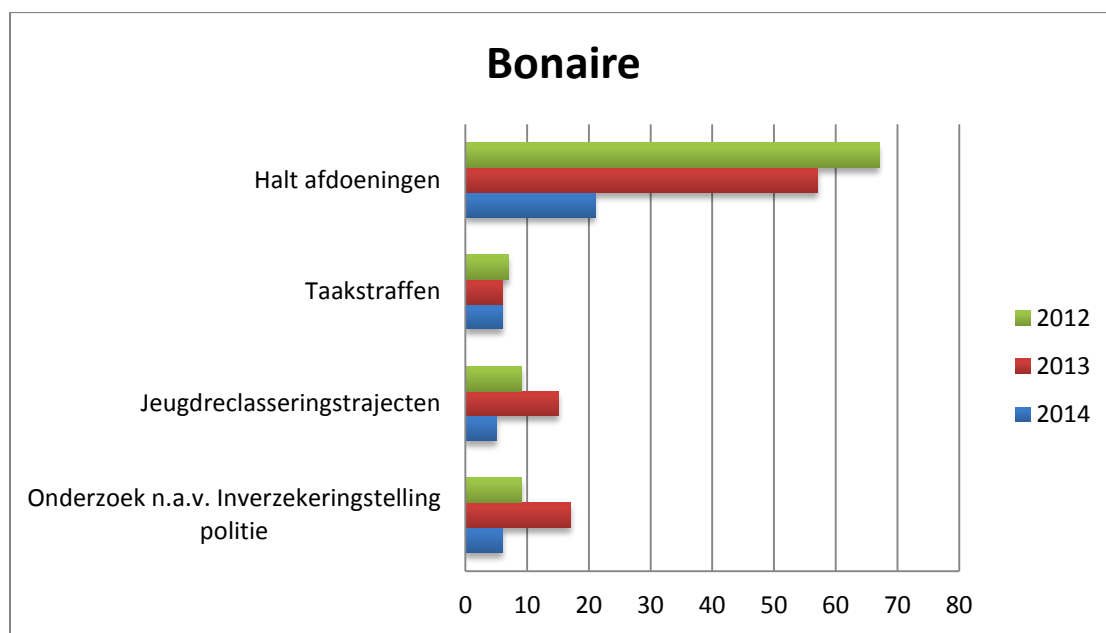
In 2014 werd een periode van zeven jaar afgesloten waarin de Wet gesloten jeugdzorg van kracht was. Gedurende deze zeven jaren is er een grote stroom aan jurisprudentie verschenen waarin de wettelijk vereiste rechtswaARBorgen door kinderrechtshouders op punten werden aangescherpt en heeft het onderzoek naar deze groep kinderen professionaliseringsslagen gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan de Monitor Jeugdzorgplus. Hoewel de sector veel heeft bijgeleerd en de inspectierapporten dan ook redelijk grote tevredenheid tonen, blijft aandacht voor de rechtspositie van deze kwetsbare groep kinderen onverminderd nodig. Deskundigen die de gesloten jeugdhulp van binnenuit kennen maken zich zorgen over de positie van kinderen met een licht verstandelijke beperking en de wijze waarop zij worden voorbereid op een terugkeer naar de maatschappij en over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. Het gaat dan met name om het te gemakkelijk inzetten

van dwangmiddelen zoals ‘kamermomentjes’ en ‘even tot rust komen’ en de procedure tot dwangbehandeling.

### 3.5 Caribisch Nederland

#### 3.5.1 Jeugdstrafrecht

Cijfers van het Openbaar Ministerie op de BES laten zien dat de instroom van minderjarige verdachten de afgelopen jaren fors is gedaald (OM BES, 2015). Ook de cijfers van de Voogdijraad Bonaire laten zien dat het aantal minderjarigen dat in aanraking komt met de Voogdijraad in het kader van het strafrecht gedaald is. In het aantal Halt-afdoeningen is met name een grote afname te zien tussen 2012 en 2014.



Bron: OM BES, 2015.

In november 2014 publiceerde de Raad voor de Rechtshandhaving een onderzoek naar de strafrechtketen op de BES-eilanden. Hieruit blijkt dat er gaten zitten in het ontwerp van de strafrechtketen ten aanzien van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit. Jeugd- en zedenzaken zijn één van de grootste problemen op de BES-eilanden. Het ontbreken van een specifiek jeugdstrafrecht en bijbehorende voorzieningen vormt een knelpunt voor de uitvoering van jeugdreclasseringstaken (RvR, 2014). Het College voor de Rechten van Mens (CRM) heeft opgeroepen tot het invoeren van jeugdstrafrecht (CRM, 2014). Toch is er tot op heden nog geen apart jeugdstrafrecht op de BES-eilanden.

Om de lacune op te vullen heeft de Voogdijraad in overleg met het OM de methodiek ‘drie modellen van interventie jeugdcriminaliteit’ ontwikkeld. Dit heeft tot doel te voorkomen dat minderjarigen voor de rechter verschijnen en een strafblad krijgen. De drie modellen lopen op in ernst en zwaarte (RvR, 2014). Het eerste model bestaat uit de buitengerechtelijke interventie waarbij de minderjarige een licht strafbaar feit heeft gepleegd zoals diefstal van een klein geldbedrag, schoolverzuim, etc. Om een proces-verbaal te voorkomen dient de

minderjarige een Halt-afdoening te accepteren. Het doel is om deze groep snel en op een pedagogisch wijze aan te pakken. In het tweede model, het Officiersmodel, gaat het om delicten waarbij het slachtoffer aangifte tegen de dader heeft gedaan. Het OM doet een verzoek aan de Voogdijraad om onderzoek te doen of het pedagogisch verantwoord is om voor dit delict naar de rechter te gaan of dat een andere afdoening meer effect heeft. De Voogdijraad adviseert de Officier van Justitie over de gewenste strafrechtelijke afdoening. In het derde model, het Rechtersmodel, gaat het om delicten waarbij de ernst van het strafbare feit zodanig is dat het OM beslist dat de minderjarige uiteindelijk voor de rechter moet verschijnen. De jeugdige is in verzekering gesteld en aan de Voogdijraad wordt gevraagd om onderzoek te doen naar de omstandigheden van de persoon (RvR, 2014).

Het CRM roept verder op om te voorzien in een separate jeugdinrichting en een halfopen inrichting voor jongvolwassenen (CRM, 2014). In Caribisch Nederland is namelijk tot op heden geen jeugdinrichting. In 2015 wordt de huidige Justitiële Inrichting Caribisch Nederland op Bonaire verbouwd en het voornemen bestaat dat er ook een jeugdinrichting zal komen op Bonaire.

### *3.5.2 Kinderrechtenbeschouwing*

Artikel 40 IVRK schrijft voor dat een strafrechtelijke bejegening aangepast moet worden aan de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige verdachte. Hiermee wordt bedoeld op een apart jeugdstrafrecht met een pedagogisch karakter. Het doel van jeugdstrafrecht moet onder andere gericht zijn op re-integratie van de jeugdige. Zoals ook in de Kinderrechtenmonitor 2014 is opgemerkt, is er tot op heden nog geen apart jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland en zijn er ook maar zeer weinig strafrechtelijke voorzieningen gericht op jeugdigen. Dit betekent dat het huidige systeem niet in overeenstemming is met de bepalingen van het IVRK en dat hier iets aan gedaan dient te worden.

## **3.6 Conclusies en aandachtspunten**

### *3.6.1 Conclusies*

#### ***Jeugdstrafrecht***

Het aantal minderjarigen dat door de politie geregistreerd wordt of waartegen een proces-verbaal wordt opgemaakt neemt steeds verder af. Jongeren van allochtone afkomst komen echter nog steeds vaker in aanraking met de politie in vergelijking met hun leeftijdsgenoten van autochtone afkomst. Het aantal Halt-afdoeningen is in 2014 licht gedaald en het aantal afdoeningen door het OM en de rechtbank ook afgenomen. De instroom in de JJI's bestaat in 2014 voor ruim een kwart uit jongeren van 18 jaar of ouder, ten gevolge van de Wet Adolescentenstrafrecht.

Een daling is eveneens zichtbaar in het aantal minderjarigen dat als verdachte door de politie wordt gehoord en het aantal minderjarigen dat op titel van inverzekeringstelling in een politiecel moet verblijven. Het aantal minderjarigen dat op titel van voorlopige hechtenis instroomt in een justitiële jeugdinrichting is het afgelopen jaar wederom gedaald. Het percentage voorlopig gehechten op de totale minderjarige populatie in justitiële jeugdinrichtingen is echter (vrijwel even) onverminderd hoog gebleven.

Het aantal nieuw aangemaakte DNA-profielen van minderjarigen die zijn veroordeeld voor het plegen van een strafbaar feit is in 2014 verder afgenomen. Daarnaast is ook het percentage geweigerde Verklaringen Omtrent het Gedrag afgenomen in 2014. De vraag rijst echter hoe groot de groep jongeren is die geen VOG aanvraagt, omdat zij er bij voorbaat vanuit dat zij de verklaring niet zullen krijgen vanwege een eerdere veroordeling.

Het aantal meldingen bij Slachtoffer in Beeld is licht gestegen in 2014. Het aantal zaken waarin daadwerkelijk contact heeft plaatsgevonden tussen dader en slachtoffer daalt echter sinds 2009. Het is onduidelijk in hoeveel slachtoffer-dadergesprekken minderjarigen betrokken zijn als verdachte, veroordeelde of slachtoffer.

### ***Gesloten jeugdhulp***

De groei van het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdzorg stagneert verder en dat is op zichzelf een goed signaal. Ook de gemiddelde doorlooptijd nam iets af, maar het is zorgelijk dat in 2014 nog steeds een substantiële groep (19%) langer dan een jaar in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg verbleef. De doorstroom naar andere voorzieningen blijft een belangrijk aandachtspunt. Het is in ieder geval positief dat de Monitor JeugdzorgPlus deze problematiek goed in kaart brengt. Ook is het winst dat door de Inspecties gesignaleerd werd dat de instellingen voor gesloten jeugdzorg steeds beter in staat zijn om de zorg te leveren die bij de start beoogd werd (Samenwerkende Inspecties, 2014). Toch blijft passende zorg voor iedere opgesloten jongere een aandachtspunt en dienen op maat gemaakte therapieën verder ontwikkeld te worden. Met name psychiatrische problematiek en LVB-problematiek waarmee jongeren kampen verdienen grote aandacht. Een gesloten geplaatste jongere is kwetsbaar en het waarborgen van een sterke rechtspositie is daarom cruciaal vanuit kinderrechten perspectief. Op onderdelen dient de rechtspositie van de jeugdige verstevigd te worden, onder meer als het gaat om de toepassing van dwangbehandeling en andere beperkende maatregelen.

### ***Caribisch Nederland***

Net als in Europees Nederland neemt het aantal jeugdigen dat in aanraking komt met het strafrecht ook in Caribisch Nederland af. De voorzieningen voor jeugdige verdachten en veroordeelden zijn echter nog steeds schaars op de BES-eilanden. Het ontbreken van een apart jeugdstrafrecht met op minderjarige gerichte procedures en instanties is nog altijd een urgent probleem in Caribisch Nederland.

### ***3.6.2 Aandachtspunten***

#### ***Jeugdstrafrecht***

1. Zorg er voor dat politiepersoneel dat minderjarige verdachten verhoort is getraind in het verhoren van jonge en kwetsbare verdachten, in het bijzonder jeugdige verdachten met een (licht) verstandelijke beperking.
2. De landelijke werkinstructie voor verbetering van de registratie, bejegening en transport van minderjarigen moet zo snel mogelijk door alle eenheden van de Nationale Politie worden doorgevoerd. Het ministerie van Veiligheid en Justitie moet de implementatie actief monitoren en stimuleren.

3. Het ministerie van Veiligheid en Justitie moet inzicht geven in het gebruik van alternatieven voor voorarrest van minderjarigen en het gebruik van bijzondere voorwaarden in het kader van de schorsing. Ontwikkel een landelijk registratiesysteem waarmee het gebruik van alternatieven voor voorarrest van minderjarigen in kaart kan worden gebracht en kan worden gemonitord.

#### ***Gesloten jeugdhulp***

4. Ontwikkel alternatieven voor gesloten jeugdhulp voor jeugdigen die de gesloten jeugdhulp dreigen in te gaan of moeten doorstromen vanuit de gesloten jeugdhulp. Monitor daarbij hoe de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp op dit moment wordt toegepast.
5. Zorg er voor dat er voor jongeren passende behandeling wordt geboden in de gesloten jeugdhulp, die aansluit bij hun specifieke zorgbehoefte.
6. Zorg er voor dat plaatsing in de gesloten jeugdhulp alleen toegepast wordt als uiterste maatregel, wanneer alle andere mogelijkheden zijn uitgeput en voor een zo kort mogelijke duur.

#### ***Caribisch Nederland***

7. Net als in de Kinderrechtenmonitor 2014 is het van belang om aandacht te vragen voor het inrichten van een apart jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland met aparte voorzieningen voor minderjarigen, in lijn met het jeugdstrafrecht zoals dat in Nederland is ingericht.

## Literatuur

### AKJ, 2014

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Jaarverslag 2014*, 2015.

### Ferwerda & Van Ham, 2015

Ferwerda, H. & Van Ham T., *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2014*, Arnhem: Bureau Beke, 2015.

### Berger & Van der Kroon, 2011

Berger, M., & Van der Kroon, C., *Een 'paar nachtjes' in de cel. Het VN-Kinderrechtenverdrag en het voorarrest van minderjarigen in politiecellen*, Leiden: Defence for Children, 2011.

### Van den Brink, 2013

Van den Brink, Y.N., Geschorst onder voorwaarden. Meninge van jeugdige verdachten, ouders en jeugdreclasseerders, *Delikt en Delinkwent; Tijdschrift voor Strafrecht*, 26, pp. 270-290, 2013.

### Van den Brink, 2012

Van den Brink, Y.N., De onschuld voorbij? Over de toepassing van de voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarige verdachten in Nederland, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 4, pp. 5-11, 2012.

### Van den Brink & Liefwaard, 2014

Van den Brink, Y.N., & Liefwaard, T., Voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten in Nederland. Naar rechterlijke besluitvorming conform internationale kinderrechten, *Strafblad*, 1, p. 44-55, 2014.

### Bruning & De Jong-de Kruijf, 2015

Bruning & De Jong-de Kruijf, 'Van gesloten jeugdzorg naar gesloten jeugdhulp: de nieuwe regeling nader beschouwd', *FJR* 2015-6, nr. 33.

### CBS, 2014

CBS, StatLine, *Halt-jongeren; delictgroep, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering*. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

### CBS, 2013a

CBS, StatLine, *Verdachten; delictgroep, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering*. Geraadpleegd op 28 juli 2015.

### CBS, 2013b

CBS, StatLine, *Misdrijven; ingeschreven strafzaken naar grote gemeenten (indeling 2013)*. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

**CBS, 2013c**

CBS, StatLine, *Misdrijven; afdoening door het Openbaar Ministerie*. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

**CBS, 2013d**

CBS, StatLine, *Misdrijven; berechting in eerste aanleg*. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

**CBS, 2013e**

CBS, StatLine, *Misdrijven; opgelegde straffen en maatregelen*. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

**Cleven, Lens & Pemberton, 2015**

Cleven, I., Lens, K.M.E., & Pemberton, A., *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht. Eindrapportage. Onderzoek pilots Herstelbemiddeling*, Tilburg: Intervict, Tilburg University, 2015.

**CRM, 2014**

College voor de Rechten van de Mens, *Advies; Ten behoeve van de evaluatie van de staatskundige structuur van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba*, Utrecht: CRM, 2014.

**Dienst Justis, 2013**

Dienst Justis, *Uit de Praktijk. Verkorting terugkijkttermijn VOG voor jongeren*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013.

**DJI, 2015**

Dienst Justitiële Inrichtingen, *JJI in getal 2010-2014*, Den Haag: DJI, 2015.

**DJJ, 2015**

Directie Justitieel Jeugdbeleid, *Weergave Expertmeetings Versterken Nazorg*, Den Haag: DJJ, 2015

**Halt, 2015**

halt.nl. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

**De Heer-de Lange & Kalidien, 2014**

De Heer-de Lange, N.E. & Kalidien, S.N. (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: CBS, WODC, Raad voor de rechtspraak, 2014.

**Herben, 2015**

Herben, L. 'Carte blanche' voor de medische dwangbehandeling in de gesloten jeugdhulp?', masterscriptie Universiteit Leiden, 2015.

**Inspectie Jeugdzorg, 2015**

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarbericht 2014*, 2015.



**Kinderombudsman, 2015**

Kinderombudsman, *'Een nacht in de cel'. Een onderzoek naar aanleiding van een klacht over het Openbaar Ministerie te Amsterdam en aanverwante signalen*, Den Haag: Kinderombudsman, 2015.

**Kurtovic, 2015**

Kurtovic, E., Krijgt mijn kind een strafblad? De Verklaring Omtrent het Gedrag in de praktijk, *Tijdschrift Jeugdrecht in de Praktijk*, 2015-5.

**Van der Landen & Verlaan, 2014**

Van der Landen, J.S. & Verlaan, F.T., Verklaring Omtrent Gedrag in het arbeidsrecht: van schijnzekerheid naar waarborg (?), *ArbeidsRecht*, 26, pp. 7-10, 2014.

**NFI, 2015**

Nederlands Forensisch Instituut, *Jaarverslag 2014. Nederlandse DNA-databank voor strafzaken*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015.

**NFI, 2014**

Nederlands Forensisch Instituut, *Jaarverslag 2013. Nederlandse DNA-databank voor strafzaken*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

**NFI, 2013**

Nederlands Forensisch Instituut, *Jaarverslag 2012. Nederlandse DNA-databank voor strafzaken*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013.

**Samenwerkende Inspecties, 2014**

De Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie van het Onderwijs, *Zes jaar toezicht jeugdzorgPLUS. Van streefbeeld naar resultaat, eindrapportage*, Utrecht, 2014

**Jeugdzorg Nederland, 2015a**

Jeugdzorg Nederland, *Factsheet Jeugdzorgplus*, 2015.

**Jeugdzorg Nederland, 2015b**

Jeugdzorg Nederland, *Factsheet Plaatsingsgegevens 2014*, 2015.

**Legemaate e.a., 2014**

Legemaate e.a., *Thematische Wetsevaluatie Gedwongen zorg*, Den Haag: ZonMw, 2014.

**Liefwaard & Van den Brink, 2014**

Liefwaard, T. & Van den Brink, Y.N., Juveniles' right to counsel during police interrogations. An interdisciplinary analysis of a youth specific approach, with a particular focus on the Netherlands, *Erasmus Law Review*, 2014, p. 206-218.

**Nijhof, 2015**

Nijhof, K., 'Prevalentie van meisjes in zorg', in: K. Nijhof & R. Engels (red.), *Meisjes in zorg. Signalering, preventie en behandeling*, Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2015.

**OM BES, 2015**

Openbaar Ministerie Parket Bonaire, St. Eustatius en Saba, *Jaarverslag 2014*, april 2015.

**Van 't Padje, 2014**

Van 't Padje, M., *Evaluatie & Kwaliteitsimpuls Netwerk- en Trajectberaad 2013*, Den Haag: Raad voor de Kinderbescherming, 2014.

**RvR, 2014**

Raad voor de Rechtshandhaving, *De strafrechtketen Bonaire, St. Eustatius en Saba nader bekeken. Een onderzoek naar de sturing van het OM op de opsporing en de executie van strafrechtelijke vonnissen*, Bonaire: RvR, 2014.

**RSJ, 2015**

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Jaarverslag 2014*, Den Haag: RSJ, 2015.

**Samenwerkende Inspecties, 2014**

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie van het Onderwijs, *Zes jaar toezicht jeugdzorgPLUS. Van streefbeeld naar resultaat, eindrapportage*, Utrecht: oktober 2014.

**SCP, 2013**

SCP, *Verdeling historische middelen jeugdzorg*, Den Haag/ Amsterdam: SCP, 2013.

**Slachtoffer in Beeld, 2015**

Slachtoffer in Beeld, *Jaarverslag 2014*, Utrecht: Slachtoffer in Beeld, 2015.

**Timmermans & de Vaan, 2011**

Timmermans, M. & De Vaan, K., *Verplicht nazorg effectief?*, PROCES, afl. 3, p. 161-169, 2011.

**Unicef/Defence for Children, 2015**

Unicef/Defence for Children, *Jaarbericht Kinderrechten 2015*, Voorburg/Leiden, 2015.

**Verhoeven & Stevens, 2013**

Verhoeven, W.J., & Stevens, L., *Rechtsbijstand bij politieverhoor. Evaluatie van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor in Amsterdam-Amstelland, Groningen, Haaglanden, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant en Utrecht*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers, 2013.

**VN-Kinderrechtencomité, 2015**

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, Advance unedited version.

**VN-Kinderrechtencomité, 2007**

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 10, Children's rights in juvenile justice* (CRC/C/GC/10), 25 april 2007.

**De Vocht & Van Oosterhout, 2015**

Vocht, D.L.F. de & Oosterhout, M. Van, 'Protecting Juvenile Suspects in a Pedagogical but Punitive Context: Country Report the Netherlands', in: M. Panzavolta, D.L.F. De Vocht, M. van Oosterhout & M. Vanderhallen (Eds.), *Interrogating Young Suspects: Procedural Safeguards from a Legal Perspective* (pp. 241-312), Cambridge: Intersentia, 2015.

***Officiële publicaties***

*Kamerstukken II* 2011/12, 24 587, nr. 471

*Kamerstukken II* 2012/13, 31 415, nr. 8

*Kamerstukken II*, 2014/15, 28 684, nr. 438

*Kamerstukken II* 2014/15, 34 157, nr. 2

*Kamerstukken II* 2014/15, 34 159, nr. 2

*Kamerstukken II* 2014/15, 2626 Aanhangsel van de handelingen

*Kamerstukken II* 2015/16, 29 528, nr. 10

*Staatscourant* 2013, 5409

HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465

***Nationale rechtspraak***

HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465

HR 12 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW7953

HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH3079

HR 17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578

Rb. Amsterdam 25 augustus 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:6188

Rb. Amsterdam 20 september 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY3871

***Europese rechtspraak***

EHRM 11 maart 2009, appl.no. 4268/04 (*Panovits t. Cyprus*)

EHRM 27 november 2008, appl.no. 36391/02 (*Salduz t. Turkije*)



## **Domein 4 Toereikende levensstandaard**

### **4.1 Inleiding**

### **4.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

### **4.3 Leefomstandigheden**

*4.3.1 Kinderen in armoede*

*4.3.2 Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats*

*4.3.3 Kinderrechtenbeschouwing*

### **4.4 Gezondheid**

*4.4.1 Gezondheid algemeen*

*4.4.2 Kinder- en zuigelingensterfte*

*4.4.3 Toegang tot gezondheidszorg*

*4.4.4 Kinderen met een handicap*

*4.4.5 Psychosociale gezondheid*

*4.4.6 Leefstijl*

*4.4.7 Kinderrechtenbeschouwing*

### **4.5 Caribisch Nederland**

*4.5.1 Armoede*

*4.5.2 Psychische zorg en middelengebruik*

*4.5.3 Kinderrechtenbeschouwing*

### **4.6 Conclusies en aandachtspunten**

*4.6.1 Conclusies*

*4.6.2 Aandachtspunten*

#### **4.1 Inleiding**

In het algemeen hebben kinderen in Nederland een hoog welvaartsniveau en ook hun gezondheid is goed te noemen. Maar ook hier komt armoede voor en zijn er kinderen die, vanwege het lage inkomen van hun ouders, niet volledig kunnen participeren in de maatschappij. De invoering van de nieuwe Jeugdwet heeft ook invloed op de gezondheidszorg voor kinderen, met name kinderen die meer of langduriger zorg nodig hebben. Daarnaast is per 1 januari 2015 de Wet langdurige zorg ingevoerd. In dit hoofdstuk zal, net als in Domein 1, gerapporteerd worden over 2014, dus voor de invoering van deze nieuwe wetten.

In het eerste deel van dit domein wordt de situatie van kinderen die leven in armoede beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de situatie van jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats. In het deel over gezondheid wordt stilgestaan bij de kinder- en zuigelingensterfte in Nederland, toegang tot gezondheidszorg, de situatie van kinderen met een handicap en de psychosociale gezondheid van kinderen. Ook wordt aandacht besteed aan de leefstijl van kinderen; de beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur, overgewicht, middelengebruik en seksualiteit. In het laatste deel staat de situatie van kinderen in Caribisch Nederland centraal.

#### **4.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

Het recht op een toereikende levensstandaard is vastgelegd in artikel 27 IVRK. 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 zijn ook andere artikelen uit het Kinderrechtenverdrag van belang. Zo vloeit uit artikel 2 IVRK voort dat dit recht zonder ongerechtvaardigd onderscheid moet worden gewaarborgd en dat de overheid alle passende maatregelen moet nemen om te waarborgen dat dit recht wordt beschermd. Het betekent voor de thema's leefomstandigheden en gezondheid dat alle kinderen in Nederland, arm of rijk, gelijke kansen moeten krijgen op een goede ontwikkeling. Dit geldt voor toegang tot de gezondheidszorg, maar ook voor toegang tot sport, spel en cultuur. In lijn met artikel 3 lid 1 IVRK dienen de belangen van het kind ook in dit verband de eerste overweging te vormen.

Uit de elfde overweging van de Preambule bij het Kinderrechtenverdrag volgt dat kinderen die in uitzonderlijk moeilijke omstandigheden leven, waaronder ook kinderen en jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats gerekend kunnen worden, 'bijzondere aandacht behoeven'. Verder stelt artikel 27 lid 3 IVRK dat Staten die partij zijn passende maatregelen nemen om ouders en anderen, die verantwoordelijk zijn voor het kind, te helpen het recht op een toereikende levensstandaard te verwezenlijken.

Artikel 6 IVRK staat in direct verband met artikel 27 IVRK en is gericht op het waarborgen van het recht op leven en ontwikkeling van het kind. Dit houdt voor de overheid de verplichting in 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 vastgelegd in artikel 24 IVRK is nauw verbonden met het recht op leven en ontwikkeling. Eén en ander impliceert dat de overheid zich onder andere moet inspannen om kinder- en zuigelingensterfte te voorkomen, ziekte en ondervoeding te bestrijden en voorlichting te geven over aspecten als gezondheid en voeding.

Voor kinderen met een lichamelijke of verstandelijke beperking is in artikel 23 IVRK een afzonderlijk recht op bijzondere zorg opgenomen. Dit artikel waarborgt dat kinderen met een handicap recht hebben op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor zij in staat zijn een bevredigend, volwaardig en behoorlijk leven te leiden en hun zelfstandigheid wordt bevorderd. Het kind wordt op deze manier in staat gesteld actief deel te nemen aan de samenleving.

Ouders of verzorgers zijn primair verantwoordelijk voor hun kinderen en beslissen daarom in beginsel wat goed is voor de gezondheid van hun kinderen (art. 18 IVRK). Naarmate een kind ouder wordt krijgt hij ruimte om beslissingen over zijn gezondheid samen met zijn ouders of zelfstandig te nemen (art. 5 IVRK). De overheid heeft de verantwoordelijkheid om ouders te ondersteunen in hun verantwoordelijkheid. Indien ouders te kort schieten en de belangen van het kind gevaar lopen, kan de overheid ingrijpen. De overheid kan dit doen middel van een jeugdzorgmaatregel of de overheid kan de beslissing nemen om wel of geen medische handeling te laten plaatsvinden, omdat het belang van het kind dit vraagt. Op grond van artikel 12 IVRK hebben kinderen het recht om gehoord te worden, bijvoorbeeld over een medische behandeling. Aan hun mening moet passend belang worden gehecht, rekening houdend met hun leeftijd en rijpheid.

Het recht op informatie uit artikel 17 IVRK behelst in het bijzonder het recht op informatie en materialen die welzijn en gezondheid bevorderen, ook over seks en drugs. De overheid stimuleert de productie en verspreiding van deze informatie en draagt de zorg dat het kind beschermd wordt tegen schadelijke informatie. Daarnaast moet de overheid er zorg voor dragen dat kinderen beschermd worden tegen het gebruik van verdovende middelen (art. 33 IVRK).

Uit artikel 27 IVRK vloeit voort dat het kind ook recht heeft op secundaire levensbehoeften zoals toegang tot sport, spel en cultuur, uitgewerkt in artikel 31 IVRK. Zo moet ieder kind voldoende vrije tijd, ruimte en materiaal hebben om te spelen en ook naar sport of muziekles te kunnen. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in General Comment nr. 17 nadere betekenis gegeven aan dit kinderrecht. Daarnaast hebben kinderen op basis van artikel 26 IVRK het recht om de voordelen te genieten van voorzieningen van sociale zekerheid. Als de ouders zelf onvoldoende financiële middelen hebben, hebben zij – en daarmee het kind – recht op steun van de overheid. Ook de artikelen 4, 5 en 18 IVRK zijn hierbij relevant. Artikel 4 zegt namelijk dat de overheid alle passende maatregelen neemt om de rechten van kinderen te realiseren, dit geldt ook voor de sociaaleconomische rechten van het kind.

De verwezenlijking van de rechten van het kind, zoals het recht op een toereikende levensstandaard, is onlosmakelijk verbonden is met de rol van de ouders en de overheid en hun onderlinge rangorde in verantwoordelijkheid (art. 27 lid 3 IVRK). Kinderen in Nederland zijn sterk afhankelijk van hun ouders en de overheid, omdat aan het kind geen zelfstandig recht op sociale zekerheid toekomt door het voorbehoud dat Nederland bij artikel 26 IVRK heeft gemaakt; in beginsel kunnen kinderen dit recht via de ouders genereren. De uiteindelijke uitkomst moet echter wel zijn dat aan kinderen een toereikende standaard toekomt. Het te strikt toepassen van de regel dat alleen ouders aanspraak kunnen maken op voorzieningen van sociale zekerheid zou tot strijdigheid met de kern van het recht op sociale zekerheid en de kern van het recht op een toereikende levensstandaard kunnen leiden. Daarom heeft de Nederlandse rechter bijvoorbeeld in een aantal gevallen waarin de ouders onvoldoende in

staat waren om in de noodzakelijke kosten voor het kind te voorzien (zoals eten en kleding), met het oog op artikel 3 lid 1, 3 lid 2 en 27 lid 3 IVRK, toch aan kinderen zelfstandig het recht op (nood)bijstand toegekend (De Graaf e.a., 2012a).

Tot slot is het van belang om artikel 4 IVRK te noemen. Dit artikel schrijft voor dat de verdragsstaten alle nodige wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen moeten nemen om de rechten van kinderen te kunnen verwezenlijken. Met name wat betreft economische, sociale en culturele rechten moeten de Staten de ruimst mogelijke maatregelen nemen (artikel 4 IVRK). Het Kinderrechtencomité geeft aan dat aan deze rechten een progressieve verdragsverplichting kleeft. Dit houdt in dat de Nederlandse overheid het maximale moeten doen om deze kinderrechten te waarborgen en dat de standaard niet lager mag komen te liggen dan welke reeds behaald is (General Comment nr. 5, par. 7).

### 4.3 Leefomstandigheden

#### 4.3.1 Kinderen in armoede

Het aantal kinderen dat in Nederland in armoede leeft is afhankelijk van de definitie die men hanteert van armoede. Hieronder volgen cijfers over armoede waarbij verschillende definities van armoede zijn gebruikt. Allereerst wordt de definitie beschreven van ‘een huishouden met een (langdurig) laag inkomen’, daarbij is het besteedbaar huishoudensinkomen gemeten. Vervolgens wordt ‘het niet-veel-maar-toereikendcriterium’ behandeld, deze definitie gaat ervan uit dat iemand arm is als hij of zij gedurende een langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over wat in zijn of haar samenleving als minimaal noodzakelijk wordt gezien. De meest recente inkomensgegevens die in deze monitor konden worden verwerkt zijn uit 2013.

Het aantal kinderen in een huishouden met een laag inkomen is de afgelopen jaren gestegen. In 2013 woonden 423 duizend minderjarige kinderen in een huishouden met een laag inkomen. Dit zijn er bijna 50 duizend meer dan in 2012 en ruim 100 duizend meer dan in 2010. Gerelateerd aan het totaal aantal minderjarigen woonde in 2013 bijna 13 procent in een huishouden met een laag inkomen. Voor 117 duizend kinderen geldt dat ze in een gezin wonen dat al vier jaar of langer rond moet komen van een laag inkomen. Dat komt neer op 4 procent van alle minderjarige kinderen (CBS, 2013a).

**Tabel 4.1: Aantal kinderen met kans op armoede**

	2010		2011		2012		2013*	
	<i>x 1 000</i>	%	<i>x 1 000</i>	%	<i>x 1 000</i>	%	<i>x 1 000</i>	%
<b>Ten minste één jaar</b>	314	9,4	341	10,2	375	11,3	423	12,8
<b>Vier jaar of langer</b>	95	3,2	98	3,3	105	3,5	117	4,0

\* Voorlopig cijfer.

Bron: CBS.

Het armoederisico is het grootst voor eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen, één op de drie van deze gezinnen moest in 2013 rondkomen van een laag inkomen (SCP/CBS, 2014). Uit het *Armoedesignalement* van het SCP en het CBS (2014) blijkt dat de groep minderjarige kinderen met een (langdurig) laag inkomen het meeste voorkomt in de



leeftijd van vijf tot tien jaar. De kans op armoede daalt bij oudere kinderen, doordat er dan meer tijd vrijkomt voor de ouder(s) om te gaan werken.

Omdat kinderen in 2013 relatief vaak in armoede leven bespreekt het *Armoedesignalement* de situatie van kinderen afzonderlijk (SCP/CBS, 2014). Alleenstaande ouders met kinderen vormen een kwetsbare groep. Hierbij gaat het vaak om alleenstaande moeders. In 2013 leefde 25 procent van de alleenstaande moeders onder de niet-veel-maar-toereikend grens, bij alleenstaande vaders is dit 12 procent. Daarbij zijn grote eenoudergezinnen armer: van de kinderen die enig kind zijn, is 17 procent arm en dit loopt op tot 60 procent als zij meerdere broers en zussen hebben (volgens de definitie van de niet-veel-maar-toereikend grens). Ook het aantal kinderen dat in een gezin leeft dat rond moet komen van een bijstandsuitkering is een risicogroep, bijna 60 procent van de kinderen van ouders met een bijstandsuitkering zijn arm. Daarnaast is 40 procent van de niet-westerse kinderen arm. Hiervan is een grote groep kinderen van Marokkaanse afkomst, maar liefst een derde van deze groep behoort tot een gezin met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend criterium (SCP/CBS, 2014).

Gezinnen met een groot risico op armoede zijn veelal gezinnen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering (Van den Brakel, 2015). In 2014 woonden 223 duizend minderjarige kinderen in een gezin dat een beroep deed op de bijstand. Ook het aantal bijstandskinderen is de laatste jaren gestegen, in 2010 waren dit er 193 duizend (CBS, 2014a).

Kinderen die in een gezin wonen dat het niet breed heeft, kunnen lang niet het altijd hetzelfde doen als hun vrienden of vriendinnen uit gezinnen zonder risico op armoede. Zo nemen ze minder vaak deel aan vrijetijdsactiviteiten buiten de deur, zoals sport, muziek of verenigingsactiviteiten. Ruim de helft van alle laag-inkomensgezinnen met minderjarige kinderen geeft aan niet jaarlijks op vakantie te kunnen. Ook zijn er niet altijd voldoende financiële middelen om nieuwe kleren te kopen of te zorgen voor een dagelijkse warme maaltijd (Van den Brakel, 2015).

Armoede en sociale uitsluiting hangen vaak samen met werkloosheid (Huynen, 2011). Vandaar dat in de Europese Unie en ook door Nederland wordt ingezet op het terugdringen van het aantal personen dat woont in een huishouden met een lage werkintensiteit. Van een lage werkintensiteit is sprake als de volwassen huishoudensleden in het voorgaande kalenderjaar gezamenlijk minder dan 20 procent van hun totale potentiële arbeidstijd werkzaam zijn geweest. In 2013 woonde 8,3 procent van de 15-tot 20-jarigen in een dergelijk huishouden (Eurostat, 2013).

### ***Overheidsbeleid***

In het kader van de Europa 2020-strategie, de groeistrategie van de EU voor de komende tien jaar, heeft Nederland als doelstelling om in 2020 het aantal personen dat leeft in een huishouden met een lage werkintensiteit te verminderen met 100 duizend personen (zie Kinderrechtenmonitor, 2013). De overheid wil het voor alleenstaande ouders meer lonend maken om te gaan werken, zodat het aantal huishoudens met een lage werkintensiteit verder zal dalen (zie Kinderrechtenmonitor 2014). De resultaten zijn opgenomen in het Nationaal Hervormingsprogramma 2015, daarbij is tussen de jaren 2012 en 2013 een lichte daling te zien van het aantal huishoudens met een lage werkintensiteit (*Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1259).

De overheid zet extra middelen in voor kinderen die opgroeien in armoede. Gemeenten ontvingen in 2014 van het kabinet 70 miljoen euro voor het tegengaan van armoede en schulden. De Staatsecretaris van SZW heeft gemeenten opgeroepen om bij inzet van deze extra middelen speciale aandacht te besteden aan de (sociale) participatie van kinderen uit gezinnen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten deze extra middelen inderdaad in belangrijke mate inzetten voor armoedebestrijding onder kinderen (*Kamerstukken II* 2014/15, 24 515, nr. 294). Gemeenten focussen zich onder meer op gezinnen met kinderen en alleenstaande ouders met kinderen.

Daarnaast introduceerde de Kinderombudsman in 2015 een *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid* (Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut 2015). Hierin worden gemeenten geadviseerd om een armoedebeleid te ontwikkelen, waarin hulp direct ten goede komt aan kinderen door middel van een 'kindpakket'. In dit pakket zitten de meest noodzakelijke behoeften, aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving. De Kinderombudsman vindt dat het kindpakket beschikbaar moet zijn voor iedereen tot achttien jaar, die opgroeit in een huishouden met een besteedbaar inkomen onder de norm van 120 procent van het sociale minimum. Gemeenten beslissen zelf over de inhoud van het kindpakket. Bij de samenstelling van een kindpakket, vormen de ontwikkelingsfase van het kind en de soort kosten die daarbij horen een belangrijke afweging. De Kinderombudsman adviseert gemeenten om over de inhoud van het pakket in gesprek te gaan met kinderen en jongeren, die in de gemeenten wonen (Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut 2015). Het kindpakket is bij gemeenten in opkomst (Toelichting SZW, 2015).

#### 4.3.2 Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats

Zwerfjongeren zijn feitelijk of residentieel daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen. In deze definitie betekent *feitelijk dakloos* dat een jongere geen eigen woonruimte heeft en daar ook geen uitzicht op heeft. Hij overnacht ofwel in de buitenlucht, in een nachtopvang, of tijdelijk bij vrienden of familie. Dakloze jongeren slapen zelden op straat en hebben vaak een slaapplek bij vrienden, familie of kennissen. Soms hebben ze daarnaast wel een (thuis)adres, maar kunnen of willen ze hier geen gebruik van maken vanwege persoonlijke problemen. Jongeren die in de maatschappelijke opvang verblijven, vallen onder de definitie *residentieel dakloos*.

In 2013 wordt het totaal aantal zwerfjongeren tot 23 jaar in 39 centrumgemeenten geschat op 2.800. Daarmee blijven de schattingen redelijk stabiel vergeleken met de voorgaande jaren (Planije, Hulsbosch & Tuynman, 2014a). In 2013 hebben zich in de vier grote steden 1.984 jongeren gemeld bij de maatschappelijke opvang (Planije, Hulsbosch & Tuynman, 2014b).

Het ondersteuningsprogramma zwerfjongeren van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) is eind 2013 afgerond, waaraan in totaal 26 centrumgemeenten hebben deelgenomen. In elke deelnemende gemeenten werden de te zetten stappen samen met lokale zwerfjongeren bepaald. Voorbeelden zijn het verbeteren van de inspraak van jongeren, het opzetten van een buddysysteem, het openen van een opvang specifiek voor jongeren en het in kaart brengen van de verschillende profielen van zwerfjongeren binnen een gemeente (Toelichting VWS, 2015).

### ***Kinderen in de maatschappelijke opvang***

Maatschappelijke opvang is ‘het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door één of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving’ (WMO art. 1 lid 1 nr. 7). De centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang worden geacht beleid voor de hele regio te maken, maar kunnen daarnaast nog beleid voor de eigen gemeente maken. Het merendeel van de centrumgemeenten beschouwt huisvesting van dak- en thuislozen als één van de belangrijkste doelstellingen van hun beleid. De meeste centrumgemeenten hebben afspraken met woningcorporaties over de beschikbaarheid van woningen voor deze doelgroep.

Uit de kerngetallen over de cliënten in de maatschappelijke opvang in 2013 van de Federatie Opvang blijkt dat er in dat jaar 2.554 kinderen jonger dan 18 jaar hulp ontvingen vanuit de maatschappelijke opvang. Daarnaast hebben 6.171 jongeren van 18 tot en met 22 jaar gebruik gemaakt van de maatschappelijke opvang (Planije, Tuynman, Hulsbosch 2014b).

Het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang Rijk-G4 van het ministerie van VWS uit 2006 heeft er voor gezorgd dat 2975 jongeren in de vier grote steden in 2014 een integraal traject kregen. Dankzij dit plan van aanpak hebben 1.012 jongeren begin 2014 een stabiel inkomen, stabiele huisvesting en hulpverlening gekregen. Hierbij werkten gemeenten en uitvoerende organisaties samen in de hulpverlening aan de doelgroep. Steden maakten afspraken met woningcorporaties en hulpverlenende organisaties om huisuitzettingen te voorkomen. Deze werkwijze is veelal overgenomen door de overige centrumgemeenten maatschappelijke opvang, waardoor het plan van aanpak ook een landelijke uitwerking heeft gekregen (Planije, Tuynman, Hulsbosch 2014b).

In 2013 hebben vrijwel alle gemeenten een aanbod specifiek voor gezinnen met kinderen. Gemiddeld heeft een gemeente een aanbod van drie tot vier vormen van opvang of woonbegeleiding. De vraag overstijgt echter nog vaak het aanbod; bij preventieve woonbegeleiding is de capaciteit in bijna de helft van de gemeenten onvoldoende, voor woonbegeleiding bij uitstroom naar een zelfstandige woning is volgens ruim een kwart van de gemeenten onvoldoende capaciteit beschikbaar. Twee-derde van de gemeenten beschikt over crisisopvang voor gezinnen, maar voor ongeveer de helft geldt dat de capaciteit hiervan eveneens onvoldoende is (Planije, Hulsbosch & Tuynman, 2014a).

#### ***4.3.3 Kinderrechtenbeschouwing***

Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit is ook dit jaar verder toegenomen. Kinderen, en in het bijzonder kinderen van alleenstaande moeders en grote eenoudergezinnen, blijven kwetsbare groepen die een grotere kans hebben om in armoede te leven. Ouders of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van deze levensstandaard, binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden (art. 27 lid 2 IVRK). Als ouders daar onvoldoende in kunnen voorzien, heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid in het helpen van ouders om dit recht van het kind te verwezenlijken. De overheid moet materiele bijstand en ondersteuning moet geven, welke betrekking heeft op voeding, kleding en huisvesting (art. 27 lid 3 IVRK). Wanneer een kind in Nederland in armoede opgroeit kan dit betekenen dat hij of zij nooit op vakantie gaat, niet op een sportvereniging zit of zelfs niet iedere dag een warme maaltijd krijgt en geen nieuwe

kleding en schoenen krijgt wanneer dat nodig is. Dit zijn belangrijke kinderrechten onder druk, zoals het recht op een toereikende levensstandaard (art. 27 IVRK).

Financiering die ten goede moet komen aan arme gezinnen wordt aan gemeenten verstrekt. Daarbij worden gemeenten opgeroepen om bij inzet van deze extra middelen speciale aandacht te besteden aan de (sociale) participatie van kinderen uit gezinnen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten deze extra middelen inderdaad in belangrijke mate inzetten voor armoedebestrijding onder kinderen. Ook blijkt dat het door de Kinderombudsman geïntroduceerde kindpakket bij gemeenten in opkomst is. Gemeenten kunnen zelf een eigen armoedebeleid voeren, waardoor er verschillen zullen bestaan wat betreft de voorzieningen en middelen die ter beschikking staan aan arme gezinnen. Het is dan ook van groot belang dat de Rijksoverheid zich blijvend inspant om een minimumlevensstandaard te waarborgen voor alle kinderen in Nederland. Bovendien blijft van belang te onderstrepen dat de overheid een progressieve verplichting heeft, op basis van artikel 4 IVRK, om de levensstandaard van kinderen ten minste op hetzelfde niveau te houden.

Het hebben van een dak boven je hoofd is een primaire levensbehoefte. Wanneer ouders daar niet in kunnen voorzien, is het de taak van de overheid om hierin te ondersteunen (art. 27 lid 3 IVRK). Het Kinderrechtencomité heeft in General Comment nr. 4 geadviseerd dat Staten speciale bescherming moeten bieden aan jongeren die dakloos zijn, omdat zij onder andere een grotere kans lopen slachtoffer te worden van geweld, misbruik en seksuele uitbuiting (par. 36).

Het blijft zorgelijk dat er nog steeds geen zicht is op het aantal minderjarigen dat geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Meer onderzoek hiernaar is wenselijk. Het aantal zwerfjongeren wordt in 39 gemeenten geschat op 2.800. Het blijft noodzaak om aandacht te besteden aan deze kwetsbare jongeren, zeker nu het ondersteuningsprogramma zwerfjongeren bij de gemeenten is afgerond.

In 2013 ontvingen 2.554 kinderen jonger dan achttien jaar hulp vanuit de maatschappelijke opvang. Het is echter verontrustend dat er geen overzicht is van alle arrangementen die de gemeenten aan gezinnen met kinderen bieden en dus ook geen overzicht van het aantal kinderen dat opgevangen wordt in een voorziening waarvan dit niet wenselijk is. Daarnaast zijn er zorgen over de beschikbare capaciteit van de verschillende vormen van maatschappelijke opvang, die in veel gemeente ontoereikend is. Dit is met name zorgelijk gezien het feit dat het aantal kinderen dat in armoede opgroeit nog altijd groeit en de kans op financiële problemen en dreigende huisuitzetting voor deze kinderen groter is. Anderzijds hebben 1.012 jongeren in de vier grote steden dankzij het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang begin 2014 een stabiel inkomen, huisvesting en hulpverlening gekregen. Het is daarom belangrijk dat ook kinderen in andere gemeente toegang krijgen tot dit traject en het plan van aanpak ook een eenduidige landelijke uitwerking krijgt.

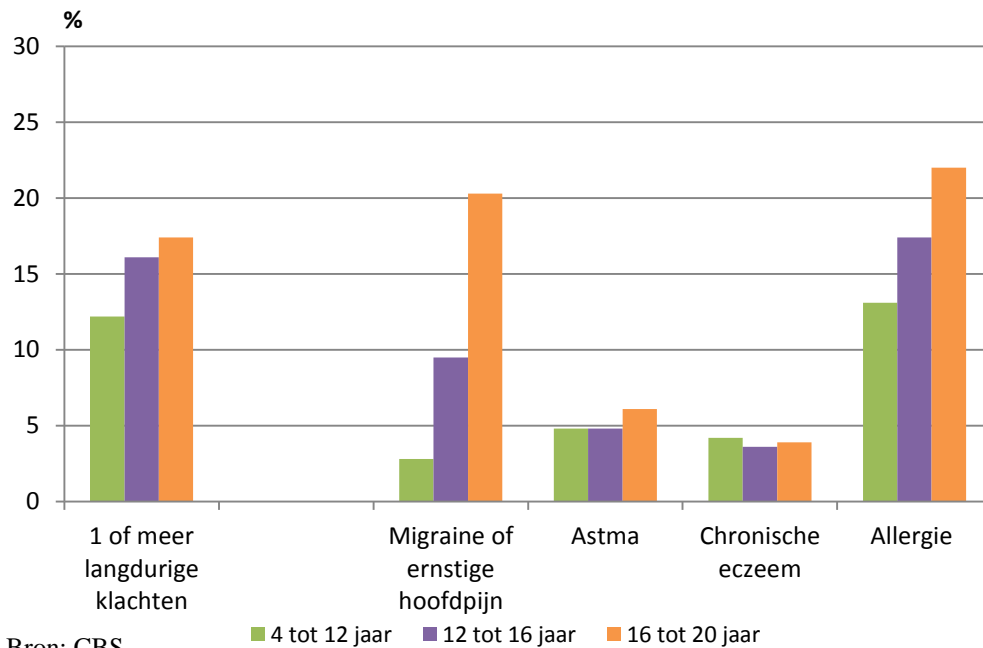
## **4.4 Gezondheid**

### *4.4.1 Gezondheid in het algemeen*

De overgrote meerderheid van de jongeren in Nederland beoordeelt hun gezondheid als goed tot zeer goed. Daarbij gaat het zowel om hun lichamelijke als geestelijke gezondheid (CBS, 2014b). Dit beeld is al jaren vrij constant. Dat ze hun gezondheid dus als goed beoordelen, wil

niet zeggen dat kinderen en jongeren nergens last van hebben. Ook kinderen en jongeren hebben te maken met langdurige aandoeningen. Dit komt vaker voor onder de oudere tieners dan onder kinderen in de basisschoolleeftijd. Zo gaf 20 procent van de 16- tot 20-jarigen aan dat ze in de afgelopen twaalf maanden last hadden van migraine of ernstige hoofdpijn, onder de 4- tot 12-jarigen was dat bijna drie procent. Ook geven kinderen naarmate ze ouder zijn vaker aan dat ze last hebben van allergieën.

**Figuur 4.1 Langdurige aandoeningen naar leeftijd, 2014**



### **Vaccinatie**

In Nederland is vaccineren niet verplicht, maar veel ouders kiezen er desondanks voor dit wel te laten doen. Daarbij gaat het om vaccinaties tegen difterie, kinkhoest, tetanus en polio (DKTP), maar ook de bof, mazelen en rodehond (BMR). Het RIVM coördineert het Rijksvaccinatieprogramma in opdracht van het ministerie van VWS. In de uitvoering wordt samengewerkt met consultatiebureaus, de GGD en de Centra voor Jeugd en Gezin.

Hoewel inenten dus niet verplicht is, is de vaccinatiegraad in Nederland hoog. Van de zuigelingen geboren in 2012 was in 2015 bijna 95 procent ingeënt tegen DKTP (Volksgezondheidszorg.info). En dezelfde hoge percentages zijn ook te zien bij de andere vaccinaties, met uitzondering echter van de vaccinaties tegen baarmoederhalskanker. Vanaf 2010 zijn ook vaccinaties tegen baarmoederhalskanker opgenomen in het RVP. Van de meisjes geboren in 2000 is 61 procent in 2015 ingeënt tegen baarmoederhalskanker. Overigens is dit percentage wel licht toegenomen sinds 2010, toen was 56 procent van de meisjes ingeënt (Volksgezondheidszorg.info, 2015).

#### **4.4.2 Kinder- en zuigelingensterfte**

In 2014 werden 175 duizend kinderen levend geboren. Dat zijn er bijna 4 duizend minder dan in 2013 (CBS, 2014c). In 2013 werden 510 kinderen geboren die na een zwangerschap van minimaal 24 weken geen enkel teken van leven vertoonden, de doodgeborenen. Het aantal

dodgeborenen neemt al een aantal jaren fors af. Niet alleen is sprake van een daling vergeleken met 2012, maar zeker ook met een aantal decennia geleden. Halverwege de jaren '90 was het aantal doodgeborenen nog meer dan twee keer zo hoog (CBS, 2013b).

Van de kinderen die levend werden geboren, overleden er 630 vóór hun eerste verjaardag (zuigelingensterfte). Als kinderen vóór hun eerste verjaardag overlijden, is dat vaak binnen de eerste vier weken na de geboorte (CBS, 2013b). 99 kinderen overleden tussen hun eerste en vijfde verjaardag en 293 tussen hun vijfde en achttiende (CBS, 2014d). In 2013 was de levensverwachting bij de geboorte voor jongens 79,4 jaar en voor meisjes 83,0 jaar (CBS, 2013c).

**Tabel 4.2 Dodgeborenen en kindersterfte**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Dodgeborenen</b>	648	620	594	510	
<b>Levendgeborenen</b>	184 397	180 060	175 959	171 341	175 181
<b>Sterfte onder kinderen</b>					
<i>Zuigelingensterfte</i>	695	654	649	645	630
<i>Sterfte onder kinderen van 1 tot 5 jaar</i>	136	104	126	93	99
<i>Sterfte onder kinderen van 5 tot 18 jaar</i>	267	284	304	259	293

Bron: CBS.

Het College Perinatale Zorg (CPZ) is de instantie die er voor zorgt dat de adviezen van de Stuurgroep Zwangerschap en Geboorte uit 2009 in de praktijk worden uitgevoerd. Kern van dit advies is dat de kwaliteit van de geboortezorg moet verbeteren door een hechtere samenwerking en betere communicatie tussen alle betrokken professionals onderling, maar ook met de zwangere vrouw en haar naasten. Het CPZ doet dit door openbare kennisuitwisseling te stimuleren en waar nodig te faciliteren en organiseren. Het netwerk Goedgeboren.nl verbindt iedereen die zich wil ontwikkelen en wil bijdragen aan deze doelstellingen (Toelichting VWS, 2015).

### ***Doodsoorzaken***

Van de kinderen voor hun 15<sup>e</sup> verjaardag overlijden, sterft het merendeel een natuurlijk dood. In 2014 ging het om 90 procent. Onder de 15- tot 20-jarigen lag dit aandeel veel lager en stierf 41 procent van de overledenen een natuurlijke dood. Als bij 15- tot 20-jarigen sprake is van een niet-natuurlijke dood dan gaat het veelal om een ongeval of zelfdoding. Er zijn meer jongens dan meisjes die een niet-natuurlijke dood sterven. Jongens komen met name vaker dan meisjes om bij een ongeval, zoals bij een verkeersongeval (CBS, 2014e).

**Tabel 4.3 Doodsoorzaken naar geslacht en leeftijd, 2014\***

	Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0 tot 15	15 tot 20	0 tot 15	15 tot 20	0 tot 15	15 tot 20
<b>Sterfte totaal</b>	904	217	500	142	404	84
<b>Totaal natuurlijke dood</b>	817	89	448	52	369	37
<b>Totaal niet-natuurlijke dood</b>	87	137	52	90	35	47
<b>Zelfdoding</b>	2	53	1	30	1	23
<b>Moord en doodslag</b>	5	5	5	2	0	3
<b>Ongevallen</b>	76	79	44	58	32	21
<b>Overig/onbekend</b>	4	0	2	0	2	0

\* Voorlopig cijfer.

Bron: CBS.

### *Euthanasie bij kinderen*

Het debat dat is ontstaan in 2014 over kindereuthanasie zet zich in 2015 voort. De discussie werd ingeleid door kinderartsen die er in de media voor pleitten om de leeftijdsgrenzen in de huidige Euthanasiewet, de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding, te schrappen (Nieuwsuur, 2014). In België trad in februari 2014 wetgeving in werking op basis waarvan er geen minimumleeftijdsgrens meer geldt voor euthanasie. Wel moet het kind in België oordeelsbekwaam zijn, moet het kind uitzichtloos en ondraaglijk lijden en moet het sterven in zicht zijn. In juli 2015 stelde de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde (NVK) zich op het standpunt om kindereuthanasie voor alle minderjarigen mogelijk te maken en 'het wilsbekwaamheidscriterium' als toets te gebruiken. Tevens pleit de NVK voor meer onderzoek naar de belangrijkste knelpunten bij de huidige zorg rond het levenseinde in de leeftijdsgroep van 1-12 jaar (NVK, 2015).

In beginsel is het actief beëindigen van een leven strafbaar (art. 293 lid 1 Sr). De wetgever heeft echter uitzonderingen hierop mogelijk gemaakt. Een uitzondering is euthanasie (art. 293 lid 2 Sr). Wanneer aan alle zorgvuldigheidseisen is voldaan, zal er niet worden overgegaan tot vervolging. Het is van belang dat er sprake is van 'uitzichtloos en ondraaglijk lijden', zoals geobjectiveerd door de uitvoerend arts. Een advies hierover moet aan een tweede, onafhankelijk, arts worden gevraagd. Iedere uitgevoerde euthanasie wordt besproken door regionale euthanasiecommissies (RTE) die toetsen of de procedure zorgvuldig is doorlopen en aan alle eisen is voldaan.

De Euthanasiewet biedt de mogelijkheid voor een euthanasieverzoek voor minderjarigen vanaf 12 jaar. Minderjarigen van 12 tot 15 jaar kunnen met toestemming van de wettelijk vertegenwoordigers euthanasie vragen en 16 en 17-jarigen mogen dit zelfstandig doen; daar hoeven de ouders alleen bij te worden betrokken. Kinderen jonger dan twaalf zijn volgens de Nederlandse wetgeving wilsonbekwaam en kunnen derhalve geen rechtsgeldig euthanasieverzoek doen. Bij kinderen jonger dan een jaar kan de arts wel op grond van het Gronings Protocol overgaan tot actieve levensbeëindiging mits aan bepaalde zorgvuldigheidseisen is voldaan. Er zijn echter zorgen omtrent het inzicht in en het toezicht op de medische praktijk van levensbeëindiging van pasgeborenen (Dorscheidt, 2015).

Kindereuthanasie blijft een zeldzaamheid. In het afgelopen decennium zijn vijf gevallen van euthanasie bij minderjarigen van 12-17 jaar gemeld (Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, 2015). Het is opmerkelijk dat deze cijfers niet terug te vinden zijn in het gezamenlijk jaarverslag van de RTE's en er verder geen aandacht wordt besteed aan minderjarigen, zodat niet duidelijk is hoe er door de commissie is getoetst.

Zeer recentelijk uitte het VN-Kinderrechtencomité zijn zorgen over het Nederlandse euthanasiebeleid en roept Nederland op om meer inzicht te verschaffen in de geldende procedures en de medische praktijk. Daarbij verwees het comité naar artikel 6 IVRK (het recht op leven) en beval het Nederland aan om euthanasie voor kinderen onder de 18 jaar te verbieden (VN-Kinderrechtencomité, 2015).

#### *4.4.3 Toegang tot de gezondheidszorg*

##### ***Geestelijke gezondheidszorg en de Zorgverzekeringswet***

Voor jongeren met psychische problemen is er de kortdurende en op genezing gerichte (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Deze zorg werd tot en met 2014 gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw). In 2012 waren er 65 duizend minderjarige jongeren die een beroep deden op de eerstelijns GGZ. Bij eerstelijns GGZ gaat het om kortdurende ambulante curatieve (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg voor lichte tot matige psychische aandoeningen die in principe direct toegankelijk is en aangeboden wordt door psychologen. Er waren in 2012 ongeveer evenveel jongens als meisjes die een beroep deden op de eerstelijns GGZ, respectievelijk 34 duizend en 31 duizend.

Naast de eerstelijns zorg is er de specialistische curatieve GGZ, bedoeld voor ingewikkelde tot zware psychische aandoeningen en die wordt aangeboden door GGZ- en verslavingsinstellingen, afdelingen van ziekenhuizen en zelfstandige psychiaters. In 2012 waren er 212 duizend jongeren die van deze tweedelijns zorg gebruik maakten. Jongens maken beduidend vaker dan meisjes gebruik van de tweedelijns geestelijke gezondheidszorg (CBS, 2012a).

Op landelijk niveau zijn geen gegevens bekend over wachtlijsten in de jeugd-GGZ. Zorgaanbieders moeten zelf de wachttijden bijhouden en publiceren. Sinds de invoering van de Jeugdwet is per gemeente het College van Burgemeester en Wethouders verantwoordelijk voor het hulpaanbod in hun gemeente. Als dit hulpaanbod tekortschiet, vanwege bijvoorbeeld een lange wachtlijst, moet in eerste instantie de gemeenteraad hierop reageren (Toelichting VWS, 2015). Onderzoek uitgevoerd door de Kinderombudsman laat zien dat gemeenten maar beperkt zicht hebben op de kinderen die jeugdhulp krijgen. De overdracht van informatie vanuit de provincies, de oude Bureaus Jeugdzorg en hulpinstellingen is niet altijd goed gegaan, waardoor informatie bij gemeenten ontbreekt (Kinderombudsman, 2015; zie ook Domein 1).

##### ***Algemene Wet Bijzondere Ziekten***

Kinderen die langdurige zorg nodig hebben, konden tot en met 2014 een AWBZ-indicatie krijgen. Een deel van deze zorg is per 1 januari 2015 overgegaan naar de nieuwe Jeugdwet. In 2014 waren er 78 duizend jongeren met een AWBZ-indicatie, ten opzichte van 82 duizend in 2013. Jongeren konden binnen een jaar indicaties hebben voor meerdere functies. 68 duizend



jongeren ontvingen zorg zonder verblijf. Dit is zorg waarbij ze niet in een instelling verblijven, zoals hulp bij het organiseren van praktische zaken in het dagelijks leven. Bijna 12 duizend jongeren ontvingen zorg met verblijf. Hierbij kon het gaan om zorg in een verpleeghuis of verzorgingshuis, instelling voor gehandicapten of instelling voor cliënten met langdurige psychische problemen. Het aantal jongens met een AWBZ-indicatie was in 2014 twee keer zo groot als het aantal meisjes met een dergelijke indicatie (CBS, 2014f).

Begin 2015 zijn er 559 kinderen die op grond van hun AWBZ-indicatie voor een zorgzwaartepakket (zorg met verblijf) onder de Jeugdwet vallen vanaf 1 januari 2015. Op grond van het overgangsrecht Jeugdwet houden deze kinderen, voor de duur van hun indicatie in 2015 maar uiterlijk tot 1 januari 2016, recht op zorg met verblijf. Het gaat hier om kinderen met gedragsproblematiek op grond van een licht verstandelijke beperking of om kinderen met een psychische stoornis (Toelichting VWS, 2015).

#### *4.4.4 Kinderen met een handicap*

Naar schatting heeft tussen de 3,13 procent en 3,70 procent van alle kinderen in Nederland tussen 0 en 18 jaar een handicap. Deze schatting is gemaakt op basis van een verdeling naar drie typen handicaps: motorisch, zintuiglijk of verstandelijk (inclusief de kinderen met een meervoudige handicap). Bij 60 procent van de kinderen met een handicap is sprake van een verstandelijke handicap. Ruim een kwart heeft een lichamelijke handicap en bijna 14 procent heeft een zintuiglijke handicap. Ruim 90 procent van de kinderen heeft te maken met een enkelvoudige handicap. Meervoudige handicaps zijn vooral combinaties van lichamelijke handicaps en verstandelijke handicaps (Tierolf & Oudenampsen, 2013). Deze schatting is gemaakt in 2012 en tot op heden heeft er geen nieuwe telling van het aantal kinderen met een handicap plaatsgevonden.

Per 1 januari 2015 is naast de Jeugdwet ook de Wet langdurige zorg (Wlz) ingevoerd. Deze wet is er voor mensen met een beperking die blijvend zijn aangewezen op permanent toezicht of op 24-uurszorg. Kinderen en jongeren tot 18 jaar met meervoudige beperkingen of een (zeer) ernstige verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking hebben op grond van deze wet recht op een zorgpakket dat persoonlijke verzorging, verpleging, verblijf, begeleiding en behandeling bevat. Deze kinderen vallen niet onder de Jeugdwet. Eind 2014 hebben ruim 9.000 kinderen voorlopig toegang gekregen tot de Wlz, op titel van 'Wlz-indiceerbaar'. Binnen de Wlz is het ook mogelijk om een persoonsgebonden budget (PGB) te ontvangen, waarmee ouders zelf zorg in kunnen kopen voor hun kind. Het Zorgkantoor kent PGB's binnen de Wlz toe. Van deze 9.000 kinderen hebben naar verwachting ruim 7.000 een PGB. Daarnaast waren er begin 2015 ruim 1.000 kinderen met een PGB op grond van een geldige Wlz-indicatie (Toelichting VWS, 2015).

Met ingang van 1 januari 2015 krijgen PGB-houders niet langer het PGB rechtstreeks op hun rekening gestort, maar wordt dit beheerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die vervolgens zorgverleners rechtstreeks uitbetaald. De uitbetaling van het PGB is per 1 januari echter problematisch verlopen. In veel gevallen kwamen betalingen veel te laat of bleven uit en dit had grote gevolgen voor zowel de PGB-houder als voor de zorgverlener. Sinds eind december 2014 ontving de Nationale ombudsman klachten en signalen over de informatieverstrekking door de SVB. Vanaf januari 2015 werd ook geklaagd over te late of ontbrekende uitbetaling. De Nationale ombudsman is daarom in februari 2015 een onderzoek

gestart naar de invoering van de nieuwe PGB procedure. De Nationale ombudsman concludeert dat de overheid de belangen van burgers onvoldoende heeft meegenomen in de invoering van dit nieuwe systeem, waardoor burgers de dupe zijn geworden van het falen daarvan. De continuïteit van de uitbetalingen is niet gegarandeerd en de overheid is tekortgeschoten in het verstrekken van informatie aan PGB-houders (Nationale ombudsman, 2015).

Nederland heeft het VN *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* in 2007 ondertekend, maar tot op heden nog niet geratificeerd. Dit verdrag heeft als doel de mensenrechten van mensen met een beperking te bevorderen, te beschermen en te waarborgen. In het verdrag staat dat mensen met een handicap personen zijn ‘met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving’ (art. 1). Belangrijk is dat het niet om een tijdelijke beperking mag gaan. Gedacht kan worden aan een geestelijke beperking, zoals bij het syndroom van down, of een lichamelijke handicap, zoals een motorische of zintuiglijke handicap. Het wetsvoorstel ter goedkeuring van de ratificatie van het verdrag moet nog door het parlement behandeld worden (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 2). De Staatssecretaris van VWS heeft aangegeven op basis van overleg met betrokken partijen dat de implementatie van het verdrag een proces van cultuurverandering is dat op lokaal niveau plaats zal moeten vinden. Het realiseren van een inclusieve samenleving heeft tijd nodig en moet op lokaal niveau door maatschappelijke partijen in gang gezet worden (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 9).

#### 4.4.5 *Psychosociale gezondheid*

Of jongeren psychisch gezond zijn, kan gemeten worden met behulp van de ‘Mental Health Inventory 5’ (MHI-1). Volgens deze maat is één op de tien 16- tot 20-jarigen in Nederland psychisch ongezond. Dit zijn er twee keer zoveel als onder jongeren van 12 tot 16 jaar (CBS, 2014b).

Voor sommige kinderen zijn psychische stoornissen reden om zelfmoord te plegen. In 2013 hebben 37 kinderen jonger dan 20 jaar zichzelf van het leven beroofd vanwege hun psychische stoornis. Dit is twee derde van alle kinderen die in 2013 zelfmoord pleegden (CBS, 2013d). Dit is een toename ten opzichte van 2012, toen 51 kinderen onder de 20 jaar zelfmoord pleegden en waarvan bijna de helft dat deed vanwege psychische klachten (zie Kinderrechtenmonitor, 2014).

In juli 2014 is het door de Staatssecretaris van VWS gevraagde advies van de Gezondheidsraad ‘ADHD: medicatie en maatschappij’ verschenen, waarin de Gezondheidsraad zijn zorgen uit over het toenemende aantal kinderen dat medicatie gebruikt voor ADHD (Attention Deficit Hyperactivity Disorder). Tevens heeft de Gezondheidsraad een aantal aanbevelingen gedaan om de zorg voor kinderen met ADHD te verbeteren en kennislacunes te dichten. De Staatssecretaris heeft een driesporenaanpak voor het voorkomen van onnodige medicalisering voorgesteld aan de Tweede Kamer. Ten eerste wil hij de transformatie van het jeugdstelsel benutten, omdat demedicalisering als een van de doelstellingen van de Jeugdwet is geformuleerd. Daarbij geldt als uitgangspunt dat er geen overbehandeling, geen onderbehandeling, maar gepaste zorg geboden moet worden, waarbij

het professioneel oordeel van een arts doorslaggevend moet zijn. Ten tweede heeft de Staatssecretaris een aantal acties voor de (medische) beroepsgroepen en de oudervereniging Balans opgesteld, zoals het ondertekenen van een intentieverklaring om het advies van de Gezondheidsraad op te volgen. Verschillende beroepsgroepen en de ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid Welzijn en Sport hebben inmiddels een gezamenlijke intentieverklaring ondertekend om te komen tot een gezamenlijk plan van aanpak voor gepaste zorg voor deze kinderen. Tot slot zal er geïnvesteerd worden in onderzoek en het bundelen en verspreiden van bestaande onderzoeksresultaten naar ADHD (*Kamerstukken II 2014/15, 25 424, nr. 258*).

#### 4.4.6 Leefstijl

##### **Overgewicht**

Overgewicht is in toenemende mate een probleem geworden. Sinds begin jaren '80 is het aandeel met overgewicht vooral onder de oudere tieners fors toegenomen. In 1981 had 5 procent van de 16- tot 20-jarigen overgewicht, in 2015 was dat opgelopen tot 16 procent. Daarbij ging het bij 11 procent om matig overgewicht en bij 4,5 procent om ernstig overgewicht (CBS, 2014h).

**Tabel 4.4 Kinderen met overgewicht naar leeftijd, 2014**

	4 tot 12 jaar		12 tot 16 jaar		16 tot 20 jaar	
	%	Std. fout	%	Std. fout	%	Std. fout
Totaal	12,6	1,2	11,6	1,5	15,8	1,7
Matig overgewicht*	9,0	1,0	8,6	1,3	11,3	1,5
Ernstig Overgewicht**	3,6	0,7	3,0	0,8	4,5	1,0

Bron: CBS.

\* percentage personen met een BMI vanaf 25,0 kg/m<sup>2</sup> tot 30,0 kg/m<sup>2</sup>. Voor personen jonger dan 18 jaar gelden andere grenswaarden. Deze waarden corresponderen met de BMI-waarden van 25,0 kg/m<sup>2</sup> en 30,0 kg/m<sup>2</sup> voor volwassenen

\*\* percentage personen met een BMI van 30,0 kg/m<sup>2</sup> en hoger. Voor personen jonger dan 18 jaar gelden andere grenswaarden. Deze waarden corresponderen met een BMI-waarde van 30,0 kg/m<sup>2</sup> voor volwassenen

Naast overgewicht is ook ondergewicht een ernstige bedreiging voor de gezondheid van jongeren. Ondergewicht kan tot gevolg hebben dat er een tekort aan essentiële voedingsstoffen ontstaat, de afweer achteruit gaat en dat er lusteloosheid en vermoeidheid optreedt. Waar in 2013 ongeveer 6 procent van de 4- tot 20-jarigen ondergewicht had, was dit in 2014 4,6 procent (CBS, 2014h). Deze cijfers zijn echter aanzienlijk lager dan die bij overgewicht.

##### **Eetgedrag**

De Richtlijnen Goede Voeding zijn opgesteld door de Gezondheidsraad. Volgens deze richtlijnen moeten kinderen tot en met acht jaar dagelijks anderhalf stuk fruit eten en vanaf negen jaar twee stuks fruit. De dagelijkse aanbevolen hoeveelheid groente is 100 gram voor kinderen van 4 tot 8 jaar, 150 gram voor kinderen van negen tot en met dertien jaar en 200

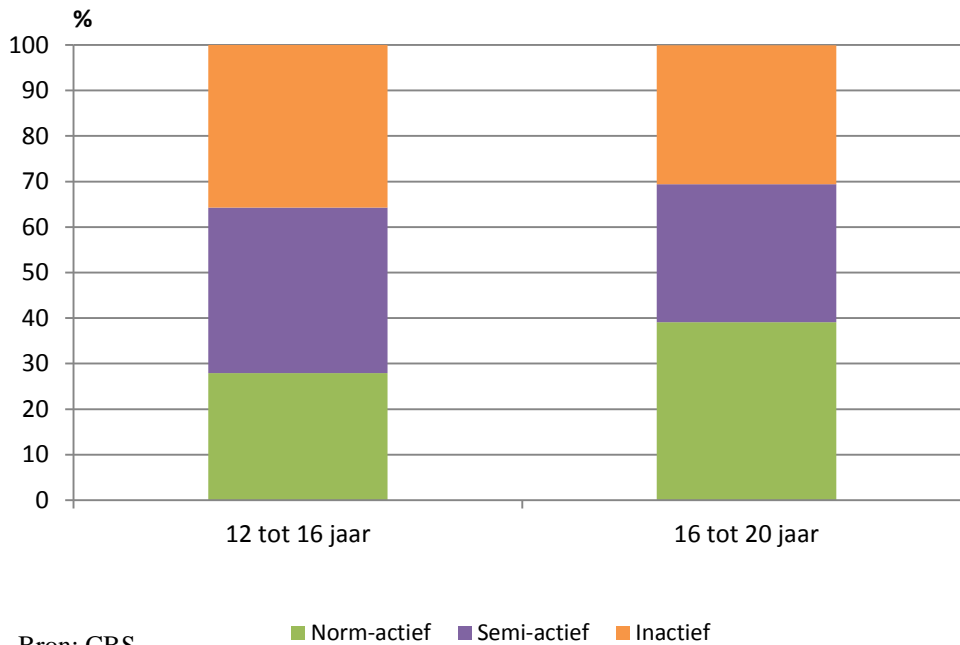
gram voor jongeren van veertien tot en met achttien jaar. In de richtlijnen wordt verder aanbevolen om minimaal twee keer per week vis te eten, waarvan minimaal één keer vette vis.

In 2014 voldoen drie op de tien kinderen in de basisschoolleeftijd aan de richtlijnen voor groente en fruit. Dit percentage daalt daarna sterk in de leeftijdsgroep 12 tot 16 jaar. Ook het percentage jongeren dat voldoet aan de richtlijn voor het eten van vis hangt samen met de leeftijd. 12- tot 16-jarigen voldoen het minst vaak aan de richtlijn (6%) (CBS, 2014g).

Aandacht voor een gezonde voedingspatroon bij de jeugd is een belangrijk onderdeel van het leefstijlbeleid van de overheid. Het onderwijs biedt de mogelijkheid om alle kinderen te informeren over het maken van gezonde keuzes. Om scholen de mogelijkheid te geven om hier op in te zetten wordt via de website *gezondeschool.nl* inzicht gegeven in de verschillende beschikbare mogelijkheden. Eén van de mogelijkheden is om in te zetten op educatie, via bijvoorbeeld het lesprogramma *Smaaklessen* voor het primair onderwijs of het programma *Weet Wat Je Eet* voor het voortgezet onderwijs. Deze lespakketten sluiten aan bij de doorlopende leerlijn Voeding die mede door het Voedingscentrum ontwikkeld is binnen het recent verschenen Leerplankader Sport, Bewegen en Gezonde Leefstijl ([www.gezondeleefstijl.slo.nl](http://www.gezondeleefstijl.slo.nl)). Daarnaast kunnen scholen gebruik maken van andere ideeën die de *gezondeschool.nl* biedt, onder andere wat betreft het vormgeven van een gezond schoolbeleid of het creëren van een gezondere omgeving (Toelichting VWS, 2015).

### ***Sporten en bewegen***

Volgens de Nederlandse Norm Gezond Bewegen (NNGB) zouden jongeren van 12 tot 18 jaar dagelijks minimaal een uur matig intensieve lichamelijke activiteit moeten verrichten. De norm is voor 18-plussers is iets soepeler, zij moeten minimaal een half uur matig intensieve activiteit verrichten op minstens vijf dagen van de week. In 2014 voldeed 28 procent van de 12- tot 16-jarigen aan de norm, tegen 39 procent van de 16- tot 20-jarigen (CBS, 2014g). Dat onder de oudere tieners meer jongeren voldoen aan de norm, heeft deels met de soepeler norm te maken. Als jongeren niet voldoen aan de norm betekent dit niet dat zij helemaal niet bewegen. Van de jongeren in de leeftijd van 12 tot 16 jaar is 36 procent semi-actief. Zij zijn op minimaal een en maximaal zes dagen volgens deze norm actief. Van de jongeren van 16 tot 20 jaar is 30 procent semi-actief (CBS, 2014g).

**Figuur 4.2 Bewegen volgens de NNGB naar leeftijd, 2014**

Bij de NNGB gaat het niet alleen om sporten maar om meerdere vormen van bewegen. Wordt jongeren gevraagd hoe vaak ze sporten dan geeft 70 procent van de 12- tot 16-jarigen aan dat zij minimaal één keer in de week sporten. Dit aandeel ligt hoger dan onder de 16- tot 20-jarigen. Van de oudere tieners geeft 64 procent aan dat minimaal één keer per week sporten (CBS, 2014g). Uit cijfers uit 2012 blijkt van de 6-11-jarigen 74 procent lid is van een sportvereniging en van de 12-19-jarigen geldt dit voor 72 procent. Van deze kinderen doet 94 procent van de 6-11-jarige sporters en 81 procent van de 12-19-jarige sporters mee aan trainingen, competitie en sportevenementen (Tiessen-Raaphorst & Van den Dool, 2015). Alle GGD'en zullen in 2015 gegevens verzamelen over onder andere sport en bewegen onder 2<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> klassers binnen het voortgezet onderwijs (Toelichting VWS, 2015).

Op een gemiddelde schooldag zitten kinderen tussen de 4 en 11 jaar oud gemiddeld 7,5 uur. Voor jongeren van 12 tot 17 is dit gemiddeld 9,9 uur. Op vrije dagen is dit respectievelijk 4,3 en 5,4 uur. In deze inactieve uren vertonen kinderen en jongeren sedimentair gedrag. Dit is gedrag waarbij nauwelijks energie wordt verbruikt, zoals tv kijken of computeren. De richtlijn is dat jongeren tussen de 4 en 17 jaar oud niet meer dan 2 uur per dag dergelijk gedrag vertonen. Nederlandse jongeren zitten hier dus ver boven (TNO, 2014).

### ***Sportbeleid***

In 2012 is het programma Sport en Bewegen in de Buurt (SBB) gestart. Dit programma bestaat uit de Decentralisatie-impuls combinatiefunctionarissen en de Sportimpuls. Het doel van het eerste programma is om in 2016 2.900 voltijds buurtcoaches beschikbaar te hebben die activiteiten organiseren en gemeenten stimuleren om het sport- en beweegaanbod te vergroten. Op peildatum 1 januari 2015 waren er 2.607 fte buurtcoaches actief en waren er in totaal ongeveer 4.000 buurtcoaches. Het programma draait in 378 gemeenten (dit is 96 procent van alle gemeenten). 82 procent van de buurtcoaches rekent kinderen van vier tot

twalf jaar tot hun doelgroep en 48 procent rekt jongeren van twalf tot achttien jaar tot hun doelgroep (Van Lindert e.a., 2014). De Sportimpuls is een subsidieprogramma waarin organisaties die lokaal sport- en beweegaanbod organiseren subsidie kunnen aanvragen.

De Sportimpuls bevat naast de reguliere ronde nog twee specifieke rondes, namelijk Sportimpuls Kinderen sportief op gewicht (KSG) en Sportimpuls Jeugd in lage inkomensbuurten (JLI). Deze projecten lopen twee jaar door en zijn gericht op kinderen met overgewicht of obesitas. De projecten in het kader van de Sportimpuls KSG zijn in 2014 van start gegaan en de projecten in het kader van de Sportimpuls JLI zijn in 2015 van start gegaan. Van deze projecten is nog niet bekend welke resultaten er geboekt zijn (Toelichting VWS, 2015).

Het Jeugdsportfonds is in 2003 opgericht om kinderen te ondersteunen waarvan de ouders geen financiële middelen hebben om aan sport te kunnen doen. In 2013 heeft het fonds bijna 30.000 kinderen ondersteund om lid te worden van een sportvereniging en 2014 ruim 38.000 kinderen. Het Jeugdsportfonds wordt gefinancierd door het ministerie van VWS, lokale en provinciale overheden en private partijen (24% van het budget). Om één kind een jaar lang te laten sporten is gemiddeld €250 nodig. Het Jeugdsportfonds is beschikbaar in 200 gemeenten (Jeugdsportfonds, 2015).

### ***Sport- en speelruimte***

Buitenspelen is belangrijk voor zowel de motorische als de sociale en cognitieve ontwikkeling van kinderen. Daarnaast draagt buitenspelen bij aan het tegengaan van overgewicht. Er bestaan geen recente cijfers of andere onderzoeksresultaten wat betreft de aanwezige speelruimte voor kinderen in gemeenten (Hajer, 2015). Buitenspelen gebeurt echter niet alleen buiten schooltijden, maar ook tijdens school op de schoolpleinen. Het is daarom belangrijk dat schoolpleinen aantrekkelijk zijn voor kinderen en ze uitnodigt om te gaan bewegen. Uit onderzoek blijkt echter dat veel kinderen ontevreden zijn over hun schoolplein. 43 procent vindt zijn schoolplein saai en 60 procent wil meer ruimte voor sport en spel (Jantje Beton, 2014). Hoewel het onderzoek hiernaar kleinschalig is, zijn er signalen dat kinderen meer bewegen op ruimere schoolpleinen waar sport- en spelfaciliteiten zijn.

Uit onderzoek uitgevoerd door TNS NIPO blijkt dat bij veel basisscholen er een onveilige verkeerssituatie bestaat. Van de ruim 2.300 betrokken basisscholen, is er bij 58 procent sprake van gevaarlijke situaties door drukte tijdens het brengen en halen van leerlingen, bij 41 procent spelen er parkeerproblemen en bij 32 procent van de scholen zijn er gevaarlijke oversteekplaatsen op de school-thuisroute. Van de scholen waar nog geen verkeersbrigade is, geeft 10 procent aan dat er wel behoefte is aan een verkeersbrigade die helpt om kinderen veilig te laten oversteken op weg naar school (Veilig Verkeer Nederland, 2015).

### ***Bewegingsonderwijs***

Het kabinet-Rutte II streeft naar drie lessen bewegingsonderwijs per week in het basisonderwijs. Op dit moment is dit bij slechts 5 procent van de basisscholen gerealiseerd. Op meer dan de helft van de basisscholen worden in de groepen 1 en 2 per week minimaal drie lessen bewegingsonderwijs gegeven. Hiervoor wordt gemiddeld 45 minuten ingeroosterd. In de groepen 3 t/m 8 staan op driekwart van de basisscholen twee lessen van gemiddeld 48

minuten op het rooster. Een op de vijf basisscholen geeft maar één gymles in de week (Lucassen & Reijgersberg, 2015).

In groep 1-2 krijgt 80 procent van de leerlingen alleen les van een groepsleerkracht, die geen aanvullende bevoegdheid heeft voor het geven van gymles. Sinds 2006 mogen alleen groepsleerkrachten met een aanvullende bevoegdheid (leergang vakbekwaamheid bewegingsonderwijs via de pabo, ook wel als vakspecialist aangeduid) of vakleerkrachten bewegingsonderwijs les geven aan groep 3-8. Slechts een kwart van de basisscholen laat alle lessen in groep 3-8 verzorgen door vakleerkrachten (Lucassen & Reijgersberg, 2015).

Het aanbod van en de deelname aan het schoolzwemmen loopt terug. In februari 2014 is dit aan de orde geweest tijdens een Rondetafelgesprek Bewegingsonderwijs van de vaste commissie voor OCW. Daaruit kwam naar voren dat het kabinet en de onderwijssector zwemvaardigheid tot de verantwoordelijkheid van ouders en gemeenten rekenen. De ministeries van VWS en OCW ontwikkelen geen beleid op dit terrein (Breedveld & Van der Poel, 2015).

In het voortgezet onderwijs varieert de lestijd voor bewegingsonderwijs naar onderwijstype en leerjaar. Het eerste leerjaar hebben leerlingen gemiddeld 150 minuten lestijd voor lichamelijke opvoeding, doorgaans drie lessen van 50 minuten per week, daarna neemt dit sterk af tot nog 58 minuten in het laatste jaar van het vwo. Een derde van alle schoollocaties biedt in 2013 leerlingen in de onderbouw extra lessen lichamelijke opvoeding in de vorm van sportklassen. Daarnaast zijn er in de bovenbouw profielvakken gericht op sport en bewegen waarin leerlingen eindexamen kunnen doen. De extra aandacht voor lichamelijke opvoeding en sport is mede bedoeld als oriëntatie op een beroepsopleiding op dit terrein (Lucassen & Reijgersberg, 2015).

Voor leerlingen tussen 6 en 19 jaar in speciaal basis- en voortgezet onderwijs is een sportstimuleringsprogramma ontwikkeld genaamd Special Heroes. In de periode 2009-2012 namen 185 scholen en 18.000 leerlingen deel aan het programma (Mannen & Dijkhuis, 2013).

### ***Cultuur***

Er zijn sinds het vorige monitorjaar geen cijfers beschikbaar gekomen wat betreft de cultuurparticipatie van kinderen. De Minister van OCW geeft aan dat zij nadrukkelijk inzet op de versterking van de kwaliteit van cultuureducatie op scholen met het programma Cultuureducatie met Kwaliteit. Alle kinderen komen dankzij cultuuronderwijs, ongeacht hun achtergrond, in aanraking met kunst en cultuur. Cultuur spreekt de verbeeldingskracht van kinderen over zichzelf aan en versterkt hun sociale interactie, waardoor zij nieuwe sociale verbanden of vormen van interactie kunnen ontwikkelen. Culturele instellingen bieden veel verschillende programma's aan om kinderen kennis te laten maken met cultuur. De bijzondere aandacht in het beleid voor het basisonderwijs is belangrijk voor het bereik van de lagere inkomensgroepen. Via de basisschool worden alle kinderen bereikt. Ook de financiering van de cultuurkaart past binnen dit beleid. Zo krijgen alle kinderen in het voortgezet onderwijs de kans op culturele vorming (Toelichting OCW, 2015).

Daarnaast investeert het kabinet in de toegankelijkheid van de actieve cultuurdeelname. Zo wordt het Jeugdcultuurfonds voor een periode van drie jaar met een bedrag van €250.000,- per jaar ondersteund. Met het Jeugdcultuurfonds kunnen kinderen uit gezinnen die in armoede leven ondersteund worden, in samenwerking met gemeenten. Ter

ondersteuning van de laagste inkomensgroepen hebben ook veel gemeenten beleid ter bevordering van cultuurparticipatie (Toelichting VWS, 2015). De totale inkomsten van het Jeugdcultuurfonds bestaan in 2014 voor 67 procent uit subsidiering door de landelijke overheid en provinciale en lokale overheden, en voor 33 procent uit private fondsen, vanuit het bedrijfsleven en donaties van particulieren. In 2011 werden ruim 1.200 kinderen door het Jeugdcultuurfonds gesteund. Dit aantal is gegroeid naar 4.979 kinderen in 2014. De grootste groep deelnemende kinderen is tussen de acht en de twaalf jaar oud. De deelname van meisjes aan het Jeugdcultuurfonds is relatief hoog, 72 procent ten opzichte van 28 procent jongens. Voor het Jeugdsportfonds geldt precies het omgekeerde; daar is de deelname van jongens significant hoger. In totaal zijn er 76 gemeenten aangesloten bij het Jeugdcultuurfonds (Jeugdcultuurfonds, 2015).

De Impuls brede scholen, sport en cultuur is in 2007 gestart. Dit heeft gezorgd voor de aanstelling van combinatiefunctionarissen, die voor een verbreding van het aanbod van sport en bewegen en cultuureducatie op scholen moest. Een combinatiefunctionaris is werkzaam voor twee sectoren, bijvoorbeeld onderwijs en sport of onderwijs en cultuur. Vooral voor basisschooljeugd lijkt het aanbod aan culturele activiteiten binnen of na schooltijd toe te nemen of is het kwalitatief verbeterd. Zowel binnen- als buitenschools zorgen de cultuurcoaches voor een groter en kwalitatief beter aanbod aan culturele activiteiten (Von Heijden & Van Kalmthout, 2012).

### ***Middelengebruik***

Gezondheid hangt samen met de leefgewoonten die men er op na houdt. En ongezonde leefgewoonten zoals drinken en roken kunnen zowel op de korte als op de lange termijn gezondheidsproblemen met zich meebrengen. Toch komt het wel voor dat kinderen op relatief jonge leeftijd al roken of drinken. In 2014 gaf 4,8 procent van 12- tot 16-jarigen aan wel eens te roken. Van deze groep jeugdige rokers is het aandeel dagelijkse rokers of zware rokers nihil. Zoals de naam al aangeeft gaat het bij de dagelijkse rokers om degenen die elke dag roken. Onder zware rokers worden degenen verstaan die per dag twintig sigaretten of meer opsteken.

Ruim 14 procent van de 12- tot 16-jarigen zegt in de afgelopen 12 maanden wel eens alcohol te hebben gedronken. Onder de 16- tot 20-jarigen zag dit beeld er anders uit: 23 procent van hen heeft wel eens gedronken. Van deze jongeren gaf twee derde aan dat dagelijks te doen. Ook komt beduidend vaker voor dat de oudere tieners wel eens alcohol drinken. 75 procent van alle 16- tot 20-jarigen zegt dat ze in de afgelopen 12 maanden alcohol hebben gehad (CBS, 2014g).

In 2014 hebben zich ongeveer 1.970 jongeren onder de 20 jaar gemeld met een hulpvraag vanwege cannabisverslaving. Dit maakt dat het na alcohol de grootste verslavingsgroep is. Vergeleken met 2013 is een lichte daling zichtbaar, maar de afgelopen 10 jaar is het aandeel jongeren onder de 20 jaar in die zich hebben gemeld met cannabisverslaving ongeveer gelijk gebleven. Hoewel het aantal mensen dat zich gemeld heeft met ecstasyproblematiek zeer klein is, namelijk 105 in 2014, is het opvallend dat hiervan 38 procent jonger was dan 20 jaar (Wisselink, Kuipers & Mol, 2014).

Sinds 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens voor alcoholhoudende drank en sigaretten verhoogd naar 18 jaar (*Staatsblad* 2013, 380). Enerzijds is het een ordemaatregel, waarmee



overlastgevende jongeren op straat door gemeenten kunnen worden aangepakt. Anderzijds is het een beschermingsmaatregel, waarmee het alcoholgebruik onder jongeren wordt tegengegaan. Jongeren onder de 18 jaar mogen geen alcohol meer in bezit hebben in het openbaar (in een café, in een park, op straat, etc.). Dit betekent ook dat zij strafbaar zijn als ze op de openbare weg drank van oudere vriendjes krijgen die dit voor hen hebben gekocht. Ook mogen zij geen drank meer van huis meenemen naar feestjes. Ter ondersteuning van de wet is een massamedia campagne, NIX18, gestart ([www.nix18.nl](http://www.nix18.nl)). Hiermee worden de nieuwe regels onder de aandacht gebracht en wordt geprobeerd de sociale normen betreffende alcoholgebruik en roken te beïnvloeden. Uit een evaluatie van de NIX18 campagne blijkt dat steeds meer ouders en jongeren achter de norm NIX18 (geen alcohol en niet roken onder de 18 jaar) staan en daarover afspraken maken (Toelichting VWS, 2015).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen uit de Drank- en Horecawet (DHW) en dienen daarnaast een gemeentelijk preventie- en handavingsplan op te stellen (art. 41-44 DHW). Het ministerie van VWS heeft de verwachting dat deze strafbepaling, in combinatie met het geldende verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder de 18 jaar (art. 20 DHW), er toe zal leiden dat jongeren onder de 18 jaar minder gemakkelijk in aanraking komen met alcoholhoudende drank. Hiermee wordt naar verwachting bijgedragen aan het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar en het aanpakken van overlastgevend gedrag door jongeren op straat. Het daadwerkelijke effect van specifiek deze strafbaarstelling op het gebruik van alcohol onder jongeren is nog niet bekend. Wel is bekend dat gemeenten er vaak nog voor lijken te kiezen om waarschuwend op te treden richting jongeren. Cijfers van het CJIB laten namelijk zien dat tussen januari 2014 en april 2015 de geldboete naar aanleiding van artikel 45 DHW slechts 579 keer is opgelegd door in het totaal 157 gemeenten (Toelichting VWS, 2015).

Daarnaast blijkt handhaving van de nieuwe leeftijdsgrens voor het aanschaffen van alcohol nog steeds een probleem voor veel sportkantines. Tussen 2011 en 2013 steeg het percentage sportverenigingen dat de leeftijdsgrenzen voor het schenken van alcohol correct handhaafde weliswaar van vier naar vijftien procent, maar dat getal is nog steeds veel te laag. Er is over het algemeen nog weinig bewustwording bij verenigingen ten aanzien van dit probleem. Het heeft echter ook te maken met het feit dat mensen die bardiensten draaien in sportkantines vrijwilligers zijn die hier geen begeleiding of training in hebben gehad (NOC\*NSF, 2015).

De verkoop van tabaksproducten aan jongeren onder de 18 jaar is met ingang van 1 januari 2014 ook verboden. Verstrekkers die de wet niet naleven en tabaksproducten aan minderjarigen verkopen, krijgen een boete van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Na twee boetes kan de NVWA een tijdelijk verkoopverbod opleggen. Jongeren kopen minder tabak, maar als zij tabak kopen slagen zij daar wel gemakkelijk in blijkt uit nalevingsonderzoek. Verstrekkers zijn daarom door het ministerie van VWS gevraagd naar hun ambities op dit punt. Indien de naleving medio 2016 niet nadrukkelijk is verbeterd, overweegt het ministerie om extra maatregelen te nemen (Toelichting VWS, 2015).

### ***Seksuele gezondheid***

In 2014 gebruikte bijna 60 procent van de meisjes van 16 tot 20 jaar de pil (CBS, 2014g). Uit onderzoek van Rutgers WPF blijkt dat de pil de meest gebruikte anticonceptiemethode is

onder vrouwen die seksueel actief zijn (Picavet, 2012). Naast de pil kunnen ook bijvoorbeeld een condoom, een spiraaltje of sterilisatie als anticonceptiemiddel worden gebruikt. Bijna alle 16- tot 20-jarige meisjes die seksueel actief zijn, geven aan gebruik te maken van anticonceptiemiddelen (96 procent). 4 procent van de 16- tot 20-jarige meisjes in Nederland had in de afgelopen twaalf maanden risicovolle seks. Zij hadden seks met iemand waar ze geen vaste relatie mee hadden en gebruikten daarbij geen condoom. Hierbij gaat het om onbeschermd seks, het betekent niet dat ze helemaal geen anticonceptiemiddel gebruikten. In dit jaar liet 6 procent van alle 16- tot 20-jarigen zich testen op een seksueel overdraagbare aandoening (soa) en is 3 procent getest op hiv (CBS, 2014g).

Nederland kent in vergelijking met andere Europese landen relatief weinig tienermoeders. Dit heeft onder meer te maken met de manier waarop wordt gegaan met anticonceptie en abortus (Beets & Van den Brakel, 2012). Op 1 januari 2014 waren 2,4 duizend tienermeisjes moeder. Dit betekent dat 5 op de duizend tienermeisjes één of meerdere kinderen hebben. In 2010 waren er 3,2 duizend tienermoeders in Nederland (CBS, 2014i). Het merendeel van de tienermoeders is ongehuwd. Vooral onder (voormalig) Antilliaanse en Surinaamse meisjes is het aandeel tienermoeders relatief groot terwijl dit onder Turkse en Marokkaanse meisjes juist relatief klein is (CBS, 2013e).

De GGD voert de regeling aanvullende seksuele gezondheid (ASG) uit. Een onderdeel is het programma Sense. Sense is gericht op het meer weerbaar maken van jongeren. Het is aan de GGD om binnen dat programma al dan niet te specificeren, zoals op LHBTI. Daarnaast geeft het ministerie van VWS instellingssubsidies aan Soa Aids NL (SANL) en Rutgers WPF. Zij besteden in hun programma jeugd aandacht aan weerbaarheidvergroting van jongeren (Toelichting VWS, 2015).

#### 4.4.7 Kinderrechtenbeschouwing

##### ***Kinder- en zuigelingensterfte***

Verdragsstaten hebben de verplichting om kindersterfte tegen te gaan (art. 24 lid 2 onder a IVRK). Daarnaast is het van belang dat er goede zorg bestaat rondom de zwangerschap van vrouwen, omdat dat invloed heeft op de gezondheid van het kind ook nadat het geboren is en een slechte gezondheid van de moeder de kans op zuigelingensterfte kan vergroten (zie General Comment nr. 15, par. 18). In Nederland komt babysterfte steeds minder vaak voor en ook steeds minder kinderen komen te overlijden aan een niet-natuurlijke oorzaak, zoals een ongeluk. Het aantal doodgeborenen neemt al een aantal jaren fors af. Wanneer kinderen vóór hun eerste verjaardag overlijden, is dat vaak binnen de eerste vier weken na de geboorte. Het College Perinatale Zorg heeft de taak om de kwaliteit van de geboortezorg in Nederland te verbeteren. Hiervoor is een hechtere samenwerking en betere communicatie tussen alle betrokken professionals en de zwangere vrouw nodig. Het CPZ heeft een belangrijke taak in het stimuleren van kennisuitwisseling.

De discussie over euthanasie bij kinderen ligt (inter)nationaal zeer gevoelig. Het recht op leven (art. 6 IVRK), maakt duidelijk dat euthanasie slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegepast mag worden. Bij het bespreken van artikel 6 IVRK is het VN-Kinderrechtencomité in de *Concluding Observations* van 2015 uiterst kritisch naar Nederland en blijft het haar zorgen uiten over de onvoldoende transparante praktijk en het toezicht op die praktijk en

beveelt zelfs aan om te overwegen om euthanasie voor patiënten onder de 18 jaar af te schaffen (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 29).

In Nederland is besloten om levensbeëindiging op verzoek binnen strikte grenzen toe te staan. Kinderen onder de twaalf worden hiervan uitgesloten, omdat zij wettelijk wilsonbekwaam zijn. Sommige kinderen onder de twaalf zullen echter wel in staat zijn om een dergelijke beslissing te maken, hetgeen de vraag oproept in hoeverre de huidige leeftijdsgrens gerechtvaardigd kan worden (Liefwaard, 2015) en of een wilsonbekwaamheidstoets niet passender is (vgl. de wetgeving in België). Binnen het huidige wettelijke systeem zal het recht op leven (art. 6 IVRK) van een kind beschermd moeten worden en dienen zeer strenge zorgvuldigheidseisen te gelden bij het toepassen van euthanasie. Ook dient de praktijk voldoende transparant te zijn en zeer nauwkeurig gemonitord te worden.

### ***Toegang tot gezondheidszorg***

De overheid heeft de plicht om zich in te zetten voor ‘de grootst mogelijke mate’ van gezondheid en gezondheidsvoorzieningen van kinderen (art. 24 IVRK; VN-Kinderrechtencomité, 2013) en op een voor de ontwikkeling van het kind toereikende levensstandaard (art. 27 IVRK). Kinderen met een handicap verdienen bijzondere zorg van de overheid (art. 23 IVRK). Om het recht op gezondheid te verwezenlijken, moet Nederland volgens artikel 23 lid 2 IVRK ‘passende maatregelen’ nemen.

Voor jongeren met psychische problemen bestaat er de kortdurende (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Naast de eerstelijns zorg is er de specialistische curatieve GGZ, bedoeld voor ingewikkelde tot zware psychische aandoeningen. Per 1 januari 2015 is de jeugd-GGZ overgeheveld naar de nieuwe Jeugdwet. Het is zorgelijk dat er voor de jeugd-GGZ geen recente cijfers over wachtlijsten bestaan. Deze cijfers zijn alleen per zorgaanbieder bekend en geven daardoor geen totaal beeld. Met name gelet op het feit dat de gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor de jeugd-GGZ, is het van belang te weten of gemeenten in staat zijn om tijdig hulp te bieden aan kinderen en jongeren met psychische problemen. Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt echter dat gemeenten maar een beperkt beeld hebben van de kinderen die jeugdhulp ontvangen in hun gemeente.

Kinderen die langdurige zorg nodig hebben, konden tot en met 2014 een AWBZ-indicatie krijgen. Een deel van deze zorg is per 1 januari 2015 overgegaan naar de nieuwe Jeugdwet. In 2014 waren er 78 duizend jongeren met een AWBZ-indicatie. Een ander deel van deze groep valt per 1 januari 2015 onder de Wet langdurige zorg. Er bestaan nog steeds zorgen over of de jeugdhulp die de gemeenten aanbieden voldoende gelijk is voor alle kinderen die deze hulp nodig hebben. Dat wil zeggen dat het aanbod in de gemeenten voldoende met elkaar overeen moet komen om alle kinderen dezelfde soort en kwaliteit van jeugdhulp te kunnen bieden. Daarnaast bestaan er zorgen over de toegang tot de jeugdhulp (zie ook Kinderrechtenmonitor, 2014). Het is onduidelijk of jeugdhulp voor alle kinderen die daar in 2013 en 2014 aanspraak op maakten in 2015 voor hen beschikbaar is gebleven. Hierover zijn nog geen gegevens bekend, maar in 2015 zal duidelijk worden of de kwaliteit van de jeugdhulp en de toegang daar toe voldoende zijn om kinderen die hulp nodig hebben deze hulp ook te kunnen bieden.

### ***Kinderen met een handicap***

Ieder kind met een handicap heeft recht op bijzondere zorg. Daarnaast dienen landen volgens artikel 23 IVRK te erkennen dat ieder geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind een volwaardig en behoorlijk leven dient te hebben, in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid en actieve deelname aan de samenleving bevorderen. In General Comment nr. 9 weidt het Kinderrechtencomité verder uit over de verplichtingen van lidstaten. Zo moeten Staten systemen opzetten en ontwikkelen voor de verzameling van data die accuraat, gestandaardiseerd en een realistische weergave van de situatie zijn. In Nederland zijn er geen recente cijfers bekend over het aantal kinderen dat één of meerdere handicaps heeft. Het is van belang om een scherp beeld te hebben van om welke kinderen het precies gaat en welke zorgbehoeften zijn hebben.

Nederland is nog geen partij bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. In juli 2014 is het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag bij de Tweede Kamer ingediend, maar het moet nog behandeld worden (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 2). Het realiseren van een inclusieve samenleving, op basis van het Verdrag, moet volgens de Staatssecretaris op lokaal niveau plaatsvinden en heeft tijd nodig. Er is een plan van aanpak voorbereid door de Staatssecretaris, maar de behandeling van het wetsvoorstel door het Parlement heeft nog niet plaatsgevonden. Ratificatie is van belang omdat het Verdrag, als aanvulling op al bestaande mensenrechtenverdragen zoals het IVRK, voorziet in het bevorderen van participatie van mensen, en kinderen, met een beperking en het aanpakken van diverse andere belemmeringen van mensen met een handicap. Het is dan ook niet wenselijk dat de ratificatie van dit verdrag te lang op zich laat wachten.

### ***Psychosociale gezondheid***

Nederland is op basis van artikel 6 IVRK verplicht de ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Dit betekent dat ook de psychosociale gezondheid van kinderen gemonitord en beschermd moet worden. Het Kinderrechtencomité heeft in General Comment nr. 15 (2013, par. 38) zijn zorgen geuit over de toename van psychische problemen onder jongeren. In Nederland is één op de tien 16- tot 20-jarigen psychisch ongezond. Dit is er twee keer zoveel als 12- tot 16-jarigen. Het Kinderrechtencomité heeft haar zorgen geuit over het aantal Nederlandse jongeren dat zelfmoord pleegt. Het Comité heeft aanbevolen om onderzoek te doen naar de oorzaken van zelfdoding onder jongeren en dat toegang tot psychische hulp laagdrempelig moet zijn voor jongeren (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 45(d)).

Het Kinderrechtencomité waarschuwt ook voor over-medicalisering en moedigt Staten aan om psychosociale problemen zo vroeg mogelijk aan te pakken (General Comment nr. 15, 2013, par. 38). Het Comité signaleert in de *Concluding Observations* ten aanzien van Nederland dat het aantal kinderen dat gediagnosticeerd wordt met AD(H)D sterk is toegenomen en dat daarnaast over-medicatie eveneens toeneemt (par. 44 (a)-(b)). Het Comité heeft aanbevolen onderzoek te doen naar het toegenomen aantal diagnoses en de effectiviteit van niet-medische behandeling van AD(H)D (par. 45 (c)). De Gezondheidsraad heeft ook zijn zorgen geuit over het toenemende aantal kinderen dat medicatie gebruikt voor ADHD. Het is positief te noemen dat de Staatssecretaris deze zorgen deelt en een plan van aanpak heeft opgesteld om over-medicalisering van kinderen die de diagnose ADHD hebben gekregen aan

te pakken. Demedicalisering wordt daarnaast als een van de doelstellingen in de Jeugdwet genoemd. Het is daarbij van belang dat passende zorg gewaarborgd is voor kinderen met psychische problemen en dat demedicalisering niet betekent dat kinderen helemaal geen aanspraak maken op zorg. Na 2015 zal moeten blijken in hoeverre de specialistische jeugd-GGZ toegankelijk is voor kinderen en jongeren die dat nodig hebben.

### *Leefstijl*

Volgens artikel 24 van het IVRK heeft ieder kind het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid. In het kader van dit artikel is het zorgelijk te zien dat een groot deel van de Nederlandse kinderen de NNGB norm niet haalt. Daarbij komt nog dat kinderen ver boven de richtlijn zitten wat betreft sedimentair gedrag. Dit heeft deels te maken met het feit dat kinderen op school veel zitten, maar ook met het feit dat kinderen buiten school veel tv kijken en computeren. Het is goed om te zien dat de overheid in haar beleid ruim aandacht besteedt aan sporten en dit zoveel mogelijk stimuleert. In het kader van artikel 31 van het IVRK en General Comment nr. 17 (2013), waarin staat dat ieder kind recht heeft op vrije tijd, spelen en op deelname aan culturele en artistieke activiteiten en kinderen buiten moeten kunnen spelen in een diverse en fysiek uitdagende omgeving die bovendien veilig is, zou meer aandacht besteed moeten worden aan de inrichting van schoolpleinen, nu kinderen aangeven deze saai te vinden en hier dus niet worden uitgedaagd om te bewegen. Hajer (2015) merkt op dat spelen vaak pas aandacht krijgt van beleidsmakers en bestuurders als het andere belangen dient, zoals de strijd tegen overgewicht of het aantrekkelijk maken van de stad voor gezinnen. Kinderen zouden zelf meer invloed moeten kunnen hebben op de inrichting van hun buurt, zodat deze voor hen aantrekkelijker wordt.

Gelet op het feit dat kinderen het recht hebben op een zo goed mogelijke gezondheid is het ernstig dat het aantal kinderen met overgewicht nog steeds toeneemt. Dat de overheid zich inspant om dit groeiende probleem aan te pakken is te waarderen. Helaas is ook het eetgedrag van kinderen verre van optimaal. Tieners voldoen vaak niet aan de richtlijnen voor gezond eten en dit draagt bij aan de hoeveelheid kinderen met overgewicht. Het Kinderrechtencomité heeft aanbevolen dat alle kinderen in Nederland toegang moeten hebben tot informatie en onderwijs over voeding en tot gezonde voeding, zodat gezonde eetgewoonten gestimuleerd kunnen worden (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 43 (b)).

In hetzelfde kader is het een positieve ontwikkeling dat de overheid de NIX18-campagne is gestart om roken en drinken onder jongeren te ontmoedigen. Kinderen hebben het recht op bescherming tegen drugs en psychotrope middelen volgens artikel 33 van het IVRK. Het is van belang dat de handhaving van de verhoogde leeftijdsgrens voor het aanschaffen van sigaretten en alcohol verbetert zodat er daadwerkelijk resultaten geboekt kunnen worden met de NIX18-campagne. Het zou passend zijn om in het licht van deze campagne ook aandacht te besteden aan andere drugs, zoals cannabis en ecstasy, nu ook deze drugs door kinderen worden gebruikt. Het Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan om kinderen en jongeren voldoende informatie en vaardigheden te leren ten aanzien van het tegengaan van roken, drinken en drugsgebruik (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 47 (b)).

## 4.5 Caribisch Nederland

### 4.5.1 Armoede

Armoede is een van de grootse problemen op de BES-eilanden. Het familie-inkomen en de koopkracht is fors achteruit gegaan sinds de staatkundige veranderingen van 10 oktober 2010. Naar schatting leeft 60 procent van de bevolking onder de armoedegrens (College voor de Rechten van de Mens, 2014). Deze armoede heeft invloed op de zorg van ouders voor hun kinderen. Ouders moeten lange dagen werken om het hoofd financieel boven water te kunnen houden.

De ministerraad heeft ingestemd met een wetsvoorstel dat een inkomensonafhankelijke kinderbijslagvoorziening voor de BES-eilanden regelt. Dit komt in de plaats van de huidige fiscale tegemoetkoming voor kinderen. Hiermee hoopt het kabinet verder te kunnen bijdragen aan de armoedebestrijding op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3). De huidige fiscale tegemoetkoming bereikt maar een beperkt aantal gezinnen. De fiscale tegemoetkoming wordt namelijk alleen uitgekeerd aan gezinnen met een inkomen boven een vastgelegde belasting- en premievrije som. Geschat wordt dat ongeveer 3.000 kinderen in gezinnen daardoor niet van de fiscale tegemoetkoming profiteren omdat het gezin een te laag inkomen heeft. Door uit te gaan van een voor ieder kind gelijke inkomensonafhankelijke kinderbijslagvoorziening krijgen ook de ouders die geen gebruik kunnen maken van de fiscale kinderkorting een tegemoetkoming van de overheid voor de onderhoudskosten van hun kind. Daarmee draagt het wetsvoorstel bij aan de ontwikkelingskansen van kinderen die wonen in Caribisch Nederland. In totaal raakt het wetsvoorstel ongeveer 5.000 kinderen, in plaats van het, naar schatting op dit moment, aantal van 2.000 kinderen waarvan de ouders profiteren van de fiscale tegemoetkoming (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3).

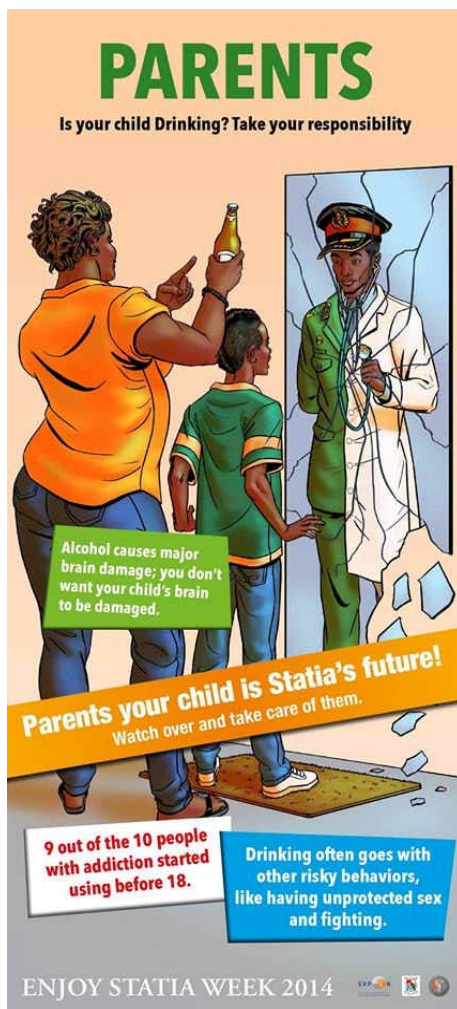
Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat alle in Caribisch Nederland wonende ouders voor hun ingezetenen kinderen onder de 18 jaar een tegemoetkoming voor de kosten van levensonderhoud ontvangen. Ook personen die geen ouder zijn van het kind maar bij wie vastgesteld kan worden dat het kind tot het huishouden behoort en die voor het kind zorgen, kunnen rechthebbende voor de kinderbijslag BES zijn (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3). De beoogde ingangsdatum van de nieuwe maatregel is 1 januari 2016 (Rijksoverheid, 2015).

### 4.5.2 Psychische zorg en middelengebruik

In het Jaarverslag over 2014 van de Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland (SVP-CN) wordt aangegeven dat er steeds meer aandacht is voor kinderen en jongeren. Om de kinder- en jeugdpsychiatrie goed te kunnen organiseren is het belangrijk om beter zicht te krijgen op de zorgbehoeften van de jeugd (SVP-CN, 2015).

In de huidige situatie blijkt het in Caribisch Nederland niet goed mogelijk adequate GGZ zorg te leveren aan jongeren tussen de 10 en 18 jaar. Daarom zijn de SVP-CN en de Jeugdgezondheidszorg Caribisch Nederland in samenwerking met de Expertisecentra Onderwijs Zorg op de drie eilanden gestart met het schrijven van een voorstel voor de ontwikkeling van een residentiële voorziening op Bonaire ten behoeve van jongeren in Caribisch Nederland (SVP-CN, 2015).

Wat betreft de kennis over middelengebruik is er allereerst gedegen onderzoek nodig. In 2014 zijn daarom voorbereidingen getroffen voor een veldonderzoek op Bonaire en Sint-Eustatius dat begin 2015 van start is gegaan (SVP-CN, 2015). Er is reeds begonnen met preventieactiviteiten gericht op het terugdringen middelengebruik. Doelgroep van deze activiteiten zijn kinderen en hun ouders (SVP-CN, 2015). Een voorbeeld is de voorlichtingscampagne 'B-Smart' voor groep 7 en 8 van de basisschool. En op Sint-Eustatius is een postercampagne gestart (zie hieronder). Daarnaast wordt er ook gewerkt aan een korte voorlichtingsfilm om jongeren op een laagdrempelige manier voor te lichten over alcohol, drugsgebruik en groepsdruk (SVP-CN, 2015).



Bron: SVP-CN, 2015.

#### 4.5.4 Kinderrechtenbeschouwing

De Staat heeft de positieve verplichting om ouders op passende wijze bijstand te verlenen bij het opvoeden van hun kinderen (artikel 18 en 27 IVRK). Elk kind moet op z'n minst voldoende eten, kleding en adequate huisvesting hebben. Inkomensonafhankelijke kinderbijslag voor gezinnen in Caribisch Nederland is een belangrijke ontwikkeling. Het wetsvoorstel draagt bij aan de ontwikkelingskansen en armoedebestrijding onder gezinnen met kinderen.

Op grond van artikel 26 IVRK heeft het kind het recht op de best mogelijke gezondheid en gezondheidsvoorzieningen. Hierbij gaat het ook om psychische hulp. De staat moet er voor zorgen dat elk kind toegang heeft tot psychische hulp. Gebleken is dat de huidige situatie nog niet voorziet in adequate voorzieningen voor de groep jongeren tussen de 10 en 18 jaar. Het is belangrijk dat dit verbeterd. Ook het Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan er voor te zorgen dan ook in Caribisch Nederland de toegang tot zorg voor alle kinderen gelijk moet zijn (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 13). Daarnaast is het van belang beter zicht te krijgen op de zorgbehoeften van de jeugd.

Het IVRK schrijft ook voor dat dat jongeren beschermt dienen te worden tegen drugsgebruik (artikel 33 IVRK). Er is met verschillende preventieactiviteiten gestart, maar er is daarnaast gedegen onderzoek nodig naar middelengebruik door de jeugd in Caribisch Nederland.

## **4.6 Conclusies en aandachtspunten**

### *4.6.1 Conclusies*

#### ***Leefomstandigheden***

Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit is ook in 2013 verder toegenomen. Kinderen, en in het bijzonder kinderen van alleenstaande moeders en grote eenoudergezinnen, blijven kwetsbare groepen met een hoger armoederisico. De overheid zet extra middelen in voor kinderen die opgroeien in armoede. Het armoedebeleid wordt per gemeente bepaald en verschilt daarom aanzienlijk per gemeente. Het door de Kinderombudsman geïntroduceerde kindpakket is echter bij gemeenten in opkomst.

Ook in 2013 zijn er geen duidelijke cijfers over het aantal jongeren zonder vaste woon-of verblijfplaats buiten de maatschappelijke opvang. Het aantal zwerfjongeren wordt in 39 gemeenten geschat op 2.800. Bij de maatschappelijke opvang ontvingen 2.554 kinderen jonger dan 18 jaar en ruim zes duizend jongeren tussen de 18 en 23 jaar hulp.

#### ***Gezondheid***

De meerderheid van de jongeren in Nederland beoordeelt hun gezondheid als goed tot zeer goed. Het bijdragen aan een gezond leven vindt al vanaf de geboorte van een kind plaats. Inenten tegen besmettelijke ziekten is niet verplicht, maar in Nederland is de vaccinatiegraad in hoog. Daarnaast is kindersterfte in de afgelopen jaren sterk afgenomen. Kindereuthanasie blijft een zeldzaamheid. In de huidige Euthanasiewet is levensbeëindiging op verzoek pas mogelijk vanaf 12 jaar met instemming van de ouders. Vanaf 16 jaar kan een kind zonder instemming van de ouders besluiten tot euthanasie, mits wilsbekwaam. Het VN-Kinderrechtencomité is in de *Concluding Observations* van 2015 uiterst kritisch over het Nederlandse euthanasiebeleid voor minderjarigen. Het Comité blijft zijn zorgen uiten over de onvoldoende transparante praktijk en het toezicht op die praktijk en beveelt zelfs aan om te overwegen om euthanasie voor patiënten onder de 18 jaar af te schaffen. Toch pleit de NVK ervoor om kindereuthanasie voor alle minderjarigen mogelijk te maken en 'het wilsbekwaamheidscriterium' als toets te gebruiken.



Eén op de tien 16- tot 20-jarigen in Nederland is psychisch ongezond. Dit zijn er twee keer zoveel als onder jongeren van 12 tot 16 jaar. Soms is dat reden kinderen om zelfmoord te plegen. In 2013 hebben 37 kinderen jonger dan 20 jaar zichzelf van het leven beroofd vanwege hun psychische stoornis. De Gezondheidsraad en het VN-Kinderrechtencomité hebben hun zorgen geuit over het toenemende aantal kinderen dat gediagnosticeerd wordt met en medicatie gebruikt voor ADHD. Voor jongeren met psychische problemen is er de kortdurende en op genezing gerichte (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Deze zorg werd tot en met 2014 gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw). In 2012 waren er 65 duizend minderjarige jongeren die een beroep deden op de eerstelijns GGZ. Naast de eerstelijns zorg is er de specialistische curatieve GGZ, bedoeld voor ingewikkelde tot zware psychische aandoeningen. In 2012 waren er 212 duizend jongeren die van deze tweedelijns zorg gebruik maakten. Jongens maken beduidend vaker dan meisjes gebruik van de tweedelijns geestelijke gezondheidszorg. Kinderen die langdurige zorg nodig hebben, konden tot en met 2014 een AWBZ-indicatie krijgen. Een deel van deze zorg is per 1 januari 2015 overgegaan naar de nieuwe Jeugdwet. In 2013 waren er 82 duizend jongeren met een AWBZ-indicatie. Het aantal jongens met een AWBZ-indicatie was in 2013 meer dan twee keer zo groot als het aantal meisjes met een dergelijke indicatie. Naar schatting heeft tussen de 3,13 procent en 3,70 procent van alle kinderen in Nederland tussen 0 en 18 jaar een motorisch, zintuiglijk of verstandelijke handicap. Bij 60 procent van de kinderen met een handicap is sprake van een verstandelijke handicap. Per 1 januari 2015 is naast de Jeugdwet ook de Wet langdurige zorg (Wlz) ingevoerd. Deze wet is er voor mensen met een beperking die blijvend zijn aangewezen op permanent toezicht of op 24-uurszorg. VN *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* is door Nederland in 2007 ondertekend, maar tot op heden nog niet geratificeerd.

Overgewicht is in toenemende mate een probleem geworden voor Nederlandse kinderen. Sinds begin jaren '80 is het aandeel met overgewicht vooral onder de oudere tieners fors toegenomen. Daarnaast voldoen veel jongeren niet aan de norm voor gezond bewegen en de normen voor gezond eten. De overheid heeft verschillende subsidieprogramma's opgezet om sporten en bewegen te bevorderen, zoals het programma Sport en Bewegen in de Buurt (SBB), de Sportimpuls Kinderen sportief op gewicht (KSG) en Sportimpuls Jeugd in lage inkomensbuurten (JLI). Het Jeugdsportfonds heeft in 2014 ruim 38.000 kinderen financieel gesteund. Het Jeugdcultuurfonds ondersteund ook steeds meer kinderen; dit waren er bijna 5.000 in 2014.

In 2014 gaf 4,8 procent van 12- tot 16-jarigen aan wel eens te roken. Ruim 14 procent van de 12- tot 16-jarigen zegt in de afgelopen 12 maanden wel eens alcohol te hebben gedronken. Van de 16- tot 20-jarigen gaf 23 procent van hen aan te roken. 75 procent van alle 16- tot 20-jarigen zegt dat ze in de afgelopen 12 maanden wel eens gedronken te hebben. Na alcohol is cannabis de meest voorkomende verslaving onder jongeren. Sinds 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens voor alcoholhoudende drank en sigaretten verhoogd naar 18 jaar. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen uit de Drank- en Horecawet (DHW). Het effect van de strafbaarstelling op het gebruik van alcohol onder jongeren is nog niet bekend. Daarnaast blijkt het handhaven van de nieuwe leeftijdsgrens voor het aanschaffen van alcohol nog steeds een probleem voor veel gemeenten. Jongeren kopen

minder tabak, maar als zij tabak kopen slagen zij daar wel gemakkelijk in blijkt uit nalevingsonderzoek.

Bijna alle 16- tot 20-jarige meisjes die seksueel actief zijn, geven aan gebruik te maken van anticonceptiemiddelen (96 procent). Nederland kent in vergelijking met andere Europese landen relatief weinig tienermoeders. Dit heeft onder meer te maken met de manier waarop wordt gegaan met anticonceptie en abortus.

### ***Caribisch Nederland***

Armoede is een van de grootse problemen op de BES-eilanden. In 2015 is een wetsvoorstel ingediend dat een inkomensonafhankelijke kinderbijslagvoorziening voor de BES-eilanden regelt. Kinderbijslag voor gezinnen in Caribisch Nederland is een belangrijke ontwikkeling, omdat het bijdraagt aan de ontwikkelingskansen en armoedebestrijding onder gezinnen met kinderen.

In Caribisch Nederland is er nog geen adequate GGZ zorg voor jongeren tussen de 10 en 18 jaar. Er wordt gewerkt aan plannen om dit te verbeteren. Het VN-Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan er voor te zorgen dan ook in Caribisch Nederland de toegang tot zorg voor alle kinderen gelijk moet zijn

Er is in Caribisch Nederland weinig kennis over middelengebruik onder jongeren. In 2015 is gestart met onderzoek hiernaar. Daarnaast zijn preventieactiviteiten gestart, gericht op het terugdringen middelengebruik.

#### ***4.6.2 Aandachtspunten***

### ***Leefomstandigheden***

1. Er dient blijvend aandacht besteed te worden aan kinderen in arme gezinnen. Met name kinderen uit eenoudergezinnen en grote gezinnen moeten extra (financiële) ondersteuning krijgen, om te kunnen participeren in de maatschappij.
2. Gemeenten moeten er voor zorgen dat kinderen uit arme gezinnen voldoende mogelijkheden krijgen om sociaal te kunnen participeren in de maatschappij, zoals op het gebied van sport en culturele vorming. De Rijksoverheid dient te zorgen voor een basisminimum voor ieder kind in Nederland.
3. Het is van belang om inzichtelijk te maken hoeveel gezinnen met kinderen gebruik maken van de maatschappelijke opvang en wat de kwaliteit is van de opvang die zij geboden krijgen door de gemeente.

### ***Gezondheid***

4. De kindereuthanasiepraktijk dient transparant te zijn en gemonitord te worden. Vermeld daarom het aantal gevallen van dood op verzoek van een minderjarigen in het jaarverslag van de Regionale Toetsingscommissie Euthanasie en vermeld hierbij of er juist is gehandeld door de artsen.
5. Het is van belang dat inzichtelijk gemaakt wordt welke wachtlijsten er bestaan in de specialistische zorg aan kinderen, zoals de jeugd-GGZ.

6. De Rijksoverheid dient meer aandacht te besteden aan het bevorderen van gezonde voeding en het ontmoedigen van roken en het gebruik van alcohol op scholen en sportverenigingen.

***Caribisch Nederland***

7. Het is van belang te investeren in de psychologische en psychiatrische hulpverlening voor kinderen in Caribische Nederland, zodat zij adequate hulp kunnen krijgen bij psychische problematiek.

## Literatuur

### **Beets & Van den Brakel, 2012**

Beets, G. & Brakel, M., van den, 'Jeugd en Gezin' in: F. van der Mooren, A. Pleijers & P. de Winden (red.), *Jaarrapport 2012. Landelijke Jeugdmonitor*, Den Haag/Heerlen: CBS.

### **Benjaminsen e.a., 2014**

Benjaminsen, L., Busch-Geertsema, V., Filipovič Hrast, M. & Pleace, N., *Extent and Profile of Homelessness in European Member States*, Brussel: European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL, 2014.

### **Van den Brakel, 2015**

Brakel, M. van den (2015). Wonen en veilig opgroeien (werktitel). In P. de Winden, F. van der Mooren, H.J. Dirven & L. Stroucken (red.), *Jaarrapport 2015. Landelijke Jeugdmonitor. Nog te verschijnen*.

### **Breedveld & Van der Poel, 2015**

Breedveld, K., & Van der Poel, H., 'Sportbeleid', in: A. Tiessen-Raaphorst (ed.), *Rapportage Sport 2014*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015.

### **CBS, 2014a**

CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Jongeren in bijstandsgezinnen; 0 tot 18 jarigen, regio's*. Geraadpleegd op 25 september 2015.

### **CBS, 2014b**

CBS, StatLine. *Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned> Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

### **CBS, 2014c**

CBS, StatLine. *Geboorte kerncijfers*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned> Geraadpleegd op 24 september 2015.

### **CBS, 2014d**

CBS, StatLine. *Sterfte; geslacht, leeftijd (op laatste verjaardag) en burgerlijke staat*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned> Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

### **CBS, 2014e**

CBS, StatLine. *Overledenen; belangrijke doodsoorzaken (korte lijst), leeftijd, geslacht*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned> Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**CBS, 2014f**

CBS StatLine. *Jongeren met AWBZ-indicatie; leeftijd, functie, wel/niet naar Jeugdwet.* Geraadpleegd op 25 september 2015.

**CBS, 2014g**

CBS, StatLine. *Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken.* <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned>. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**CBS, 2014h**

CBS, StatLine. *Lengte en gewicht van personen, ondergewicht en overgewicht; vanaf 1981* <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81565ned>. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**CBS, 2014i**

CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Tienermoeders* <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81565ned>. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**CBS, 2013a**

CBS, StatLine. *Laag en langdurig laag inkomen; personen in particuliere huishoudens.* Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

**CBS, 2013b**

CBS, StatLine. *Sterfte; kinderen tot 5 jaar naar diverse kenmerken.* Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**CBS, 2013c**

CBS, StatLine. *Gezonde levensverwachting; vanaf 1981.* Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**CBS, 2013d**

CBS, StatLine. *Overledenen; zelfdoding (inwoners), diverse kenmerken.* Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

**CBS, 2013e**

CBS, StatLine. *Geboorte; herkomstgroepering en leeftijd moeder (op 31 december).* Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**CBS, 2012a**

CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Jongeren met Zvw-gefinancierde geestelijke gezondheidszorg; zorgvormen.* Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**Dorscheidt, 2015**

Dorscheidt, J.H.H.M., 'Levensbeeindiging bij pasgeborenen' *NJB* 2015, nr. 21, p. 1415-1423.

**Eurostat, 2013**

Eurostat, database. *Young people living in households with very low work intensity by sex and age*. Geraadpleegd op 7 september 2015.

**Van Gaalen, Van den Brakel & Eenkhoorn, 2015**

Gaalen, R., van, Brakel, M. van den & Eenkhoorn, E., *Wie opgroeit in een uitkeringsgezin heeft later bovengemiddeld vaak een uitkering*, Den Haag: CBS, 2015.

**Hajer, 2015**

Hajer, F., *Werk maken van Spelen. Oproep voor speelbeleid*, Amsterdam, 2015.

**Von Heijden & Van Kalmthout, 2012**

Von Heijden, A., & Van Kalmthout, J., *De Impuls van een combinatiefunctionaris, 2-meting*, Utrecht: Mulier Instituut, 2012.

**Huynen, 2011**

Huynen, B., Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie. *Sociaaleconomische Trends*, 4<sup>e</sup> kwartaal, 2011, p. 30-35.

**Jantje Beton, 2014**

Jantje Beton, *Spelen op het schoolplein, een inventarisatie naar de stand van zaken op Nederlandse schoolpleinen*, Utrecht: Jantje Beton, 2014.

**Jeugdcultuurfonds, 2015**

Jeugdcultuurfonds, *Jaarverslag 2014*, Amsterdam: Jeugdcultuurfonds, 2015.

**Jeugdsportfonds, 2015**

Jeugdsportfonds, *Jaarverslag Jeugd Sport Fonds Nederland 2014*, Amsterdam: Jeugdsportfonds, 2015.

**Kinderombudsman, 2015**

Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

**Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut, 2015**

Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut, *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

**Liefwaard, 2015**

Liefwaard, T., Levensbeëindiging kinderen 1-12 jaar. Editorial, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, nr. 10, 2015, p. 201.

**Van Lindert e.a., 2014**

Van Lindert, C., Van der Bol, P., Reijgersberg, N., Cevaal, A., Van den Dool, R., & Van der Poel, H., m.m.v. Van Kalmthout, J., Pulles, I., & Moraal, T., *Voortgangsrapportage Monitor Sport en bewegen in de buurt*, Utrecht: Mulier Instituut, 2014.

**Mannen & Dijkhuis, 2013**

Mannen, E., & Dijkhuis, T., *Special Heroes Evaluatie 2009/2012*, Bunnik: Gehandicaptensport Nederland, 2013.

**Nationale ombudsman, 2015**

Nationale ombudsman, *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid. Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht*, Den Haag: De Nationale ombudsman, 2015.

**Nieuwsuur, 2014**

Nieuwsuur, *Euthanasie ook voor jonge kinderen*, 4 juli 2014.

**NOC\*NSF, 2015**

NOC\*NSF, *Alcoholcampagnes in de sport: schenk verantwoord*, <http://www.nocnsf.nl/nieuws/corporate-nieuws/alcoholcampagnes-in-de-sport-schenk-verantwoord>, geraadpleegd op 21 september 2015.

**NVK, 2015**

NVK, *Standpunt levensbeëindiging kinderen 1-12 jaar: een pleidooi voor onderzoek*, 19 juni 2015.

**Picavet, 2012**

Picavet, C., Zwangerschap en anticonceptie in Nederland. *Tijdschrift voor Seksuologie*, 2012, 36 (2), p. 121-128.

**Planije, Hulsbosch & Tuynman, 2014a**

Planije, M., Hulsbosch, L. & Tuynman, M., *Monitor Stedelijk Kompas 2013*, Utrecht: Trimbos-instituut, 2014.

**Planije, Tuynman, Hulsbosch, 2014b**

Planije, M., Hulsbosch, L. & Tuynman, M., *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang 2013/2014*, Utrecht: Trimbos-instituut, 2014.

**Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, 2015**

Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, *Code of Practice*, Den Haag: 2015.

**Rijksoverheid, 2015**

Rijksoverheid, *Kinderbijslag Caribisch Nederland ten bate van iedereen*, 24 april 2015, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/04/24/kinderbijslag-caribisch-nederland-ten-bate-van-iedereen>, Geraadpleegd op 14 september 2015.

**Ruig e.a., 2014**

Ruig, L., de, Hollander, M., Langerak, N. & Bokdam, J., *Quickscan versterken preventie huisuitzettingen*, Zoetermeer: Panteia 2014.

**Volksgezondheidszorg.info**

Vaccinaties. *Volksgezondheidszorg.info*. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

**SCP/CBS, 2014**

SCP/CBS, *Armoedesignalement 2013*, Den Haag: SCP/CBS, 2014.

**SVP-CN, 2015**

Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland, *Jaarverslag 2014, 2015*.

**Tierolf & Oudenampsen, 2013**

Tierolf, B. & Oudenampsen, D., *Kinderen met een handicap in Tel. Kerngegevens per provincie, gemeente en wijk*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2013.

**Tiessen-Raaphorst & Van den Dool, 2015**

Tiessen-Raaphorst, A., & Van den Dool, R., 'Sportdeelname', in: A. Tiessen-Raaphorst (ed.), *Rapportage Sport 2014*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015.

**TNO, 2014**

TNO, *Ongevallen en Bewegen in Nederland*, 2014.

**Veilig Verkeer Nederland, 2015**

Veilig Verkeer Nederland, *Basisscholen kampen met gevaarlijke verkeerssituaties op de school-thuisroute*, <https://vvn.nl/nieuws/2015/basisscholen-kampen-met-gevaarlijke-verkeerssituaties-op-de-school-thuisroute>. Geraadpleegd op 15 september 2015.

**VN-Kinderrechtencomité, 2015**

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, Advance unedited version.

**VN-Kinderrechtencomité, 2013**

Kinderrechtencomité, *General comment nr. 17 on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31) (CRC/C/GC/17)*, 17 april 2013.



**VN-Kinderrechtencomité, 2013**

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24) (CRC/C/GC/15)*, 17 april 2013.

**VN-Kinderrechtencomité, 2007**

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 9, The right of children with disabilities, (CRC/C/GC/9/Corr.1)*, 13 november 2007.

**VN-Kinderrechtencomité, 2003**

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), (CRC/GC/2003/5)*, 27 november 2003.

**VN-Kinderrechtencomité, 2003**

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 4, Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child (CRC/C/2003/4)*, 21 juli 2003.

**Wisselink, Kuipers & Mol, 2015**

Wisselink, D.J., Kuipers, W.G.T., Mol, A., *Kerncijfers Verslavingszorg 2014. Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS)*, Houten: Stichting Informatie Voorziening Zorg, 2015.

***Officiële publicaties***

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 2

*Kamerstukken II* 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 9

*Kamerstukken II* 2014/15, 21 501-07, nr. 1259

*Kamerstukken II* 2014/15, 24 515, nr. 294

*Kamerstukken II* 2014/15, 25 424, nr. 258

*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3

*Staatsblad* 2013, 380



## **Domein 5 Onderwijs**

### **5.1 Inleiding**

### **5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

### **5.3 Onderwijsdeelname en -prestaties**

#### **5.4 Recht op onderwijs en passend onderwijs**

*5.4.1 Passend onderwijs*

*5.4.2 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.5 Toegang tot onderwijs**

*5.5.1 Thuiszitters*

*5.5.2 Voortijdig schoolverlaters*

*5.5.3 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.6 Kwaliteit van het onderwijs**

*5.6.1 Zwakke scholen*

*5.6.2 Sociale kwaliteit van scholen*

*5.6.3 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.7 Veiligheid op school**

*5.7.1 Pesten*

*5.7.2 Discriminatie*

*5.7.3 Jongeren, onderwijs en (digitale) media*

*5.7.4 Kinder- en mensenrechteneducatie*

*5.7.5 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.8 Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen**

*5.8.1 Aard en omvang*

*5.8.2 Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg*

*5.8.3 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.9 Caribisch Nederland**

*5.9.1 Kwaliteit van het onderwijs*

*5.9.2 Leerplicht*

*5.9.3 Taalontwikkeling*

*5.9.4 LHBTI-kinderen*

*5.9.5 Kinderrechtenbeschouwing*

#### **5.10 Conclusies en aandachtspunten**

*5.10.1 Conclusies*

*5.10.2 Aandachtspunten*

## **5.1 Inleiding**

Het recht op onderwijs is een belangrijk recht voor kinderen. Alle kinderen tot 18 jaar – en zelfs daarna nog – zouden naar school moeten kunnen gaan. Zij hebben recht op onderwijs dat kwalitatief goed is en dat passend is bij hun ontwikkelingsniveau en leermogelijkheden. De kwaliteit van en toegang tot onderwijs bepalen in belangrijke mate in hoeverre het onderwijs in Nederland voldoet aan dit kinderrecht. In dit domein wordt besproken hoe het met het onderwijs in Nederland gesteld is. Eén van de grootste veranderingen in 2014 betreft de invoering van de Wet passend onderwijs. In dit hoofdstuk zal uitgebreid stil worden gestaan bij de eerste ervaringen die zijn opgedaan met het invoeren van passend onderwijs voor alle leerlingen.

In dit domein wordt eerst gekeken naar hoeveel kinderen deelnemen aan het onderwijs en naar de onderwijsprestaties van leerlingen. Vervolgens wordt ingegaan op de invoering van het passend onderwijs. Bij toegang tot onderwijs komen cijfers en informatie over onder andere thuiszitters en voortijdig schoolverlaters aan de orde. Vervolgens wordt stil gestaan bij de kwaliteit van het onderwijs, waaronder ook de sociale kwaliteit van scholen. Vervolgens zal dieper ingegaan worden op de veiligheid op school, het onderwijs in behandelinstellingen en het onderwijs in Caribisch Nederland.

## **5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

Het recht op onderwijs is neergelegd in artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. In de aanhef 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 lid 1 IVRK genoemd. Zo moet basisonderwijs door de overheid verplicht gesteld worden en aan iedereen gratis worden aangeboden. De ontwikkeling van diverse soorten voortgezet onderwijs (algemeen- en beroepsonderwijs) moet worden aangemoedigd en toegankelijk zijn voor ieder kind. Om dit te kunnen bereiken dienen de verdragsstaten passende maatregelen te treffen, zoals gratis voortgezet onderwijs en waar nodig financiële bijstand. Hoger onderwijs dient toegankelijk te worden gemaakt al naar gelang de capaciteiten van ieder kind. Op de overheid rust ook de verplichting kinderen te informeren en te begeleiden bij het maken van een onderwijs- en beroepskeuze. Ook moet de overheid maatregelen nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen. Artikel 28 lid 2 IVRK stelt dat de verdragsstaten alle passende maatregelen nemen om te verzekeren dat de discipline die op school wordt gehandhaafd geen inbreuk maakt op de menselijke waardigheid van het kind. De school moet een veilige omgeving zijn voor kinderen.

Artikel 29 IVRK verwoordt de onderwijsdoelstellingen. Onderwijs moet gericht zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en 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. Het volgen van onderwijs dient het kind voor te bereiden op een verantwoord leven in de samenleving. Ouders en anderen dienen de vrijheid te hebben om scholen van hun keuze of richting op te richten.

Voor kinderen met een lichamelijke of verstandelijke beperking is in artikel 23 IVRK een afzonderlijk recht op bijzondere zorg opgenomen. Gehandicapte kinderen hebben recht op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor zij in staat zijn een bevredigend, volwaardig

en behoorlijk leven te leiden en hun zelfstandigheid wordt bevorderd. Op deze manier wordt het kind in staat gesteld actief deel te nemen aan de samenleving.

Gelijke behandeling in het onderwijs is een verplichting, evenals gelijke toegang tot het onderwijs en de scholen. Deze moeten toegankelijk zijn voor alle kinderen, dus ook voor arme kinderen, kinderen die opgesloten zitten of geen verblijfsvergunning hebben en leerlingen met een extra ondersteuningsvraag, zoals kinderen met een handicap of met leer- en/of gedragsproblemen. Daarnaast dient de overheid volgens artikel 2 IVRK alle passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat kinderen worden beschermd tegen alle vormen van discriminatie (lid 2), zoals discriminatie op grond van geaardheid of afkomst. Ook pesten (zowel fysiek als mentaal, maar ook digitaal bijvoorbeeld via het internet) maakt hier onderdeel van uit. Bij het inrichten van het onderwijsbeleid dienen de belangen van het kind een eerste overweging te vormen (artikel 3 lid 1 IVRK). Artikel 6 IVRK behelst het recht op ontwikkeling en daarbij is het belang van onderwijs evident. Het recht om gehoord te worden over beslissingen die hen aangaan op grond van artikel 12 IVRK, geldt ook zeker voor leerlingen. Deze bepaling maakt onderdeel uit van participatierechten waartoe ook artikel 17 IVRK (het recht op informatie en de rol van massamedia daarbij) behoort dat stelt dat ieder kind recht heeft op toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen en in het bijzonder op informatie en materialen die zijn of haar welzijn en gezondheid bevorderen. De overheid zou de productie en verspreiding hiervan moeten stimuleren en ervoor moeten zorgen dat kinderen beschermd wordt tegen schadelijke informatie. Overigens moet de overheid op basis van artikel 42 IVRK ook zorgen voor informatie over het Kinderrechtenverdrag, zodat dit verdrag algemeen bekend wordt bij kinderen en volwassenen. Ook hier ligt een taak voor het onderwijs.

### **5.3 Onderwijsdeelname en -prestaties**

In Nederland gaan bijna alle kinderen van 4 tot 18 jaar naar school. 4-jarigen zijn nog niet verplicht om naar school te gaan, maar bijna alle kinderen starten al wel op deze leeftijd hun onderwijsloopbaan. Vanaf 5 jaar geldt wel dat ze leerplichtig zijn. In Nederland zijn kinderen tot hun 16<sup>e</sup> leerplichtig, beschikken ze daarna niet over een startkwalificatie dan moeten ze volgens de kwalificatieplicht onderwijs volgen tot ze 18 jaar zijn (Rijksoverheid, 2015a). Een startkwalificatie houdt in minimaal een diploma op vwo, havo of mbo 2 niveau.

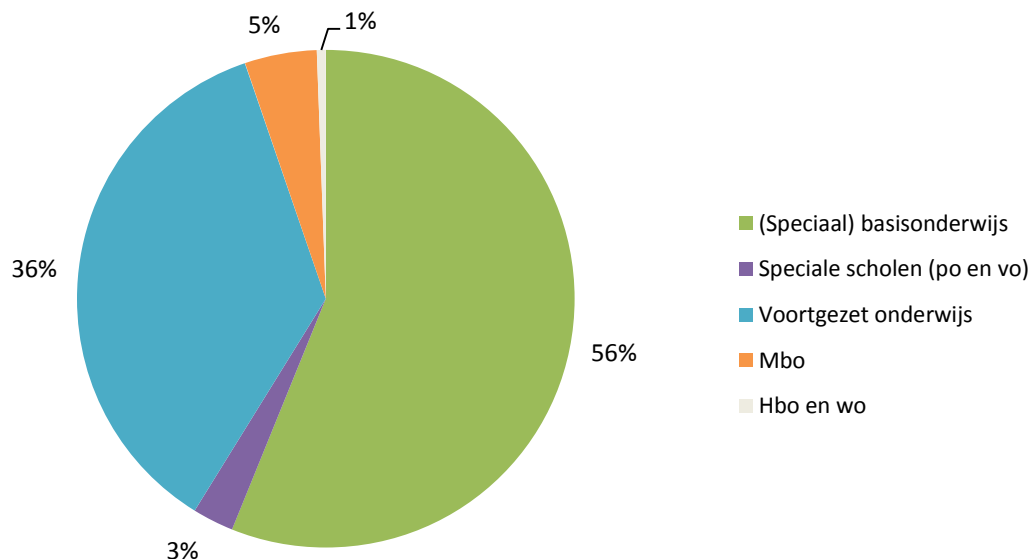
In het schooljaar 2014-2015 volgde 98 procent van de 4- tot 18-jarigen een opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs. De kinderen die geen opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs volgen, gaan bijvoorbeeld naar een particuliere school of een school in het buitenland. Ook zijn dit kinderen die al dan niet ten onrechte thuiszitten.

Van de 4- tot 18-jarigen die onderwijs volgden in het schooljaar 2014/'15, gingen 1,5 miljoen kinderen naar een basisschool of een speciale basisschool en 71 duizend kinderen naar een speciale school voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs. Zowel het absolute aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs als op de speciale scholen is vergeleken met het schooljaar 2013/'14 licht gedaald. Dit geldt overigens niet voor het aandeel, naar verhouding gaan nog net zoveel kinderen naar het speciaal basisonderwijs of een speciale school (CBS, 2014-2015a).

957 duizend tieners gingen naar het voortgezet onderwijs en 124 duizend naar het middelbaar beroepsonderwijs. Een klein deel van de jongeren (1 procent) volgde voor hun

18e een opleiding in het hoger onderwijs. Hierbij gaat het vooral om het hoger beroepsonderwijs (CBS, 2014-2015b).

**Figuur 5.1 Leerlingen (0 tot 18 jaar) naar onderwijssoort, 2014/'15\***



Bron: CBS.

\* Cijfers zijn voorlopig

De kinderen die naar het speciaal onderwijs gaan, hebben meer ondersteuning nodig dan het reguliere onderwijs kan bieden. Daarbij wordt op de speciale scholen een onderverdeling gemaakt in vier clusters:

- cluster 1: blinde, slechtziende kinderen;
- cluster 2: dove, slechthorende kinderen;
- cluster 3: gehandicapte en langdurig zieke kinderen;
- cluster 4: kinderen met stoornissen en gedragsproblemen.

Met de invoering van 'passend onderwijs' vormen de cluster 3 en 4 scholen samen met de reguliere scholen regionale samenwerkingsverbanden, dit zijn ook de clusters waar de meeste leerlingen naar toe gaan. Cluster 1 en 2 zijn landelijk georganiseerd, wat te maken heeft met de specialistische expertise en het aantal kinderen dat naar dit type onderwijs gaat (Passend Onderwijs, 2015).

Op speciale scholen voor basisonderwijs vormen de moeilijk lerende kinderen (cluster 3), de zeer moeilijk opvoedbare kinderen (cluster 4) en de psychisch langdurig zieke kinderen (cluster 4) de grootste groepen, met respectievelijk 20, 18 en 17 procent. Op de speciale scholen voor voortgezet onderwijs zijn dat met 42 procent met afstand de zeer moeilijk opvoedbare jongeren (cluster 4). Zowel in het basis- als het voortgezet onderwijs vormen jongens ruim 70 procent van de totale leerlingenpopulatie. Bij de zeer moeilijk opvoedbare kinderen op de speciale scholen voor het basisonderwijs is dit aandeel zelfs bijna 85 procent (CBS, 2013-2014).

Het onderwijsniveau in Nederland neemt al jaren toe en steeds meer mensen zijn hoogopgeleid. De komende jaren zal deze ontwikkeling zich doorzetten; zo is het aandeel

hoogopgeleiden onder de 25- tot 35-jarigen twee keer zo groot als onder 65- tot 75-jarigen (CBS, 2014). Omdat veel minderjarige jongeren nog onderwijs volgen, is nog niet bekend welk niveau zij uiteindelijk zullen behalen. Wel geeft het onderwijs dat 15-jarigen volgen al een indicatie. In 2014/'15 volgde 47 procent van de 15-jarigen een vmbo-opleiding en 40 procent een havo of vwo-opleiding. In de afgelopen jaar is het aandeel 15-jarige vmbo-ers licht afgenomen, terwijl het aandeel havisten en vwo-ers juist is toegenomen: in het schooljaar 2005/'06 ging het om respectievelijk 49 en 36 procent (CBS 2014-2015b, Van Groenigen, 2015).

#### **5.4 Recht op onderwijs en passend onderwijs**

Het recht op onderwijs voor kinderen is niet expliciet vastgelegd in de Nederlandse wetgeving. Het recht op onderwijs, zoals neergelegd in internationale verdragen, wordt in Nederland gewaarborgd doordat het onderwijs kosteloos is voor iedere in Nederland verblijvende leer- of kwalificatieplichtige jongere (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

De plicht om onderwijs te volgen eindigt na je zestiende met het halen van een startkwalificatie (minimaal een diploma op vwo, havo of mbo 2 niveau) of met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. Ook indien een minderjarige vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft, volgt hij of zij onderwijs onder dezelfde voorwaarden als alle andere jongeren in Nederland: de toegang tot het onderwijs is voor ieder kind tot 18 jaar gelijk. Voor mensen die niet rechtmatig in Nederland verblijven is bepaald dat zij geen nieuwe opleiding mogen starten na hun achttiende verjaardag. De opleiding die zij voor hun achttiende zijn begonnen, mogen ze wel afmaken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

##### *5.4.1 Passend onderwijs*

Sinds 1 augustus 2014, de datum waarop de Wet passend onderwijs in werking is getreden, zijn scholen en samenwerkingsverbanden van start gegaan met het passend onderwijs. De wet geldt voor alle scholen in het primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO), het speciaal onderwijs (SO) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Voor de invoering van het passend onderwijs bestond het systeem van de leerlinggebonden financiering. In de praktijk werd dit het 'rugzakje' genoemd. De leerlinggebonden financiering werd verstrekt op basis van een (medische) indicatie aan leerlingen die aan het reguliere onderwijs wilde deelnemen. Het budget ging rechtstreeks naar de desbetreffende school. Met invoering van het passend onderwijs gaat het budget voor leerlingen die extra ondersteuningsbehoeften hebben naar het samenwerkingsverband waarin de scholen samenwerken (Rijksoverheid, 2015b). Scholen hebben een zorgplicht om een goede onderwijsplek te bieden aan alle leerlingen die een vorm van ondersteuning nodig hebben. Dit komt er op neer dat scholen primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de zorgplicht en dat samenwerkingsverbanden daarvoor het juiste beleid moeten ontwikkelen en de juiste voorwaarden en voorzieningen moeten creëren. Uiteindelijk zijn scholen en samenwerkingsverbanden er samen voor verantwoordelijk dat leerlingen een zo passend mogelijke plek in het onderwijs krijgen (Kinderombudsman, 2015b). Om dit vorm te geven, werken reguliere en speciale scholen samen in de samenwerkingsverbanden. Het doel van de

Wet passend onderwijs is dat leerlingen zoveel mogelijk in het regulier onderwijs een passende onderwijsplek krijgen. Bovendien wordt beoogd het aantal kinderen dat thuis zit, omdat er geen passende onderwijsplek is, te verminderen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a).

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft het afgelopen schooljaar de zesde en zevende voortgangsrapportage betreffende de Wet passend onderwijs uitgebracht. Bekeken is hoe het eerste jaar passend onderwijs is verlopen. Uit de zesde voortgangsrapportage blijkt dat de start van het passend onderwijs na 1 augustus 2014 goed is verlopen. Stapsgewijs wordt het passend onderwijs verder ontwikkeld. Kritiekpunten zijn dat ouders nog onvoldoende worden geïnformeerd over het passend onderwijs en dat ook nog niet alle regionale samenwerkingsverbanden van scholen passend onderwijs kunnen bieden aan hoogbegaafde leerlingen en normaal tot hoogbegaafde leerlingen met autisme. Samenwerkingsverbanden worden gestimuleerd hiermee aan de slag te gaan (Zesde Voortgangsrapportage, 2014).

In de zevende voortgangsrapportage (2015) wordt geconstateerd dat er geen grote knelpunten zijn in de uitvoering van het passend onderwijs. Het ministerie merkt alleen op dat leraren bij het opstellen van een ontwikkelingsperspectief of een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs te maken hebben met onnodige bureaucratie. Daarnaast blijkt dat ouders niet altijd weten waar zij terecht kunnen voor ondersteuning bij het zoeken naar passend onderwijs. Dit laatste is ook gesignaleerd door het steunpunt passend onderwijs voor ouders van Ouders & Onderwijs (voorheen de Landelijke Ouderraad). Het steunpunt kreeg veel vragen van ouders, waaruit bleek dat ouders niet altijd weten waar ze terecht kunnen. Daarom blijft het steunpunt voor ouders voorlopig beschikbaar om ouders hierbij te helpen. Ook organiseren de sectororganisaties activiteiten om de communicatie over passend onderwijs vanuit scholen en samenwerkingsverbanden richting ouders te verbeteren (Zevende voortgangsrapportage, 2015).

#### *Knelpunten in de uitvoering van passend onderwijs*

De Kinderombudsman heeft gemerkt dat het aantal vragen, signalen en klachten over het onderwijs dat bij hem binnen is gekomen in 2014 verdubbeld is ten opzichte van het jaar 2013. Veel meldingen komen binnen over kinderen voor wie het niet lukt om een passende onderwijsplek te vinden. Dit betreft vaak kinderen die een hoog of juist een laag IQ hebben, dan wel gedrag- of leerproblemen (Kinderombudsman, 2015a). De Kinderombudsman heeft daarom een onderzoek uitgevoerd naar de werking van het passend onderwijs, een jaar nadat het is ingevoerd. Het doel van dit onderzoek is om enerzijds inzicht te geven in een aantal knelpunten in het *systeem* van passend onderwijs. Anderzijds is het doel om de knelpunten in de *dagelijkse praktijk* van de zorgplicht in kaart te brengen en een handreiking te bieden voor de manier waarop deze zorgplicht in de praktijk beter vorm zou kunnen krijgen (Kinderombudsman, 2015b).

De knelpunten die door de Kinderombudsman (2015b) zijn gesignaleerd in het systeem van het passend onderwijs betreffen het feit dat niet alle thuiszittende leerlingen onder het passend onderwijs vallen, dat er een gebrek aan doorzettingsmacht bestaat, dat er onvoldoende mogelijkheden zijn voor het bieden van maatwerk en dat ouders en kinderen



onvoldoende informatie en ondersteuning krijgen met name wat betreft de zorgplicht van scholen.

De manier waarop de samenwerkingsverbanden passend onderwijs organiseren, verschilt. De samenwerkingsverbanden hebben de ruimte gekregen om aan te sluiten bij de situatie in de regio en deze ruimte wordt ook benut (Jepma & Beekhoven, 2015; Rekers-Mombarg & Bosker, 2015). Binnen samenwerkingsverbanden worden afspraken gemaakt over de basisondersteuning, de extra ondersteuning in het reguliere onderwijs, de inzet van expertise van het (voortgezet) speciaal onderwijs en de procedures omtrent de toelaatbaarheid tot speciale voorzieningen (Toelichting OCW, 2015). Deze afspraken worden opgenomen in een ondersteuningsplan, dat wordt opgesteld voor een individueel kind. Gebleken is dat samenwerkingsverbanden moeite hebben met het op duidelijke wijze beschrijven van kwalitatieve en kwantitatieve doelen (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Daarnaast geldt dat nog niet alle samenwerkingsverbanden een dekkend aanbod van voorzieningen hebben. Zij kunnen dan ook nog niet aan alle leerlingen de ondersteuning bieden die zij nodig hebben. Driekwart van de directeuren in het primair onderwijs is van mening dat er een dekkend aanbod voor passend onderwijs is binnen het samenwerkingsverband. In het voortgezet onderwijs wordt dit door de helft van de directeuren aangegeven (Jepma & Beekhoven, 2015; Rekers-Mombarg & Bosker, 2015). Uit onderzoek uitgevoerd door DUO Onderwijsonderzoek in samenwerking met het AD (2015) blijkt dat respondenten aangeven dat kinderen worden geweigerd op scholen. Reden van weigering zijn agressief gedrag, het feit dat al te veel kinderen met behoefte aan ondersteuning op de school rondlopen, te complexe problematiek, gedragsproblemen, te grote klassen of het niet kunnen bieden van passende zorg (DUO Onderwijsonderzoek, 2015). De onderwijsinspectie geeft aan dat dit doorgaans snel wordt opgelost en dat ook aan leerlingen waarvoor geen passend aanbod bestaat maatwerk kan worden geboden, waardoor ook voor deze leerlingen een passende onderwijsplek wordt gevonden. De Kinderombudsman (2015b) weerspreekt dit echter in zijn onderzoek en geeft aan dat maatwerk vooral mogelijk is in de lichtere gevallen en dat wanneer het gaat om een complexere situatie, waarbij de schoolgang bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend is, de benodigde ondersteuning binnen het samenwerkingsverband niet beschikbaar is of er een combinatie van zorg en onderwijs nodig is, maatwerk nog nauwelijks mogelijk is binnen het passend onderwijs.

Een zorgelijk signaal is daarnaast dat 18 procent van de directeuren van samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en 16 procent van de directeuren in het voortgezet onderwijs te maken hebben met scholen die proberen de zorgplicht te ontwijken. Zo wordt bijvoorbeeld aan ouders het gevoel gegeven dat hun kind door andere scholen beter kan worden opgevangen of wordt gemeld dat er geen plaats is (Jepma & Beekhoven, 2015; Rekers-Mombarg & Bosker, 2015). Dit sluit aan bij de constatering van de Kinderombudsman (2015b) dat de doorzettingsmacht vaak ontbreekt, welke een beslissing kan nemen als scholen en ouders er samen niet uit komen.

Naast knelpunten in het systeem van het passend onderwijs heeft de Kinderombudsman (2015b) ook knelpunten geconstateerd in de praktische uitvoering van het passend onderwijs. Deze knelpunten betreffen het feit dat er vooral over kinderen wordt gesproken, in plaats van met kinderen te spreken (het kind staat niet centraal, de communicatie tussen scholen en ouders en kinderen verloopt niet soepel, scholen en

samenwerkingsverbanden nemen gebrekkig verantwoordelijkheid als het gaat om hun zorgplicht en de rol van de leerplichtambtenaar in het passend onderwijs is onduidelijk.

Het afgelopen jaar zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de praktische uitvoering van het passend onderwijs en naar de visie van professionals hierop. Uit onderzoek van Smeets e.a. (2015) blijkt dat interne begeleiders en leerkrachten in het primair onderwijs overwegend positief zijn over het passend onderwijs. De helft van de leerkrachten vindt dat leerlingen die specifieke onderwijsbehoeften hebben goed op hun plek zijn in de klas. Driekwart van de leerkrachten ziet leerlingen die extra hulp nodig hebben als gevolg van leerproblemen bovendien als een uitdaging. Hebben zij deze extra hulp nodig vanwege gedragsproblemen, dan geldt dit voor twee-derde van de leerkrachten. De helft van de leerkrachten geeft tevens aan dat zij de extra zorg die deze leerlingen nodig hebben, kunnen inpassen in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt daarnaast uit gesprekken met leraren dat zij het passend onderwijs voor leerlingen met een fysieke beperking over het algemeen makkelijker te realiseren vinden, dan het passend onderwijs voor leerlingen met gedragsproblemen (Van Eck e.a., 2015).

Minder positief is dat een kwart van de leerkrachten het idee heeft leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften niet te kunnen bieden wat zij nodig hebben. Ruim een derde van de leerkrachten voelt zich door het geven van onderwijs aan deze leerlingen bovendien overbelast, terwijl bijna een derde wat dit betreft zelfs bijna aan de grens zit (Smeets e.a., 2015). Tevens geven vooral leerkrachten binnen het voortgezet onderwijs aan dat zij meer behoefte hebben aan informatie over leerlingen die extra ondersteuning krijgen, ook in het kader van de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Ten slotte benoemen veel leerkrachten, vooral in het voortgezet onderwijs, dat zij behoefte hebben aan extra scholing op het gebied van passend onderwijs. Ook vinden veel leraren de werkdruk te hoog (Van Eck e.a., 2015).

Ook uit het onderzoek uitgevoerd door DUO Onderwijsonderzoek (2015) blijkt dat behoefte bestaat aan extra scholing voor leraren op het gebied van passend onderwijs. Tevens blijkt dat 40 procent van de leerkrachten uit het PO en 51 procent van de docenten uit het VO niet weet wat er van hen wordt verwacht als het gaat om de concrete vormgeving van passend onderwijs in de klas. Directeuren in het S(B)O, VSO en VO zien het positiever in. Zij zijn van mening zijn dat hun school zich goed heeft voorbereid op passend onderwijs, terwijl leerkrachten en docenten in het PO en VO het eerder (helemaal) oneens zijn met deze stelling. Wederom geven leraren aan een hoge werkdruk te ervaren en zij kunnen minder aandacht geven aan 'gewone' leerlingen. Er bestaat veel behoefte aan kleinere klassen of meer handen in de klas.

De gebrekkige verantwoordelijkheid die scholen en samenwerkingsverbanden nemen in het realiseren van de zorgplicht blijkt ook uit een peiling van de Algemene Vereniging Schoolleiders. Schoolleiders geven aan dat in bijna 90 procent van de gevallen niet zomaar wordt overgegaan tot het inschrijven van een leerling op een school. Eerst wordt binnen het team besproken of de school de juiste zorg kan bieden. Een school doet dit in het belang van het kind en uit zorgvuldigheid, maar daarmee wordt niet aan de zorgplicht voldaan. De zorgplicht komt hiermee weer bij de ouders terecht, terwijl dit volgens het passend onderwijs bij het samenwerkingsverband terecht zou moeten komen. In bijna 70 procent van de gevallen geeft de schoolleider aan dat de school over onvoldoende middelen beschikt om passend

onderwijs en zorg te bieden en in 40 procent van de gevallen is de zorg bovendien niet snel beschikbaar (Algemene Vereniging Schoolleiders, 2015a; Algemene Vereniging Schoolleiders, 2015b).

Naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten in het passend onderwijs worden er door het ministerie van OCW acties ondernomen om de professionaliteit van leerkrachten in zowel het primair als het voortgezet onderwijs te vergroten. Deze acties zijn opgenomen in de Lerarenagenda. Een belangrijke prioriteit hieromtrent vormt de begeleiding van beginnende leerkrachten (*Kamerstukken II* 2014/15, 27 923, nr. 188; Toelichting OCW, 2015). Sommige samenwerkingsverbanden organiseren activiteiten om het personeel beter te informeren en ook worden werkgroepen georganiseerd om personeel te laten meedenken (Zevende voortgangsrapportage, 2015).

#### *Passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs*

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is het passend onderwijs sinds 1 augustus 2014 ingevoerd. Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs werken mbo-instellingen niet samen in samenwerkingsverbanden, omdat dit al grote onderwijsinstellingen betreft. Mbo-instellingen vallen niet onder de zorgplicht. Op grond van de Wet gelijke behandeling waren instellingen voorheen ook al verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking. Mbo-instellingen moeten kenbaar maken welke extra ondersteuning ze kunnen bieden, bijvoorbeeld via hun website. Zo weten studenten (en ouders) welke extra ondersteuning zij kunnen verwachten. Nog niet alle mbo-instellingen hebben hun ondersteuningsaanbod beschreven en openbaar gemaakt (Eimers e.a., 2015). Mbo-instellingen sluiten met alle studenten een onderwijsovereenkomst af. Als de instelling met de student afspraken maakt over extra ondersteuning en begeleiding naast het normale begeleiding die de student krijgt, worden die hierin ook opgenomen. Zo bepalen zij zelf de breedte van de doelgroep waarvoor zij passend onderwijs bieden. Bijna alle mbo-scholen nemen de extra ondersteuning die geboden wordt op in de onderwijsovereenkomst. Daarnaast meldt ongeveer de helft van de scholen naar aanleiding van de invoering van het passend onderwijs aanpassingen te hebben gemaakt in het toelatingsbeleid, waarbij het vooral gaat om wijzigingen in de procedure en niet om wijzigingen van de criteria voor toelating (Eimers e.a., 2015). Het ministerie van OCW is van mening dat mbo-instellingen voortvarend met het passend onderwijs aan de slag zijn gegaan en hun studenten dit onderwijs goed kunnen aanbieden (Zevende voortgangsrapportage, 2015).

#### *5.4.3 Kinderrechtenbeschouwing*

Kinderen hebben recht op onderwijs, zo blijkt uit artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. Onder andere dienen Staten hiertoe maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen. Bovendien dient het onderwijs passend te zijn, zo volgt uit artikel 29 lid 1 sub a IVRK. Daarin is opgenomen dat het onderwijs aan een kind gericht dient te zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind. In paragraaf 19 van General Comment nr. 4 (2003) heeft het VN-Kinderrechtencomité bovendien aangegeven dat kinderen en jongeren met een handicap toegang moeten hebben tot kwalitatief goed onderwijs en dezelfde kansen moeten hebben op

het volgen van basis-, hoger- en voortgezet onderwijs, zo veel als mogelijk in het reguliere onderwijs. Het Kinderrechtencomité heeft zich hieromtrent ook uitgelaten in zijn *Concluding Observations* naar aanleiding van het vierde periodieke rapport van Nederland. Het beveelt de Nederlandse overheid aan schoolverzuim zoveel mogelijk te voorkomen en stelt bovendien dat de Nederlandse overheid dient te verzekeren dat er binnen het reguliere onderwijs voldoende plaats is voor kinderen met een beperking en dat zonder vertraging passend onderwijs wordt verschaft (par. 40-41). De Wet passend onderwijs sluit bij bovenstaande artikelen en aanbevelingen aan, aangezien met deze wet wordt beoogd dat zo veel mogelijk kinderen onderwijs kunnen volgen in het reguliere onderwijs. Tevens wordt beoogd het aantal kinderen dat thuis zit, omdat geen passende onderwijsplek aanwezig is, te verminderen.

In het eerste schooljaar dat het passend onderwijs is ingevoerd zijn er veel knelpunten gebleken in het basis- en voortgezet onderwijs. Niet alle scholen en samenwerkingsverbanden zijn in staat om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende plek te bieden. Er zijn signalen dat scholen hun zorgplicht ontwijken en kinderen weigeren. Dit is zorgelijk want dit betekent dat het probleem van de thuiszittende kinderen niet is opgelost. Toegang tot onderwijs moet voor alle kinderen gegarandeerd zijn (art. 28 IVRK) en de vraag is of met de invoering van de Wet passend onderwijs dit recht gewaarborgd is voor alle kinderen. Daarnaast heeft het Kinderrechtencomité (2015) aangegeven dat Nederland moet investeren in de opleiding van leerkrachten (par. 51 (a)), om zo de kwaliteit van het onderwijs te kunnen verbeteren. In het licht van de invoering van het passend onderwijs is dit van bijzonder belang, omdat leerkrachten te maken hebben met een grotere diversiteit aan kinderen in de klas, met verschillende onderwijs- en ondersteuningsbehoeften en ontwikkelingspaden. Leerkrachten geven nu aan dat zij onvoldoende geëquipeerd zijn om aan deze kinderen passende ondersteuning en aandacht te geven, mede door het feit dat zij een hoge werkdruk ervaren.

### **5.5 Toegang tot onderwijs**

In Nederland is het de taak van de gemeenten om ervoor te zorgen dat leerlingen tot 18 jaar een startkwalificatie halen. Jongeren boven de 18 jaar zonder startkwalificatie vallen onder de RMC-wetgeving (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie). Gemeenten participeren in één van de 39 RMC-regio's. Elke RMC-regio heeft één contactgemeente, die de taak heeft om de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters door scholen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te coördineren (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014).

In Tabel 5.1 is te zien dat per 1 oktober 2014 van alle schoolverlaters 80 procent een startkwalificatie heeft behaald. Van mbo-2 opleidingen stromen de minste leerlingen uit met startkwalificatie (68 procent) en van mbo-3 en -4 stromen de meeste leerlingen uit met een startkwalificatie (resp. 85 en 83 procent) (Toelichting OCW, 2015).

**Tabel 5.1 Percentage schoolverlaters met startkwalificatie per 1-10-2014**

<i>schoolsoort</i>	<b>totaal</b>	<b>schoolverlater met startkwalificatie</b>	
	<i>totaal aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aandeel</i>
<b>havo</b>	4.253	3.749	88%
<b>vwo</b>	2.976	2.580	87%
<b>mbo2</b>	39.856	26.913	68%
<b>mbo3</b>	44.627	38.143	85%
<b>mbo4</b>	52.996	44.221	83%
<b>totaal</b>	<b>144.708</b>	<b>115.606</b>	<b>80%</b>

Bron: Toelichting OCW, 2015

Met name op havo en vwo niveau is er een toename te zien van het percentage leerlingen dat uitstroomt met een startkwalificatie. In 2013 was dit op beide niveaus nog 76 procent en in 2014 is dit gestegen naar respectievelijk 88 en 87 procent.

#### 5.5.1 Thuiszitters

Leerplichtige jongeren die niet naar school gaan worden onderscheiden in twee categorieën: leerplichtige jongeren die niet op een school staan ingeschreven zonder dat daarvoor op grond van de Leerplichtwet vrijstelling is gegeven (absoluut verzuim) en leerplichtige jongeren die wel ingeschreven staan, maar niet aanwezig zijn tijdens de les (relatief verzuim). Onder relatief verzuim vallen leerlingen die frequent spijbelen, maar ook thuiszitters. Scholen moeten het verzuim melden als leerlingen meer dan 16 uur in vier weken ongeoorloofd hebben verzuimd. Jongeren die thuiszitten verzuimen langer dan vier weken zonder vrijstelling. Tot slot valt ook luxe verzuim onder relatief verzuim. Dit houdt in dat een leerling tijdens de schoolperiode zonder toestemming met vakantie gaat (NJI, 2015b).

Wat betreft het absolute verzuim is in Tabel 5.2 te zien dat na een daling in het schooljaar 2010-11 dit aantal de afgelopen jaren nagenoeg gelijk is gebleven. Daarnaast is in het schooljaar 2013-14 de helft van deze leerlingen teruggeleid naar school, gedurende het schooljaar. De meeste leerlingen die niet staan ingeschreven op een school hebben, toen zijn nog wel op een school stonden ingeschreven, als laatst het (speciaal)basisonderwijs genoten, gevolgd door leerlingen die als laatst het voortgezet onderwijs en het mbo gevolgd hebben (dit correspondeert overigens met de aantallen leerlingen per onderwijssoort, zie Figuur 5.1).

**Tabel 5.2 Absoluut verzuim**

Schooljaar	Absoluut verzuim	Teruggeleid naar school
2010-11	8.098	4.297
2011-12	6.430	3.516
2012-13	6.762	Onbekend
2013-14	6.714	3.384

Bron: *Kamerstukken II* 2014/15, 26 695 nr. 100, bijlage.

In het schooljaar 2013-14 vielen bijna 80 duizend leerlingen onder de definitie relatief verzuim (zie Tabel 5.3). Ten opzichte van 2012-13 is het aantal leerlingen dat in vier weken meer dan 16 uur verzuimde, met 11 procent gedaald van 89 duizend naar 80 duizend. In het voortgezet onderwijs is het relatieve verzuim voor het eerst fors gedaald. Ook in primair onderwijs en het speciaal onderwijs is een daling te zien, maar die is minder sterk dan in het voortgezet onderwijs. In het mbo is het relatieve verzuim juist gestegen. Verklaringen daarvoor zijn de verbeterde registratie door instellingen en de toegenomen aandacht van de Inspectie van het Onderwijs en de gemeenten voor het registreren en melden van verzuim door instellingen (*Kamerstukken II* 2014/15, 26 695 nr. 100).

Daarnaast is in Tabel 5.3 het luxe verzuim weergegeven. Het aantal meldingen van leerlingen die ongeoorloofd wegbleven voor een vakantie daalde in 2013-14 met 7 procent ten opzichte van het jaar daarvoor.

**Tabel 5.3 Relatief verzuim**

Schooljaar	Relatief verzuim	Luxe verzuim
2010-11	79.658	6.415
2011-12	84.750	7.180
2012-13	88.655	8.200
2013-14	79.776	7.593

Bron: *Kamerstukken II* 2014/15, 26695 nr. 100, bijlage.

In Tabel 5.4 is het aantal thuiszittende leerlingen weergegeven (leerlingen die langer dan vier weken niet naar school gaan). In het schooljaar 2012-2013 is het aantal thuiszitters (aan het einde van het schooljaar) afgenomen met 36 procent ten opzichte van 2011-2012. In 2013-2014 heeft er vervolgens nog een heel lichte afname plaatsgevonden van 1 procent ten opzichte van het jaar daarvoor.

**Tabel 5.4 Aantal thuiszitters per schooljaar**

Schooljaar	Thuiszitters per 1/9	Toename tijdens schooljaar	Opgelost in schooljaar	Verhuisd	18 jaar geworden	Saldo eind schooljaar
2011-12	1.533	2.610	-2.443			1.700
2012-13	1.088	2.702	-2.419		-278	1.093
2013-14	1.101	2.865	-2.313	-175	-394	1.084

Bron: *Kamerstukken II* 2014/15, 26 695 nr. 100, bijlage.

**Vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet**

Op grond van artikel 5 van de Leerplichtwet 1969 kunnen in bepaalde gevallen vrijstellingen worden verleend voor het inschrijven van een kind op een school. Dit is het geval wanneer het kind op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten (art. 5 onder a). In het geval dat ouders of verzorgers overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs (art. 5 onder b). Of indien het kind staat ingeschreven op een school in het buitenland (art. 5 onder c). Vrijstellingen die betrekking hebben op artikel 5 onder a betreft voor het merendeel kinderen of jongeren met een meervoudige handicap sinds de geboorte, die waarschijnlijk nooit naar school kunnen. Deze groep heeft een permanente vrijstelling. Het andere deel betreft kinderen en jongeren die gedurende hun schoolloopbaan psychisch of fysiek ongeschikt zijn geraakt en/of waarbij verwacht kan worden dat ze te zijner tijd wel (weer) naar school kunnen. Zij krijgen jaarlijks een tijdelijke vrijstelling.

In het schooljaar 2013-2014 waren er in totaal bijna 13.000 leerlingen met een vrijstelling. In tabel 5.5 is te zien dat de meerderheid van deze vrijstellingen is verleend, omdat het kind in het buitenland op school zit.

**Tabel 5.5 Aantal verleende vrijstellingen in 2013-2014**

	Art. 5 (a)	Art. 5 (b)	Art. 5 (c)
Aantal vrijstellingen	4.444	575	7.933

Bron: Toelichting OCW, 2015.

Ten opzichte van het schooljaar daarvoor is een kleine toename te zien van het aantal vrijstellingen onder artikel 5 a en b van de Leerplichtwet. In het schooljaar 2012-2013 zijn 3.840 vrijstellingen verleend op grond van artikel 5 onder a en 470 vrijstellingen op grond van artikel 5 onder b (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 VIII nr. 10).

Sommige kinderen krijgen een ontheffing van de onderwijsplicht op basis van artikel 5 onder a omdat zij AWBZ gefinancierde dagbesteding hebben. Het is voor hen niet mogelijk om ook op een school ingeschreven te staan, omdat AWBZ-dagbesteding alleen mogelijk is bij volledige ontheffing van de leerplicht. Maar bij volledige ontheffing kan in het geheel geen aanspraak meer worden gemaakt op onderwijs. Ouders moeten dan kiezen tussen onderwijs of zorg. Het kan dan voorkomen dat deze kinderen worden uitgesloten van onderwijs, terwijl zij zelf wel graag onderwijs zouden willen volgen (zie onder meer Kinderombudsman, 2013).

Voor leerplichtige kinderen die veel zorg nodig hebben en onderwijs kunnen volgen, wordt met ingang van 2015 de combinatie van onderwijs en verblijfszorg met dagbesteding mogelijk (zie par. 6.4 MvT Wet langdurige zorg (Wlz)). Het betekent dat bij leerplichtige kinderen die onderwijs kunnen volgen 'dagbesteding' onderdeel blijft van hun verzekerde pakket in de Wlz, zodat voor hen een combinatie van dagdelen onderwijs en dagbesteding mogelijk wordt. In de praktijk vraagt dit om samenwerking en afstemming tussen de uitvoerders van de Wlz en die van het passend onderwijs (Toelichting OCW, 2014).

Uit de zevende voortgangsrapportage passend onderwijs (2015) blijkt dat ongeveer 2.000 tot 2.500 ernstig meervoudig beperkte kinderen onderwijs volgen. Er bestaan nog veel vragen bij zowel scholen, als samenwerkingsverbanden en ouders over de vernieuwingen in

de zorg als in het onderwijs en over de mogelijkheden die bestaan om tot onderwijszorgarrangementen te komen. Aan het team van onderwijsconsulenten wordt daarom extra expertise en capaciteit toegevoegd, door het inrichten van een expertteam met onderwijszorgconsulenten. Onderwijsconsulenten kunnen ouders en scholen adviseren en begeleiden bij onderwijskwesties rond een kind met een handicap, ziekte of stoornis, zoals onderwijsplaatsing en ondersteuning van een kind op school. Het expertteam is opgezet voor ouders en scholen die problemen ervaren bij het ontwikkelen van een onderwijszorgarrangement voor een individuele kind en daar samen niet uitkomen. Het gaat om leerlingen voor wie zorg op school een voorwaarde is voor het kunnen volgen van onderwijs en die een zorgindicatie hebben uit de Wet langdurige zorg, de Zorgverzekeringswet of de Jeugdwet. Voor deze leerlingen is daarnaast een regeling bijzondere bekostiging opgesteld. (V)so scholen kunnen bijzondere bekostiging aanvragen, indien voor een ernstig meervoudig beperkte kinderen meer zorg nodig is dan geboden kan worden op basis van de onderwijsbekostiging.

Welke andere leerlingen in het (v)so ook zorg nodig hebben dient nog beter in kaart te worden gebracht. Uit cijfers gepubliceerd door het CBS (2014) blijkt dat 14 procent van de leerlingen van 5 tot 12 jaar in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs jeugdzorg kreeg. Van de kinderen van 12 tot 17 jaar in het speciaal onderwijs kreeg 19 procent een vorm van jeugdzorg. Hiervan zat bijna 20 procent op een cluster 3 school en 80 procent op een cluster 4 school. In de zevende voortgangsrapportage passend onderwijs (2015) wordt geconcludeerd dat duidelijk is dat (lang) niet alle leerlingen die onderwijs volgen in het (v)so de nodige zorg krijgen.

### 5.5.2 Voortijdig schoolverlaters

Het kabinet Rutte II heeft als doel gesteld dat het jaarlijkse aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) in 2016 teruggedrongen moet zijn tot maximaal 25.000. Vsv'ers zijn jongeren van 12 tot 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Op landelijk niveau hebben 25.970 jongeren in het schooljaar 2013-2014 het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie (Tabel 5.6). Gerelateerd aan het aantal onderwijsdeelnemers aan het begin van het schooljaar komt dat neer op 1,9 procent. Het aantal voortijdige schoolverlaters is de afgelopen jaren afgenomen. Op het mbo verlaten echter nog steeds de meeste leerlingen voortijdig het onderwijs; 5,2 procent in 2013-14 vergeleken met 0,5 procent in het voortgezet onderwijs. Het aantal leerlingen dat voor hun achttiende verjaardag het onderwijs verlaat, is gelijk gebleven ten opzichte van het schooljaar 2012-13, dit bedraagt nog altijd 0,4 procent van het totale aantal vsv'ers (Tabel 5.7).

**Tabel 5.6 Voortijdig schoolverlaters**

Schooljaar	Aantal vsv	% vsv vo	% vsv mbo	Totaal % vsv
2011-12	36.560	0,9%	6,9%	2,8%
2012-13	27.950	0,6%	5,7%	2,1%
2013-14	25.970	0,5%	5,2%	1,9%

Bron: Kamerstukken II 2014/15, 26 695, nr. 99



Van de voortijdig schoolverlaters is het grootste deel afkomstig uit het mbo. Van deze jongeren heeft 64 procent een vmbo diploma en 15 procent een mbo-1 diploma gehaald voordat zij zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Van alle jongeren die voortijdig de middelbare school verlaten (dat wil zeggen zonder startkwalificatie) heeft 60 procent al een vmbo diploma en 12 procent een mbo-1 diploma behaald (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b).

Het aandeel jongens dat voortijdig het onderwijs verlaat is nog altijd groter dan dat onder meisjes en ditzelfde geldt voor het aandeel (niet-)westerse allochtone jongeren in vergelijking met autochtone jongeren. Het percentage eerste generatie niet-westers allochtone jongeren dat voortijdig het onderwijs verlaat is zelfs gestegen van 5,4 procent in 2012-13 naar 5,8 procent in 2013-14 (Tabel 5.6). Het ministerie van OCW heeft aangegeven geen generiek beleid te voeren op specifieke doelgroepen, wat betreft voortijdig school verlaten betreft. Onderwijsinstellingen en gemeenten mogen zelf bepalen of en welke doelgroepen extra aandacht nodig hebben. In een aantal regio's worden bijvoorbeeld Internationale Schakelklassen (ISK's) voor jonge asielzoekers georganiseerd op scholen (Toelichting OCW, 2015).

**Tabel 5.7 Percentage voortijdig schoolverlaters**

	% voortijdig schoolverlaters 2012-2013	% voortijdig schoolverlaters 2013-2014
<b>Totaal</b>	2,1	1,9
<b>Jongens</b>	2,5	2,4
<b>Meisjes</b>	1,7	1,5
<b>17 jaar en jonger</b>	0,4	0,4
<b>18 tot 23 jaar</b>	5,6	5,3
<b>Autochtonen</b>	1,7	1,5
<b>Westerse allochtonen</b>	2,8	2,7
<b>Niet-westerse allochtonen</b>	3,8	3,7
<b>w.v. 1e generatie</b>	5,4	5,8
<b>2e generatie</b>	3,1	2,9

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b

Gemeenten zijn op grond van de RMC-wetgeving verplicht om jongeren zonder startkwalificatie te volgen totdat zij 23 jaar zijn en zij moeten ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog een startkwalificatie halen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft gesignaleerd dat niet-leerbare jongeren worden uitgesloten van onderwijs, omdat onderwijsinstellingen vaak niet in staat zijn onderwijs te bieden aan jongeren die meer aandacht en begeleiding nodig hebben (Reactie op conceptrapportage Inspectie SZW, 2015). De Inspectie SZW is van mening dat gemeenten alternatieven moeten bieden aan jongeren

voor wie regulier onderwijs (tijdelijk) geen optie is, bijvoorbeeld door het aanbieden van leerwerktrajecten (Inspectie SZW, 2015).

### *5.5.3 Kinderrechtenbeschouwing*

Artikel 28 lid 1 onder e IVRK schrijft voor dat de overheid maatregelen moet nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen. Het aantal leerlingen dat niet staat ingeschreven op een school is de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven en ongeveer de helft van deze leerlingen wordt gedurende het schooljaar teruggeleid naar school. Het aantal thuiszitters (leerlingen die langer dan vier weken niet naar school gaan) is in het schooljaar 2013-2014 niet meer verder afgenomen; aan het einde van het schooljaar zaten ruim duizend leerlingen thuis. Het aantal leerlingen dat spijbelt is ook relatief stabiel gebleven. Alleen in het voortgezet onderwijs is er een afname te zien van het aantal spijbelaars.

Kinderen kunnen daarnaast niet naar school gaan omdat ze op grond van lichamelijke of psychische gronden niet geschikt zijn om tot een school te worden toegelaten (art. 5 onder a Leerplichtwet) of omdat ouders of verzorgers bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs (art. 5 onder b Leerplichtwet). Voor beide groepen geldt dat er een kleine toename heeft plaatsgevonden ten opzichte van 2012-2013. Voor deze leerlingen geldt dat zij wel AWBZ gefinancierde dagbesteding kunnen hebben of thuisonderwijs volgen. Wat betreft het thuisonderwijs heeft het Kinderrechtencomité (2015) aangegeven dat de kwaliteit daarvan beter gemonitord dient te worden, zodat voorkomen wordt dat kinderen die thuis onderwijs krijgen niet achterblijven in hun ontwikkeling ten opzichte van kinderen op school (par. 51(c)).

Van alle jongeren die in schooljaar 2013-2014 het onderwijs hebben verlaten, heeft 80 procent een startkwalificatie gehaald. Het aantal jongeren dat voortijdig het onderwijs verlaat – zonder een startkwalificatie behaald te hebben – is in het schooljaar 2013-2014 verder gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor. Jongens en eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren vallen vaker voortijdig uit in vergelijking met meisjes en autochtone jongeren. Er is zelfs een toename te zien van uitval onder eerste generatie niet-westers allochtone jongeren. Deze doelgroepen behoeven extra aandacht, zodat de kans dat zij voortijdig uitvallen verkleind kan worden. Uit het Kinderrechtenverdrag vloeit de verplichting voort om verschillende vormen van voortgezet onderwijs en vervolgonderwijs beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken voor kinderen (artikel 28(1)(b-c) IVRK). Om dit ook mogelijk te maken voor jongeren die voortijdig uitvallen, moet extra aandacht besteedt worden aan deze doelgroep en hun toegang tot een vervolgonderwijs. De overheid heeft de taak om de gemeenten, die hier verantwoordelijk voor zijn, hierin te ondersteunen om dit recht van kinderen te waarborgen.

## **5.6 Kwaliteit van het onderwijs**

### *5.6.1 Zwakke scholen*

Een zwakke of zeer zwakke school is een school die volgens de Inspectie van het Onderwijs onvoldoende onderwijsresultaten (eindopbrengsten in de zin van meetbare leerprestaties van leerlingen) realiseert en die daarnaast op belangrijke onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. Om scholen zoveel mogelijk te bewegen hun kwaliteit

voldoende te houden wordt sinds 2005 het oordeel ‘zeer zwak’ actief openbaar gemaakt. Sinds 2007 werkt de Inspectie met risicogericht toezicht en sinds 2011 attendeert de Inspectie scholen na één jaar op (en waarschuwt hen na twee jaar voor) onvoldoende of sterk dalende opbrengsten. Vanaf 2009 subsidieert het ministerie van OCW hulpprogramma’s voor (zeer) zwakke scholen (Toelichting OCW, 2015).

Op de website van de onderwijsinspectie staat een lijst met zeer zwakke scholen, die maandelijks geactualiseerd wordt. Per 1 juli 2015 zijn er 28 zeer zwakke basisscholen, 8 zeer zwakke afdelingen in het voortgezet onderwijs (dit betreft één onderwijsniveau, bijvoorbeeld vmbo-k of havo, en niet een complete onderwijsinstelling met meerdere onderwijsniveaus) en 6 zeer zwakke scholen voor speciaal basis- of voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2015b).

Net als het voorgaand jaar is het aantal zwakke en zeer zwakke scholen verder afgenomen (zie Tabel 5.8). In het basisonderwijs is dit percentage gestabiliseerd. In het (voortgezet) speciaal onderwijs is de daling het sterkste te zien; het percentage zwakke en zeer zwakke scholen nam af van 18,7 procent in 2012 naar 4,7 procent in 2014.

**Tabel 5.8 percentage zwakke en zeer zwakke scholen per sector (peildatum 1 september)**

	2012		2013		2014	
	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak
Basisonderwijs	2,9	0,2	2,0	0,2	2,0	0,2
Speciaal basisonderwijs	9,6	2,0	2,7	0,7	1,7	0,0
Vmbo basisberoepsgericht	3,6	0,6	5,1	0,6	4,3	0,0
Vmbo kaderberoepsgericht	11,0	0,6	9,7	0,4	7,0	0,4
Vmbo gemengd/theoretisch	11,6	0,9	11,8	1,0	9,8	0,5
Praktijkonderwijs	1,9	1,9	0,6	1,2	1,2	0,6
(Voortgezet) speciaal onderwijs	17,8	0,9	8,1	0,9	4,1	0,6
Havo	6,8	0,8	6,4	0,4	4,9	0,0
Vwo	12,6	1,6	12,8	0,4	7,2	0,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2015b

De Inspectie houdt ook bij hoeveel tijd het scholen kost om het onderwijs te verbeteren. Men wil dat kinderen zo kort mogelijk zeer zwak onderwijs volgen en de snelheid waarmee scholen verbeteren moet nog verder toenemen (Inspectie van het Onderwijs, 2015a). Iets meer dan de helft (57%) van de zwakke en zeer zwakke scholen in het basisonderwijs heeft anderhalf jaar nodig. In het voortgezet (speciaal) onderwijs geldt dit voor 36 procent van de zwakke en zeer zwakke afdelingen van scholen. Ruim 40 procent was langer dan twee jaar zwak of zeer zwak (Inspectie van het Onderwijs, 2015a). Per 1 augustus 2015 is een wet in werking getreden die zorgt dat zeer zwakke scholen zich binnen een termijn van één jaar moeten verbeteren.

### *5.6.2 Sociale kwaliteit van scholen*

In het onderwijs is niet alleen de cognitieve ontwikkeling van kinderen en jongeren van belang, maar ook hun sociale ontwikkeling. Een positieve sociale ontwikkeling hangt samen met onderwijssucces, kansen op de arbeidsmarkt en het voorkomen van schooluitval. Een positieve sociale ontwikkeling wordt door de Inspectie van het Onderwijs gedefinieerd als persoonlijke en maatschappelijke vorming, waarin actief burgerschap en sociale integratie een belangrijke rol spelen. Een veilig schoolklimaat is een belangrijke voorwaarde voor het bevorderen van de sociale ontwikkeling van leerlingen. De Inspectie voor het Onderwijs onderzoekt daarom ook de sociale opbrengsten van het onderwijs. Het gaat daarbij om het leerstofaanbod van de school en om het schoolklimaat. Hieronder valt bijvoorbeeld leerstof gericht op etnische, religieuze of seksuele diversiteit en de democratische rechtsstaat. De Inspectie heeft in 2013 een pilot uitgevoerd naar het meten van de sociale kwaliteit van scholen. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat scholen op verschillende manieren (via het aanbod van vakken, projecten of in het pedagogisch handelen) aandacht geven aan de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties, maar dat dit op een weinig planmatige manier gebeurde (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Uit het Onderwijsverslag 2013/2014 van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat scholen aangeven over het algemeen een beeld te hebben van de opbrengsten van het onderwijs voor de sociale ontwikkeling van kinderen, maar veel scholen hebben hierover geen objectieve gegevens. Het basisonderwijs vormt hierop een uitzondering; daar neemt het aantal scholen dat wel dergelijke informatie verzamelt, de laatste jaren snel toe. Ongeveer twee op de drie basisscholen beschikt over gegevens over de sociale competenties van leerlingen. In het voortgezet onderwijs gebeurt dit nog nauwelijks (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

De Inspectie van het Onderwijs houdt ook bij hoe vaak er meldingen gedaan worden bij vertrouwensinspecteurs. Problemen in of rond school die te maken hebben met seksuele intimidatie, seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld, discriminatie en radicalisering kunnen gemeld worden bij de vertrouwensinspecteur. Ouders, leerlingen, docenten, schoolbesturen en vertrouwenspersonen kunnen een melding doen. De meeste meldingen gaan over psychisch en fysiek geweld. Daaronder valt onder andere (cyber)pesten, negeren, afpersen en stalken. In het basisonderwijs zijn in 2013-14 933 meldingen gedaan. 76 procent daarvan betreft een melding van psychisch geweld. In het voortgezet onderwijs zijn in 2013-14 560 meldingen gedaan, waarvan 60 procent psychisch geweld betreft. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn in 2013-14 154 meldingen gedaan, waarvan 44 procent fysiek geweld betreft (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

### *5.6.3 Kinderrechtenbeschouwing*

Kinderen hebben recht op kwalitatief goed onderwijs (art. 28 en 29 IVRK). De overheid is dan ook verplicht om te zorgen voor goed opgeleide leerkrachten, een kindvriendelijke onderwijsomgeving en passende lesmethoden (VN-Kinderrechtencomité, 2013, par. 79). Ook moet onderwijs voor alle kinderen toegankelijk zijn. Dit houdt ook in dat kinderen aan het onderwijs moeten kunnen deelnemen. Op grond van artikel 28 en 29 IVRK heeft Nederland een zogenaamde progressieve verdragsverplichting. Dit houdt in dat de onderwijsstandaard in Nederland voor kinderen qua kwaliteitsniveau en toegankelijkheid niet mag verslechteren en

waar nodig moet worden verbeterd. De zorgen ten aanzien van passend onderwijs die tot nu toe zijn geuit, geven in het licht van deze verplichting aanleiding om het passend onderwijs blijvend te monitoren. Als een school slecht presteert en de kwaliteit ondermaats is, wordt niet (langer) voldaan aan deze verplichting en moet de Nederlandse overheid zich inspannen om de kwaliteit van het onderwijs weer op niveau te krijgen. Positief is dat het aantal scholen dat zwak of zeer zwak in 2014 verder is afgenomen. De volgende stap die gezet moet worden is dat scholen zich steeds sneller zullen moeten verbeteren. Veel scholen, die door de Inspectie als zwak of zeer zwak zijn bevonden, hebben daar nu nog anderhalf tot twee jaar voor nodig. Per 1 augustus 2015 is wettelijk vastgelegd dat scholen zich binnen 1 jaar moeten verbeteren.

Het Kinderrechtencomité heeft in General Comment nr. 1 (2001) aangegeven dat in het onderwijs ook aandacht moet zijn voor persoonlijke vaardigheden (*life skills*) zoals het aangaan van positieve sociale relaties, het op een positieve manier oplossen van conflicten en het ontwikkelen van eigen verantwoordelijkheid (par. 9). De Inspectie van het Onderwijs kijkt ook naar de sociale kwaliteit van een school. Het gaat hierbij om aandacht voor het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties bij leerlingen. De Inspectie moet vooralsnog concluderen dat dit terrein op scholen nog onderontwikkeld is. Met name in het basisonderwijs is er meer aandacht voor de sociale vorming van kinderen.

## 5.7 Veiligheid op school

### 5.7.1 Pesten

Pesten is een stelselmatige vorm van agressie waarbij één of meer personen proberen een andere persoon fysiek, verbaal of psychologisch schade toe te brengen. Bij pesten is de macht ongelijk verdeeld. Pesten kan ook digitaal plaatsvinden, via internet of smartphone (NJI, 2015c). Pesten kan een vergaande impact hebben op de slachtoffers. Het kan een negatieve invloed hebben op het welbevinden van een kind en op de leeromgeving in de klas. Onder meer de onderwijsinspectie is van mening dat sociale onveiligheid dient te worden teruggedrongen en dat dit een belangrijk aandachtspunt dient te zijn voor scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2015a). Zo'n 97 procent van de basisschoolleerlingen voelt zich veilig op school. Dit geldt voor 94 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs. Deze cijfers zijn al jaren min of meer stabiel. Wel geeft 17 procent van de leerkrachten en zeven procent van de leerlingen in het basisonderwijs aan dat de veiligheid op school vergroot dient te worden. Dit geldt voor 20 procent van de leerkrachten en tien procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs (Sijbers e.a., 2014). 17 procent van de leerlingen in het basisonderwijs en 15 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs geeft aan dat zij op school zijn gepest (Inspectie van het Onderwijs, 2015a). 3,6 procent van de leerlingen geeft zelfs aan wekelijks/dagelijks slachtoffer van pesten te zijn. Dit geldt voor zeven procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs (Sijbers e.a., 2014).

Scholen dragen de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een sociaal veilige omgeving voor leerlingen. Per 1 augustus 2015 is dit ook in een wet verankerd; de Wet Invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de veiligheid op school (*Staatsblad* 2015, 282). De Inspectie controleert of scholen hiertoe een veiligheidsbeleid hebben. Door de Inspectie wordt hieraan de eis gesteld dat dit veiligheidsbeleid zich richt op het voorkomen en afhandelen van incidenten en bovendien inzicht geeft in hoe de sociale

veiligheid en incidenten beleefd worden. Tussen de 70 en 80 procent van de scholen in het basisonderwijs voldeden in 2013-2014 aan deze eis. Dit geldt voor tussen de 80 en 95 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs. Daarnaast is natuurlijk van belang dat ook actief invulling wordt gegeven aan het veiligheidsbeleid. 43 procent van de schoolleiders in het basisonderwijs en 30 procent van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs laat weten dat zij überhaupt geen expliciet veiligheidsbeleid en registratie hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2015a; Sijbers e.a., 2014). Wel wordt op 86 procent van de scholen in het primair onderwijs tijdens de lessen aandacht besteed aan sociale veiligheid en pesten. Volgens 81 procent van de leidinggevenden in het primair onderwijs en een ruime meerderheid van de leidinggevenden in het voortgezet onderwijs wordt bovendien overleg gevoerd over sociale veiligheid tussen de leiding en het personeel en iets meer dan de helft van de leidinggevenden in zowel het primair als het voortgezet onderwijs geeft aan dat externe deskundigen het personeel trainen in sociale veiligheid (Sijbers e.a., 2014).

### ***Digitaal pesten***

Digitaal pesten, ook wel cyberpesten genoemd, houdt in het pesten via een computer, tablet of smart phone. Het kan heel verschillende activiteiten omvatten, zoals het versturen of 'posten' van denigrerende of bedreigende berichten, het online publiceren van een haatprofiel, het maken en 'posten' van beschamende foto's en video's, het buitensluiten op een sociaal netwerk en het hacken van iemands account. Vaak gaan traditioneel pesten en digitaal pesten hand in hand. In 2014 werd 3,1 procent van de Nederlanders van 15 jaar en ouder (dus inclusief volwassenen) slachtoffer van digitaal pesten. Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Ruim 400 duizend mensen van 15 jaar en ouder hebben aangegeven in 2014 wel eens gepest te zijn via het internet. Ruim 11 procent van de jongeren tussen de 15 en 18 jaar werd geconfronteerd met digitaal pesten. Onder deze jongeren staat laster op de eerste plaats van meest voorkomende vormen van digitaal pesten. Dit houdt bijvoorbeeld in het plaatsen van kwetsende teksten op fora op internet of op profielsites of het verspreiden van foto's, filmpjes en roddels via het internet. Bijna vijf procent van de jongeren tussen 15 en 18 jaar geeft aan hiermee te maken te hebben gehad. Ook stalken en bedreiging met geweld komen voor. Chantage is de minst voorkomende vorm van digitaal pesten. Van de jongeren tussen de 15 en 25 jaar geeft twee derde aan de dader te kennen. Bij ruim 20 procent van de jongeren is de dader een bekende van studie of het werk. In 29 procent van de gevallen was de dader een andere bekende, zoals een vriend of een kennis (CBS, 2015a; CBS, 2015b).

### ***Plan van aanpak tegen pesten***

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Kinderombudsman hebben in maart 2013 een plan van aanpak tegen pesten gepresenteerd. Dit heeft in 2015 geresulteerd in het aannemen van de Wet Invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de veiligheid op school. Het plan kent een drieledige aanpak. Pesten dient ten eerste op scholen effectiever te worden gesignaleerd en bestreden. Dit kan door het verbeteren van klachtenprocedures, het bestaan van de mogelijkheid om bij de Kinderombudsman een melding van pesten te maken, door het ontwikkelen van lesmodules en door pesten als onderdeel van de veiligheidsmonitor op te nemen. Daarnaast is van belang dat ouders en scholen afspraken maken over het voorkomen van pesten en het bevorderen van een sociaal

veilig schoolklimaat. Daarnaast dienen wettelijke verplichtingen tot een minder vrijblijvende aanpak van pesten te leiden (*Kamerstukken II* 2013/14, 29 240, nr. 64). De uitvoering van het plan vordert goed. Aan het tegengaan van pesten wordt veel aandacht besteed en activiteiten met leerlingen en ouders worden door scholen georganiseerd. Ook is een landelijke conferentie georganiseerd voor leraren en schoolbesturen, waarin werd gesproken over de vraag hoe scholen voor een sociaal veilige omgeving kunnen zorgen op school. Bovendien is pesten als specifiek onderwerp opgenomen in de veiligheidsmonitor van ITS (enkele resultaten hiervan zijn aan het begin van deze paragraaf opgenomen, zie *Sijbers e.a., 2014*) (*Kamerstukken II* 2014/15, 29 240, nr. 68).

In het plan van aanpak is door de Staatssecretaris tevens een wetsvoorstel omtrent de sociale veiligheid van leerlingen aangekondigd. Deze wet is per 1 augustus 2015 in werking getreden en vanaf augustus 2016 zal de onderwijsinspectie toezien op naleving ervan. Vooral van belang is dat de wet een expliciete verplichting schept voor scholen om een sociaal veiligheidsbeleid op te stellen. Bovendien worden scholen verplicht om de sociale veiligheid van leerlingen te monitoren. Daarnaast dient één persoon de taak te krijgen om het anti-pestbeleid te coördineren, welke persoon tevens een vast aanspreekpunt is voor leerlingen en ouders. De punten in de nieuwe wet worden geborgd door het Actieplan sociale veiligheid op school, welk plan is opgesteld door de sectorraden (PO- en VO-raad). In de definitieve wet is uiteindelijk niet opgenomen dat een vertrouwenspersoon als anti-pestcoördinator wordt aangesteld. Dit kan echter wel een vertrouwenspersoon zijn. Bovendien hoeft niet per definitie gebruik te worden gemaakt van een bewezen effectief anti-pestprogramma, wat in eerste instantie wel het doel was van de Staatssecretaris (*Stichting School en Veiligheid, 2015*).

### ***Aandacht voor pesten binnen pabo's en lerarenopleidingen***

De Stichting School en Veiligheid ondersteunt scholen bij het bevorderen van een sociaal veilig klimaat. Dit doen zij door het geven van informatie en advies via een website, trainingen, conferenties en een helpdesk. De Stichting wordt gefinancierd door het ministerie van OCW. Deze stichting heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop aankomende leerkrachten door de pabo's en de tweedegraads lerarenopleidingen worden toegerust op het gebied van sociale veiligheid en in het bijzonder op het gebied van pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit. Ondanks de verschillen in uitkomst tussen pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen kunnen wel een aantal algemene constatering worden gedaan. Thema's als sociale veiligheid, pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit komen te oppervlakkig en niet structureel aan bod. Op het gebied van sociale veiligheid en pesten worden studenten beter toegerust in vergelijking met seksualiteit en seksuele diversiteit, vanwege de aandacht voor het pedagogisch klimaat in een klas. Voor seksualiteit en seksuele diversiteit is echter weinig tot geen aandacht. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen de opleidingen in de wijze waarop aandacht wordt besteed aan sociale veiligheid. Ook wordt door de meeste opleidingen geen duidelijk kader gebruikt op basis waarvan de kennis en de vaardigheden van studenten met betrekking tot sociale veiligheid gemonitord en beoordeeld kunnen worden. Bovendien vormt de sociale veiligheid geen vast onderdeel van de stage. Lastige situaties worden opgelost door de leraar. Tijdens de lessen worden praktijksituaties slechts gesimuleerd. Lastig is dat de opleidingen gevolgd worden door jonge mensen die vanwege

hun eigen ontwikkeling nog niet altijd in staat zijn om competenties op het gebied van pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit te ontwikkelen. Bovendien kan een deel van de vaardigheden pas worden geleerd in de eerste jaren van een loopbaan in het onderwijs. Daarnaast leeft het thema sociale veiligheid over het algemeen niet in de onderwijspraktijk. Dit maakt dat professionals vaak niet in staat zijn om studenten te begeleiden in de ontwikkeling van vaardigheden op het gebied van dit thema.

Er zijn ook een aantal goede voorbeelden gevonden. Zo worden binnen sommige opleidingen de opleidingsdocenten van het vak groepsdynamica geschoold om op die manier een voorbeeldfunctie voor toekomstige leerkrachten te kunnen zijn. Ook wordt het thema pesten soms ingebed in het programma pedagogisch klimaat, worden door studenten workshops georganiseerd, gegeven en bezocht over seksualiteit, wordt een competentieprofiel opgesteld voor beoordeling en monitoring van vaardigheden of worden hiertoe video-opnamen gemaakt (Stichting School en Veiligheid, 2014).

Om de aandacht voor sociale veiligheid in het algemeen en pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit binnen pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen te vergroten, wordt een drietal aanbevelingen gedaan. Aanbevolen wordt de aandacht voor sociale veiligheid te expliciteren in het curriculum van de opleidingen. Ook wordt de aanbeveling gegeven om te benoemen over welke kennis en vaardigheden startende leerkrachten dienen te beschikken om voldoende toegerust te zijn op het gebied van sociale veiligheid, pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit. Van belang is om een landelijk kader dan wel een richtlijn te ontwikkelen. Ten derde wordt aanbevolen om gerichte aandacht voor sociale veiligheid, pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit tot een vast onderdeel van de stages van studenten te maken. De pabo's en de tweedegraads lerarenopleidingen hebben inmiddels met elkaar afgesproken de aandacht voor sociale veiligheid in de opleidingen te gaan versterken met behulp van Stichting School en Veiligheid. Als uitkomst van dit vervolgtraject dient een richtlijn te worden ontwikkeld waarin het begrip sociale veiligheid wordt geoperationaliseerd. Tevens wordt binnen dit traject een digitale kennisbank opgezet, waarin beschikbare kennis, goede voorbeelden, methoden en instrumenten worden opgenomen. Ook wordt de toerusting van zittende leraren geïnventariseerd (Stichting School en Veiligheid, 2014).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap laat weten dat de lerarenopleidingen inmiddels met behulp van de Stichting School en Veiligheid aan een verbetertraject zijn begonnen. Aan de opleidingen wordt de ruimte gegeven om aandacht voor de sociale veiligheid te vergroten. Volgend schooljaar zullen de opleidingen hiertoe gebruik kunnen maken van de richtlijn en de digitale kennisbank die worden ontwikkeld en opgezet door de Stichting School en Veiligheid. In 2017 zal nieuw onderzoek worden opgezet om te bekijken of er verbetering is opgetreden, aldus de Minister van OCW (*Kamerstukken II* 2014/15, 27 923/29 240, nr. 196).

### 5.7.2 Discriminatie

Waarden, zoals gelijkwaardigheid en vrijheid van meningsuiting zijn vastgelegd in de kerndoelen van het onderwijs. Het overbrengen van deze waarden neemt in het onderwijs een belangrijke plaats in. De manier waarop scholen hier aandacht aan besteden, wordt echter door de school zelf bepaald. De Inspectie van het Onderwijs ziet toe dat scholen discriminatie moeten voorkomen. Wanneer er sprake is van ernstige signalen – zoals het uit de weg gaan



van thema's of het niet optreden door de school tegen uitingen die strijdig zijn met basiswaarden – dan voert de Inspectie verdiepend onderzoek uit en wordt het toezicht zo nodig geïntensiveerd (Kinderrechtenmonitor 2014).

### ***Het 'Zwarte Pieten-debat'***

In 2013 is in Nederland de discussie over Zwarte Piet opgelaaid. Zo werd een rechtszaak aangespannen tegen de intocht van Sinterklaas in Amsterdam. In juli 2014 oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat 'de figuur van Zwarte Piet een negatieve stereotypering is van zwarte mensen' (Rb Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888). De Raad van State oordeelde in hoger beroep daarentegen dat de burgemeester slechts aan eisen van openbare orde en veiligheid mag toetsen en niet bevoegd is te oordelen of de figuur 'Zwarte Piet' een grondrechtenschending oplevert (ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117). Door het College voor de Rechten van de Mens (CRM) is aanbevolen duidelijk het signaal af te geven dat discriminerende opmerkingen en racistische stereotyperingen onacceptabel zijn (College voor de Rechten van de Mens, 2015a; College voor de Rechten van de Mens, 2015c).

In het onderwijs wordt de discussie over Zwarte Piet ook gevoerd, omdat daar het sinterklaasfeest met leerlingen wordt gevierd. Het College voor de Rechten van de Mens is door een moeder van twee leerlingen gevraagd om zijn oordeel. Het College geeft aan dat: 'ook al is Zwarte Piet niet discriminerend bedoeld, het effect van Zwarte Piet kan toch discriminerend zijn'. De school heeft de zorgplicht om voor een discriminatievrije school te zorgen. De figuur 'Piet' hoeft niet te worden afgeschaft, maar dient te worden ontdaan van negatieve stereotyperingen (College voor de Rechten van de Mens, 2015a; College voor de Rechten van de Mens 2015c).

De discussie heeft ertoe geleid dat meerdere partijen met elkaar praten over de toekomst van het sinterklaasfeest. Uit onderzoek onder betrokken partijen blijkt dat de kern van het probleem wordt gevormd door de huidskleur en de rol van Zwarte Piet ten opzichte van Sinterklaas (Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed, 2014).

Ook het VN-Comité *on the Elimination of Racial Discrimination* (CERD) heeft zich uitgelaten over de figuur Zwarte Piet. Het Comité is van mening dat Zwarte Piet soms zo wordt neergezet dat het negatieve stereotypen van mensen van oorspronkelijk Afrikaanse afkomst weergeeft en dat dit schadelijk kan zijn voor het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van kinderen van Afrikaanse afkomst. Het Comité beveelt aan dat de Nederlandse overheid zich actief moet bezig houden met het verwijderen van de negatieve stereotyperingen en de verwijzingen naar de slavernij die aan de figuur Zwarte Piet kleven (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2015). Vooralsnog heeft het Nederlandse Kabinet geen officieel standpunt willen innemen.

### ***LHBTI-kinderen***

Onder leerlingen binnen het voortgezet onderwijs is onderzoek gedaan naar hun houding ten opzichte van homoseksuele personen in school. Een homoseksuele docent of medeleerling wordt niet door alle leerlingen geaccepteerd. Zo vindt 15 procent van de leerlingen het niet in orde om les te krijgen van een homoseksuele docent. 11 procent van de leerlingen vindt het niet in orde om les te krijgen van een lesbische docent. Ook wil respectievelijk 18 en 15

procent van de leerlingen geen vriendschap met een homoseksuele jongen, dan wel een lesbisch meisje. Jongens vinden het over het algemeen minder vaak in orde om les te krijgen van homoseksuele dan wel lesbische docenten en accepteren homoseksuele jongens dan wel lesbische meisjes minder vaak als vriend of vriendin. Overigens ligt de acceptatiegraad bij jongens met betrekking tot lesbische docenten dan wel vriendinnen wel wat hoger dan ten aanzien van homoseksuele personen die van hetzelfde geslacht zijn. Ditzelfde patroon is te zien bij meisjes. Ook zij zijn toleranter ten aanzien van personen van het andere geslacht. Ook is aan leerlingen gevraagd of een leerling op hun school uit de kast zou kunnen komen. Slechts 22 procent van de leerlingen geeft aan te denken dat een leerling dit tegen iedereen op school zou kunnen vertellen. Volgens 10 procent van de leerlingen kan dit in de klas en volgens 19 procent van de leerlingen kan dit slechts in de eigen vriendenkring. 11 procent van de leerlingen weet zeker dat een leerling niet op school uit de kast kan komen. 40 procent geeft aan het niet te weten. Op de vraag of de leerlingen het zelf zouden durven vertellen, wordt door 14 procent van de leerlingen geantwoord dat dit tegen iedereen verteld zou kunnen worden en geeft 21 procent van de leerlingen aan dit niet te durven vertellen (Sijbers e.a., 2014).

Ook blijkt uit hetzelfde onderzoek dat lesbische en homoseksuele leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs zich vaker onveilig voelen op school. Zoals al vermeld, voelt 94 procent van de leerlingen zich veilig op school. Dit geldt echter voor 82 procent van de lesbische meisjes en voor 88 procent van de homoseksuele jongens. Van de transgenderleerlingen voelt slechts 78 procent zich veilig. Ook blijkt dat 11 procent van de leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs aangeeft één keer of vaker per maand te worden gepest, terwijl dit voor wel 23 procent van de homoseksuele en lesbische leerlingen en 26 procent van de transgenderleerlingen geldt. Bovendien zijn homoseksuele, lesbische en transgender leerlingen vaker slachtoffer van verschillende geweldsvormen (Sijbers e.a., 2014).

Eind 2012 zijn de kerndoelen van het onderwijs aangepast. Sindsdien zijn scholen verplicht om aandacht te besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit. Om het kerndoel van het onderwijs Seksualiteit en seksuele diversiteit meer concreet vorm te geven, zijn in 2014 meerdere acties ondernomen. Zo is een landelijke conferentie over sociale veiligheid georganiseerd om (aankomende) docenten bewuster en handelingsbekwaam te maken. Ook is toen een leerplanvoorstel van Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) gepresenteerd. Dit voorstel dient een handreiking te bieden aan docenten en scholen bij het geven van invulling aan seksualiteit en seksuele diversiteit zowel in de lessen als in het schoolbeleid. Tevens is, zoals genoemd in paragraaf 5.7.1, een verbetertraject ingezet om ook in de lerarenopleidingen voldoende aandacht te besteden aan sociale veiligheid en pesten, maar ook aan seksualiteit en seksuele diversiteit (Toelichting OCW, 2015). Uit onderzoek blijkt namelijk dat slechts summier aandacht wordt besteed aan seksualiteit en seksuele diversiteit (Stichting School en Veiligheid, 2014). Daarnaast heeft de Onderwijsinspectie de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de invulling die scholen in de praktijk geven aan de kerndoelonderdelen seksualiteit en seksuele diversiteit. Een rapportage volgt in de eerste helft van 2016. Ook blijft de Minister van OCW de Gay Straight Alliances van het COC (zie Kinderrechtenmonitor 2014) op scholen ondersteunen, omdat dit een belangrijk instrument is om de acceptatie en de

sociale veiligheid van onderop, vanuit de jongeren zelf, te vergroten (Toelichting OCW, 2015).

### ***Weigeren van kinderen met een handicap***

In de kinderrechtenmonitor 2014 is opgenomen dat het sinds 5 juli 2013 mogelijk is om bij het Meldpunt AUTI-weigerscholen een melding te maken van het feit dat een jongere niet wordt toegelaten tot een beroepsopleiding om het enkele feit dat die jongere een autisme spectrum stoornis heeft, terwijl aan overige toelatingscriteria wordt voldaan. In dat jaar zijn in de eerste vier maanden al 176 meldingen gedaan. Bij het Meldpunt bestaat de indruk dat op papier vaak een andere reden voor weigering wordt vermeld dan aan ouders wordt verteld (Start Foundation, 2013).

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* naar aanleiding van het vierde periodieke rapport van Nederland ook een paragraaf gewijd aan kinderen met een beperking. Het benoemt daarin dat een groot aantal kinderen met beperkingen of met leer- dan wel gedragsproblemen noemenswaardige tijd niet op school heeft gezeten in voorgaande jaren en dat er geen cijfers zijn over het huidige schooljaar. Het Comité beveelt de Nederlandse overheid aan dit schoolverzuim zoveel als mogelijk te voorkomen. Ook benoemt het dat scholen geen leerlingen meer kunnen afwijzen sinds de invoering van de Wet passend onderwijs, maar dat het onduidelijk lijkt op welke school een kind uiteindelijk wordt geplaatst. Het Comité stelt hieromtrent dat de overheid dient te verzekeren dat er voor alle kinderen met beperkingen voldoende plaats is binnen het regulier onderwijs en dat passend onderwijs wordt verschaft zonder vertraging (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 40-41).

### *5.7.3 Jongeren, onderwijs en (digitale) media*

92 procent van de Nederlandse 10- tot 18-jarigen heeft een mobiele telefoon (bijna altijd een smart phone) en gebruikt die — in vergelijking met andere apparaten — het meest. Gemiddeld hebben Nederlandse jongeren bijna vier verschillende media in eigen bezit die ze ook regelmatig gebruiken. Denk daarbij aan mobiele telefoon, televisie, tablet en een game-console. Desktopcomputers worden steeds minder gebruikt. Mobiele apparaten zijn belangrijker voor privé-gebruik; laptop en desktop computer zijn belangrijk voor school en de vrije tijd. Jongeren vinden papieren boeken verhoudingsgewijs nog steeds belangrijk voor school. De kwaliteit van de meest school-apps laat nog te wensen over. De meeste jongeren hebben het liefst face-to-face contact en vinden een goede leerkracht belangrijk. Wel is online contact soms handiger (56%) of gemakkelijker (38%). Online contact met leerkrachten vindt voornamelijk plaats via e-mail (36%) en in minder mate via WhatsApp (19%) of Facebook (13%). Meestal gaat het over huiswerk, cijfers en dingen die ze niet begrijpen. Slechts in 5 procent van de gevallen vormen vertrouwelijk kwesties onderwerp van gesprek. De belangrijkste mediatoepassingen voor school zijn Google (60%) en apps waarmee rooster en cijfers kunnen worden geraadpleegd (60%). Ook gebruikt bijna de helft van de jongeren het internet om de stof te oefenen. Iets meer dan de helft vraagt klasgenoten via sociale media naar het huiswerk, maar vragen over het huiswerk worden vaker gewoon aan moeder (75%) of vader (60%) gesteld. Digitaal samenwerken gebeurt relatief weinig (11-15%). Het smartboard is inmiddels gemeengoed op de meeste scholen en bijna de helft van de jongeren geeft aan makkelijker te leren via het kijken van een filmpje (Monitor Jeugd en Media, 2015).

### ***School en online veiligheid***

Scholen hebben de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een sociaal veilige schoolomgeving voor leerlingen. Ze moeten het hoofd bieden aan soms ingewikkelde problemen, waaronder (digitaal) pest en radicalisering van leerlingen. Om basis- en scholen te ondersteunen is er de portal School en Veiligheid ([www.schoolenveiligheid.nl](http://www.schoolenveiligheid.nl)). Hier is een digitaal veiligheidsplan voor het basis- en voortgezet onderwijs te vinden. In samenwerking met de MBO-raad wordt gewerkt aan een veiligheidsportal specifiek gericht op het mbo. Het ministerie van OCW houdt geen gegevens bij over de online veiligheid op scholen.

### ***Digitale geletterdheid en mediawijsheid***

Kinderen hebben recht op onderwijs. Dat onderwijs moet aansluiten bij hun belevingswereld en leefwereld die beide steeds meer doordrongen zijn van digitale technologieën. Daarom is het van belang dat er binnen het onderwijs structureel aandacht is voor digitale geletterdheid en mediawijsheid. 'Digitale geletterdheid' kan worden omschreven als 'het vermogen om digitale informatie en communicatie verstandig te gebruiken en de gevolgen daarvan kritisch te beoordelen' (KNAW, 2012). Een digitaal geletterde zal derhalve niet alleen handig gebruik moeten kunnen maken van computers (knoppenkunde), maar daar ook op een verantwoordelijke manier mee om moeten gaan door bijvoorbeeld andere internetgebruikers respectvol tegemoet te treden, op de hoogte te zijn manieren om je veiligheid en privacy op internet te waarborgen, en digitale informatie op bruikbaarheid en betrouwbaarheid te kunnen controleren. Mediawijsheid is breder en ziet ook op meer traditionele media. Het omvat de 'kennis, vaardigheden en mentaliteit die nodig zijn om bewust, kritisch en actief om te gaan met media' (Vooronderzoek Jeugd en Media Monitor, 2015). Daarmee zijn digitale geletterdheid en mediawijsheid belangrijke voorwaarden voor verantwoord burgerschap en zinvolle participatie in de samenleving. In de volgende paragrafen zal blijken dat er op dit vlak nog veel werk aan de winkel is.

### ***Scholen en digitale geletterdheid***

De digitale geletterdheid van leerlingen is voor verbetering vatbaar en daar ligt een rol voor scholen. De mate van digitale geletterdheid van 14-jarigen wordt nu nog vooral bepaald door buitenschoolse factoren maar dat zou kunnen veranderen als scholen hieraan meer aandacht gaan besteden (Luyten, Veen & Meelissen, 2015).

Momenteel besteedt in het basisonderwijs een meerderheid van de leerkrachten nooit of slechts een enkele keer per jaar aandacht aan diverse aspecten van digitale geletterdheid. In het voortgezet onderwijs is de aandacht nog beperkter. Een uitzondering bestaat voor het overbrengen van kennis over de rol van ICT in de leefwereld van leerlingen en de ICT-vaardigheden van leerlingen, een meerderheid van de leerkrachten in het primair onderwijs besteedt daar zeker maandelijks aandacht aan (Uerz & Kral, 2015). De indruk ontstaat dat het afhangt van de individuele leerkracht of kinderen hierin worden getraind, met als risico dat (te) veel leerlingen buiten de boot vallen. Voorlopige resultaten van een vervolgstudie onder studenten van lerarenopleiding laten zien dat ook daar de aandacht voor digitale geletterdheid van zowel leerlingen als de studenten zelf beperkt is.

Knelpunten zijn volgens Nederlandse docenten en ICT-coördinatoren gebrek aan tijd en apparatuur, alsmede een gebrek aan vaardigheden bij docenten. Scholen leggen meer

prioriteit bij het verbeteren van de infrastructuur dan de professionalisering van docenten. Volgens een kwart van de Nederlandse docenten heeft aandacht voor ICT in het onderwijs zelfs in het geheel geen prioriteit (Meelissen, Punter & Drent, 2014).

In 2014 is in opdracht van het ministerie van OCW door het Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling (SLO) onderzoek gedaan naar de stand van zaken van 21<sup>e</sup>-eeuwse vaardigheden, waaronder digitale geletterdheid, in het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Ook uit dat onderzoek blijkt dat 21<sup>e</sup>-eeuwse vaardigheden, waaronder digitale geletterdheid, ‘weinig doelgericht en structureel aan de orde komen in het huidige curriculum voor het funderend onderwijs’. Scholen hebben nadrukkelijk steun en stimulans nodig om de ruimte voor innovatie in te vullen. De vaardigheden moeten bovendien expliciet benoemd worden in het curriculum. Bij digitale geletterdheid is het van belang te onderscheiden tussen ICT-(basis)vaardigheden, informatievaardigheden en mediawijsheid (Thijs, Fisser & Van der Hoeven, 2014).

### ***Leerlingen en digitale geletterdheid***

Nederlandse leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs scoren internationaal weliswaar bovengemiddeld op digitale geletterdheid, maar hun *niveau* van digitale geletterdheid is niettemin laag. Vaak lijken ze niet veel verder te komen dan de ervaring die ze met eigen computergebruik hebben opgedaan (Meelissen, Punter & Drent, 2014).

Het onderwijstype is een belangrijke voorspeller voor het gebruik van ICT en digitale geletterdheid. Daarnaast zijn er ook sekseverschillen. Zo scoren jongens in het praktijkonderwijs het laagst op digitale geletterdheid en meisjes in het VWO het hoogst. Ook VMBO-ers scoren relatief laag op digitale geletterdheid. Meisjes scoren ook in zijn algemeenheid hoger op digitale geletterdheid; jongens hebben daartegen meer zelfvertrouwen als het gaat om het uitvoeren van ingewikkelde ICT-opdrachten. (Meelissen, Punter & Drent, 2014)

Vier op de tien jongeren zegt graag meer te leren over het verbeteren van hun online privacy en veiligheid, hoe het internet werkt en ‘hoe ze handiger of creatiever kunnen worden of beter kunnen zoeken’. Ongeveer een derde wil graag leren programmeren of games maken. Meisjes zijn eerder geïnteresseerd in sociale vaardigheden (privacy en jezelf beschermen tegen risico's op het internet) en jongens in technische vaardigheden (programmeren). 13- tot 18-jarigen zeggen meer behoefte aan mediawijsheid-lessen te hebben dan 10- tot en met 12-jarigen. Het zijn altijd jongeren van lagere onderwijsniveaus die meer willen leren over media (Monitor Jeugd en Media, 2015).

### ***Beleid en digitale geletterdheid***

Sinds 2008 bekostigt het ministerie van OCW Mediawijzer.net, een programma dat gericht is op de bevordering van mediawijsheid van kinderen/jeugdigen (0 tot 18 jaar). Dit programma wordt bestuurd door vijf (deels) publiek gefinancierde organisaties: omroepinstelling NTR, Beeld & Geluid, Kennisnet, de Koninklijke Bibliotheek en ECP (Platform voor de Informatiesamenleving). Bij het netwerk van Mediawijzer.net zijn inmiddels ruim 1000 organisaties aangesloten met als gezamenlijk doel om te streven naar een mediawijze

samenleving. OCW zal ook voor de periode 2015-2018 het werk van Mediawijzer.net ondersteunen.

Onder de noemer #Onderwijs2032 is door de Staatssecretaris van OCW een platform opgezet voor een brede maatschappelijke dialoog gestart over het curriculum in het primair en voortgezet onderwijs. Centrale vraag hierbij is welke kennis en vaardigheden kinderen nu moeten leren, zodat zij straks zo goed mogelijk op de toekomst zijn voorbereid. Nog onduidelijk is of en in hoeverre het advies van het platform zal gaan over digitale geletterdheid en technologie in het onderwijs (*Kamerstukken II 2014/15, 31 293, nr. 232*).

In juni 2015 heeft de Staatssecretaris van OCW in een brief aan de kamer gereageerd op het Manifest Recht op Mediawijsheid dat op initiatief van Mediawijzer.net is opgesteld naar aanleiding van de viering van het 25-jarig bestaan van het Kinderrechtenverdrag (Manifest Recht op Mediawijsheid, 2014). Opmerkelijk genoeg spreekt de Staatssecretaris over een verklaring van de Verenigde Naties, waarmee hij de voor Nederland juridisch bindende status van het internationale verdrag miskent. Met het manifest wordt beoogd om een debat in gang te zetten over mediawijze invulling van kinderrechten in het verdrag en daarmee ook bewustwording over mediawijsheid voor kinderen te stimuleren. In zijn brief geeft de Staatssecretaris een opsomming van plannen en maatregelen van de overheid aan de hand van de door kinderen en experts geformuleerde ‘mediawijze’ kinderrechten (*Kamerstukken II 2014/15, 31 434, nr. 7*).

### ***Computational thinking***

Digitale geletterdheid wordt steeds vaker in een adem genoemd met het begrip ‘computational thinking’. ‘Computational thinking’ wordt gezien als een belangrijk vaardigheid voor kinderen, vanwege het feit dat zij in toenemende mate in een door technologie gemedieerde maatschappij leven. Vaak wordt computational thinking vertaald in de eis dat kinderen moeten leren programmeren. Programmeren is een van de mogelijke contexten waarbinnen kinderen met ‘computational thinking’ kunnen oefenen, maar geen doel op zich (Voogt, Fisser, Good, Mishra & Yadav, 2015). Uiteindelijk gaat het erom dat kinderen een geheel aan vaardigheden leren, waarmee ze op kritische, creatieve en innovatieve wijze ingewikkelde problemen in verschillende domeinen kunnen herkennen, analyseren en, indien mogelijk, oplossen. Het gaat dus ook veel verder dan het werken met een computer, tablet o.i.d. om bepaalde schooltaken te vervullen, alhoewel het er wel onderdeel van kan zijn. Verder onderzoek is nodig om te kijken hoe ‘computational thinking’ op zinvolle wijze kan worden vertaald naar zowel het basis- als voortgezet onderwijs.

### ***Digitale kloof***

Het recht op onderwijs ziet ook op het bieden van gelijke kansen aan kinderen. Om tal van redenen zien we daarentegen juist dat er een digitale kloof ontstaat tussen groepen kinderen in de Nederlandse samenleving. We kunnen daarbij een onderscheid maken in toegang en gebruik.

De verschillen in toegang tot computers en het internet zijn klein. Overigens zou de economische recessie er wel toe kunnen leiden dat het verschil in toegang groter wordt. Bijvoorbeeld doordat gezinnen bezuinigen op hun internetabonnement of niet (meer) in staat zijn om een computer - in welke vorm dan ook - aan te schaffen. Bovendien zouden er

specifieke groepen kinderen kunnen zijn, denk aan minderjarige vluchtelingen en asielzoekers, die geen of minder goede toegang tot hun beschikking hebben.

Er zijn ook duidelijke verschillen in mediagebruik per onderwijstype. De Monitor Jeugd en Media 2015 laat duidelijke verschillen zien per onderwijsniveau. Hoger opgeleide jongeren gebruiken hun mobiel vaker functioneel en lager opgeleide jongeren eerder voor ontspanning en vermaak. Ook geven hoger opgeleide jongeren aan meer te leren van media en doen ze vaker nieuwe ideeën op via YouTube, zoekmachines en sociale media. Ze zoeken ook vaker extra informatie online en zeggen vaker beter te worden in Engels door internetgebruik. Verder maken ze ook vaker gebruik van de krant, het nieuws, nieuwssites, Google, YouTube en oefentoetsen. Hoger opgeleide jongeren kijken relatief meer internet-filmpjes en gebruiken vaker sociale media; hoe lager het onderwijsniveau hoe meer er televisie wordt gekeken. Al met al lijken hoger opgeleide jongeren de verschillende media beter en meer te benutten voor informatie- en kennisvergaring en communicatie via sociale media (Monitor Jeugd en Media, 2015).

Ouders hebben een cruciale rol in de mediaopvoeding van kinderen. Zij hebben een voorbeeldfunctie voor kinderen en bieden ondersteuning bij mediagebruik (Notten, 2013). De complexiteit van digitale technologie wordt steeds groter. Je kunt je afvragen of veel ouders in staat zijn om die rol adequaat te vervullen. Voor laagopgeleide ouders is dit wellicht nog lastiger dan voor hoogopgeleide ouders. Ook in het laatste geval kunnen de technische processen ‘onder de motorkap’ echter te ingewikkeld worden om nu goed te kunnen worden begrepen en geanticipeerd.

#### *5.7.4 Kinder- en mensenrechteneducatie*

Uit het onderwijsverslag over het schooljaar 2013-2014 van de Onderwijsinspectie blijkt dat door de Inspectie al langere tijd toezicht wordt gehouden op de wijze waarop de scholen burgerschap en (sociale) integratie bevorderen. De ontwikkeling verloopt moeizaam, ondanks dat de meeste scholen wel aan de wettelijke minimumeisen voldoen. 98 procent van de scholen geven binnen hun onderwijsaanbod invulling aan burgerschap. Op 68 procent van de scholen krijgt de kwaliteit van dit onderwijs een voldoende beoordeling. Daarnaast is gebleken dat weinig scholen resultaten van burgerschapsonderwijs evalueren en het burgerschapsonderwijs vaak niet planmatig is. Doorgaans worden geen leerdoelen geformuleerd en zijn onderwijsactiviteiten in verschillende leerdomeinen niet voldoende op elkaar afgestemd (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Het kabinet vindt het van belang om kennis over kinderrechten binnen het onderwijs over te dragen aan kinderen. Onder regie van het Platform #Onderwijs2032 wordt een maatschappelijk debat gevoerd over de koersbepaling voor toekomstgericht funderend onderwijs; dat wil zeggen over hoe het onderwijs er in de toekomst moet gaan uitzien. Burgerschap vormt één van de kernonderdelen van de discussie. Het Platform geeft in haar voorlopige voorstel aan dat kinderen meer kennis van de rechtsstaat, democratische waarden en mensenrechten moeten opdoen in het onderwijs (Platform #Onderwijs2032, 2015). Het definitieve advies wordt eind 2015 verwacht. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal in zijn beleidsreactie ingaan op onder andere de positie van burgerschap in het onderwijscurriculum (Toelichting OCW, 2015).

De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) heeft in opdracht van de Staatssecretaris van OCW instrumenten ontwikkeld om het burgerschapsonderwijs te kunnen vormgeven. Bij twintig scholen zijn pilots uitgevoerd, welke inmiddels zijn afgerond. Het resultaat is een self assessment instrument voor scholen, die gericht is op het ontwikkelen van een schoolvisie, het bepalen van leerdoelen en het selecteren van een passende aanpak. Op de website [www.burgerschapindeschool.nl](http://www.burgerschapindeschool.nl) is het instrument beschikbaar, evenals voorbeelden, handreikingen en overige informatie (Toelichting OCW, 2015).

### ***Advies College voor de Rechten van de Mens***

Kennis over mensenrechten ontbreekt op alle niveaus in de samenleving, aldus het College voor de Rechten van de Mens. Al in het onderwijs zou deze kennis gegeven moeten worden, hetgeen leerlingen helpt een kritische houding te ontwikkelen en hen een besef van rechten geeft (College voor de Rechten van de Mens, 2015a). In juli 2015 is door het College voor de Rechten van de Mens een advies over mensenrechten op school uitgebracht, gericht aan het eerder genoemde Platform #Onderwijs2032. Het College adviseert dat structurele aandacht voor mensen- en kinderrechten in het nieuwe curriculum van het funderend onderwijs dient te worden opgenomen. Indien dit wordt gecombineerd met educatie voor democratisch burgerschap wordt bovendien de sociale veiligheid verbeterd, aldus het College. Ook draagt aandacht voor mensenrechten op school bij aan de waarden- en identiteitsontwikkeling van leerlingen en bereidt het hen voor op participatie in de samenleving. Het vergroot bovendien de kans dat leerlingen de kernwaarden van de democratische rechtsstaat kennen en deze onderschrijven. Veel scholen besteden al wel aandacht aan mensenrechten, maar meer structuur en verdieping is nodig om deze mensenrechten daadwerkelijk te laten beklijken bij leerlingen. Op die manier kunnen zij mensenrechten herkennen, respecteren en bevorderen, aldus het College. Kinder- en mensenrechteneducatie dient gestalte te krijgen door onderwijs over, door en voor deze rechten. Daarnaast dient, ter bevordering van de integratie van mensen- en kinderrechten in schoolvakken, het onderwijs over mensenrechten te worden opgenomen in de vakgebonden eindtermen. Ten slotte wordt door het College zeer van belang geacht dat onderwijs over mensen- en kinderrechten wordt opgenomen in het curriculum van de docentenopleidingen (College voor de Rechten van de Mens, 2015b).

#### *5.7.5 Kinderrechtenbeschouwing*

Uit artikel 2 van het IVRK volgt dat alle vormen van pesten en discriminatie, offline of online, voorkomen dienen te worden. Artikel 6 schrijft voor dat kinderen het recht hebben op leven en ontwikkeling in een veilige omgeving. Kinderen moeten daarom beschermd worden tegen invloeden die hun ontwikkeling kunnen schaden, zoals pesten. Bovendien volgt uit artikel 28 IVRK dat onder het zorgen voor toegankelijk onderwijs ook valt het bieden van een veilige leefomgeving, waarin kinderen worden beschermd tegen lichamelijk en geestelijk geweld. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* opgenomen dat zij zich zorgen maakt over het grote aantal kinderen dat in Nederland in en rond scholen wordt gepest. In het licht van General Comment nr. 1 (2001), over de doelen van het onderwijs, beveelt zij Nederland aan het pesten op school meer en beter tegen te gaan door haar wetgeving en beleid hieromtrent effectief te implementeren. In 2013 is een plan van aanpak tegen pesten gepresenteerd. Veel aandacht wordt besteed aan het tegengaan van



pesten en activiteiten met leerlingen en ouders worden door scholen georganiseerd. Hieruit is een omtrent de sociale veiligheid van leerlingen voortgevloeid die per 1 augustus 2015 in werking is getreden. De Onderwijsinspectie zal per augustus 2016 op de naleving hiervan toezien. Vooral van belang is dat deze wet een expliciete verplichting schept voor scholen om een sociaal veiligheidsbeleid te voeren. Ten slotte wordt opgemerkt dat pabo's en lerarenopleidingen een verbetertraject zijn gestart om meer aandacht te kunnen geven aan sociale veiligheid, pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit binnen deze opleidingen.

Uit het Kinderrechtenverdrag volgt verder dat binnen het onderwijs aandacht dient te bestaan voor het respect voor mensenrechten en gelijkheid van de geslachten (artikel 29). Hieronder valt ook het besteden van aandacht aan LHBTI-jongeren. Uit onderzoek blijkt dat deze jongeren nog niet altijd door alle leerlingen worden geaccepteerd. Bovendien voelen LHBTI-leerlingen zich vaker onveilig op school. Sinds 2012 zijn scholen verplicht om aandacht te besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit. Om dit meer concreet vorm te geven, zijn in 2014 meerdere acties ondernomen, waaronder de organisatie van een landelijke conferentie en het al genoemde verbetertraject dat is gestart binnen pabo's en lerarenopleidingen. Er wordt aldus gewerkt aan meer aandacht voor dit onderwerp. Dit is van belang gezien het feit dat de problemen van LHBTI-jongeren op school diverse mensenrechten raken, zoals het recht zelf je seksuele- en genderidentiteit te bepalen, het recht op bescherming van je privéleven, op onderwijs en op een discriminatievrije en veilige schoolomgeving (College voor de Rechten van de Mens, 2015c).

Aangezien op grond van artikel 2 van het IVRK alle vormen van discriminatie voorkomen dienen te worden, staat ook de figuur Zwarte Piet ter discussie. Door deze discussie is deze figuur inmiddels aan veranderingen onderhevig en praten meerdere partijen met elkaar over de toekomst van het sinterklaasfeest. Ook het College voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties heeft geoordeeld dat de figuur Zwarte Piet discriminatoire elementen bevat en beveelt aan deze aan te passen.

Op grond van artikel 23 IVRK dient te worden gewaarborgd dat gehandicapte kinderen daadwerkelijk toegang hebben tot onderwijs en opleidingen, zodat deze kinderen een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling kunnen bereiken. Het VN-Kinderrechtencomité heeft hieromtrent opgemerkt dat een groot aantal kinderen met beperkingen niet op school heeft gezeten in voorgaande jaren. Zij beveelt de Nederlandse overheid aan dit schoolverzuim zoveel als mogelijk te voorkomen en ervoor te zorgen dat er voor alle kinderen met een beperking voldoende plaats is binnen het regulier onderwijs. Dit volgt bovendien uit de Wet passend onderwijs (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 40-41).

Scholen hebben de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een sociaal veilige schoolomgeving voor leerlingen. In toenemende mate moet daarbij ook aandacht gegeven worden aan de invloed van digitale technologieën en het gebruik daarvan door jongeren. Het ministerie van OCW houdt echter geen gegevens bij over de online veiligheid van kinderen op school. Daarnaast is het van belang dat er binnen het onderwijs structureel aandacht is voor digitale geletterdheid en mediawijsheid. De mate van digitale geletterdheid van jongeren wordt nu nog vooral bepaald door buitenschoolse factoren; scholen hebben daar nog weinig invloed op. Het hangt nog te veel af van de inzet en interesse van individuele leerkrachten of kinderen hierin getraind worden. Uit onderzoek blijkt dan ook dat er verschillen bestaan in

digitale geletterdheid op basis onderwijsniveau en sekse; waarbij meisjes op het hoogste niveau het beste score. Het onderwijs biedt op dit gebied geen gelijke kansen aan kinderen wat betreft het bijbrengen van digitale geletterdheid en het risico bestaat dat er een digitale kloof ontstaat tussen groepen kinderen, wat betreft toegang tot digitale media en het gebruik daarvan. Mediawijzer.net pleit in haar Manifest Recht op Mediawijsheid voor een mediawijze invulling van kinderrechten in het verdrag, om daarmee ook bewustwording over mediawijsheid voor kinderen te stimuleren. In beleid en onderwijs moet meer aandacht komen voor het verkleinen van de digitale kloof binnen de jongeren generatie. Zinvol en kritisch gebruik van media lijken daarbij belangrijkere aandachtspunten dan toegang tot de media. Het laatste mag echter ook niet uit het oog worden verloren. Ook moet er oog zijn voor de toenemende complexiteit van digitale technologie.

Op alle niveaus in de samenleving ontbreekt nog kennis over mensenrechten, zo stelt het College voor de Rechten van de Mens. Deze kennis zou al in het onderwijs dienen te worden overgedragen. Uit artikel 42 IVRK volgt dat Nederland verantwoordelijk is voor het bekend maken van kinderen met en het bewust maken van kinderen van de bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag. In artikel 29 lid 1 sub b IVRK wordt daarnaast expliciet de verplichting opgenomen dat het onderwijs gericht dient te zijn op het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens. De Stichting Leerplanontwikkeling heeft een self assessment instrument voor scholen ontwikkeld, welke gericht is op het ontwikkelen van een schoolvisie, het bepalen van leerdoelen en het selecteren van een passende aanpak. Ook wordt in opdracht van de Staatssecretaris van OCW een maatschappelijk debat gevoerd over de koersbepaling van het toekomstgericht funderend onderwijs, waaraan ook mensenrechtenorganisaties en NGO's kunnen deelnemen. Burgerschapsonderwijs vormt een kernelement in deze discussie (Toelichting OCW, 2015).

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* aangegeven zich zorgen te maken over het feit dat beleidsmakers, het algemene publiek en kinderen onvoldoende weten van het kinderrechtenverdrag en de bijbehorende protocollen. Bovendien vindt zij het jammer dat deze documenten geen onderdeel uitmaken van het schoolcurriculum. Het Comité beveelt de overheid dan ook aan alle noodzakelijke maatregelen te nemen om systematische activiteiten ter bewustmaking te verschaffen, inclusief campagnes over de inhoud van het Verdrag en de bijbehorende protocollen en te verzekeren dat deze documenten onderdeel worden van het verplichte curriculum op alle scholen (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 20-21).

### **5.8 Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen**

Het recht op onderwijs moet ook gewaarborgd worden voor kinderen die vanwege een behandeling verblijven in een open of gesloten instelling of justitiële jeuginrichting. Kinderen en jongeren die worden geplaatst in een instelling voor jeugd-GGZ of een andere instelling waar de jongere wordt behandeld, volgen onderwijs op een school die is verbonden aan de instelling. De school en de instelling hebben een samenwerkingsovereenkomst. Hierdoor is het onderwijs dichtbij de instelling gerealiseerd en maakt het onderdeel uit van het dagprogramma (Toelichting OCW, 2014). Het onderwijs in justitiële jeuginrichtingen (JJI) en instellingen voor gesloten jeugdhulp wordt meestal verzorgd door een school voor voortgezet speciaal onderwijs voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen (VSO cluster

4). Deze scholen nemen deel aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en maken daar afspraken over een dekkend onderwijsaanbod en de terugplaatsing van leerlingen na de geslotenheid (Zesde voortgangsrapportage, 2014).

#### 5.8.1 Aard en omvang

De meeste leerlingen die onderwijs krijgen binnen een instelling voor dagbehandeling of 24-uurs behandeling verblijven in open instellingen. De afgelopen jaren is het aantal residentiële leerlingen licht gedaald. In totaal gaat om bijna 5 duizend residentiele leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs en 3 duizend leerlingen in het speciaal onderwijs in 2013. Jongeren met ernstige gedragsproblemen vormen hiervan de grootste groep en zij krijgen onderwijs in cluster 4 (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Iets minder dan 1.200 residentiële leerlingen volgen onderwijs in een gesloten instelling. Het kan hierbij gaan om een instelling voor gesloten jeugdhulp of een justitiële jeugdinrichting. Het totale aantal is de afgelopen jaren gedaald en relatief is het aandeel jongeren dat civiel rechtelijk geplaatst is toegenomen. De meeste jongeren verblijven korter dan twee jaar in een gesloten instelling. De leerlingen stromen in vanuit alle onderwijssoorten, van regulier tot speciaal onderwijs. Een grote groep stroomt uit naar het voortgezet speciaal onderwijs en het mbo. Daarnaast is het van een grote groep residentiële leerlingen onbekend naar welk vervolgonderwijs zij gaan. De Inspectie van het Onderwijs doet in het schooljaar 2014-15 onderzoek naar de continuïteit in de onderwijsloopbanen van residentiële leerlingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen kort-verblijf en lang-verblijf in een instelling (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Uit dossieronderzoek blijkt dat de meeste leerlingen in JJI's en instellingen voor JeugdzorgPlus onderwijs op vmbo-niveau of mbo niveau 1 volgen. De mogelijkheden om onderwijs op havo of vwo niveau aan te bieden door de instellingen, hangen af van de beschikbare deskundigheid bij de leraren. De leraren in de theoretische vakken moeten in dat geval een breed aanbod verzorgen. Als specifieke deskundigheid ontbreekt, kunnen bepaalde vakken niet gegeven worden. Daarnaast is het voor een mbo niveau 2 opleiding vereist dat de jongere stage loopt. In gesloten instellingen is een externe stage meestal niet mogelijk (Smeets, 2015).

#### 5.8.2 Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg

De scholen die zijn verbonden aan een JJI of een instelling voor gesloten jeugdhulp worden niet vaker door de onderwijsinspectie bezocht dan andere scholen. Net als bij reguliere scholen gaat de Inspectie vaker langs dan eens in de vier jaar, wanneer de basiskwaliteit niet op orde is. Op dit moment hebben alle scholen in gesloten instellingen, met uitzondering van één school, een basisarrangement (Toelichting OCW, 2015).

Een aantal ontwikkelingen in de JJI's en de instellingen voor gesloten jeugdhulp zorgen ervoor dat het onderwijs ook aangepast moet worden. De populatie jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen is in de laatste jaren over het algemeen ouder geworden, mede door invoering van de Wet Adolescentenstrafrecht (zie domein 3). In de instellingen voor gesloten jeugdhulp leidt de invoering van de trajectaanpak tot een kortere verblijfsduur. Daarnaast is per 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor de Jeugdzorgplus instellingen van het Rijk naar de gemeenten gegaan. Daarom is de *Advies commissie*

*verbetermogelijkheden onderwijs in de JJI's en GJI's* ingesteld. Zij heeft in september 2014 haar advies aangeboden aan de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Dienst Justitiële Inrichtingen. De commissie adviseert dat de samenwerking met andere scholen in het samenwerkingsverband passend onderwijs en de mbo-instellingen verbeterd moet worden. Daarnaast moet het onderwijs verbeterd worden aan jongeren vanaf 18 jaar en jongeren die kort verblijven in de instelling. Tot slot pleit de commissie ervoor om het hele jaar door onderwijs aan te bieden, zodat jongeren die kort in de zomer in de instelling verblijven wel onderwijs krijgen. Uit de zesde voortgangsrapportage passend onderwijs (2014) blijkt dat er bekeken wordt of er een aanvullend budget voor personeel op de scholen in geslotenheid beschikbaar kan worden gesteld. Dit budget is bedoeld om gedurende het jaar een doorlopend onderwijsprogramma van 48 weken te realiseren. Verder wordt bekeken of de rol van de individueel traject begeleider die de jongere tijdens het verblijf in de JJI en bij terugkeer naar de gemeente begeleidt, dichter bij de school kan worden georganiseerd, zodat de doorstroom naar een passende onderwijsplek verbeterd kan worden. Vanaf 2015 kunnen de scholen de vernieuwde handreiking *Focus op onderwijstraject* gebruiken om tot een goede overdracht en plaatsing in het onderwijs na het verblijf in geslotenheid te komen (Zesde voortgangsrapportage, 2014). De stichting Gedragswerk biedt hierbij ondersteuning. Gedragswerk is een door het ministerie van OCW mogelijk gemaakt project dat tot doel heeft de samenwerking te bevorderen in de aanpak van leerlingen die thuiszitten of voor wie dat dreigt (Kinderrechtenmonitor 2014).

Daarnaast komt er een verruiming van de mogelijkheden om bij onderwijs in geslotenheid via internet onderwijs te volgen. Dit sluit aan bij het project Digitale Werkplek Justitiabele (DWJ) van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Hierbij wordt geregeld dat er veilig en functioneel internet toegang is voor gedetineerden. Het gaat hierbij zowel om zelfeducatie (door middel van bijvoorbeeld aangekochte modules) als klassikale lessen. Daarnaast kan internet noodzakelijk zijn bij het maken van werkstukken, het verkrijgen van studiemateriaal of het contact met een (externe) docent (Zesde voortgangsrapportage, 2014).

### 5.8.3 Kinderrechtenbeschouwing

In justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorginstellingen verblijven over het algemeen kwetsbare groepen kinderen, die op basis van het Kinderrechtenverdrag vanzelfsprekend ook recht hebben op goed en passend onderwijs. Alle rechten zoals opgesteld in het Kinderrechtenverdrag – waaronder ook het recht op onderwijs – moeten ook gelden voor kinderen die geïnstitutionaliseerd zijn (General Comment nr. 4, 2003, par. 29). Daarnaast moeten kinderen die gedetineerd zijn onderwijs krijgen, dat past bij hun niveau (General Comment nr. 10, 2007, par. 77; par. 89).

In 2014 volgden bijna 1.200 residentiële leerlingen onderwijs in een gesloten instelling. De meeste jongeren verblijven korter dan twee jaar in een gesloten instelling. Op één school na, hebben alle scholen in gesloten instellingen een basisarrangement. Er doen zich echter een aantal knelpunten voor in de uitvoering van het onderwijs aan leerlingen in geslotenheid. Daarnaast is het onderwijsaanbod voor jongeren onder en boven de 18 jaar en voor jongeren die kort in een instelling verblijven niet toereikend. De mogelijkheden om onderwijs op havo- of vwo-niveau en mbo niveau 2 te volgen zijn beperkt. Daarnaast verloopt

de doorstroom naar een nieuwe school, na het verlaten van de instelling, niet altijd goed. Kinderen die in aanraking komen met het strafrecht, en ten gevolge daarvan in een gesloten inrichting geplaatst worden, hebben op basis van het Kinderrechtenverdrag recht op hulp bij hun re-integratie in de samenleving (art. 40 lid 1 IVRK). Het volgen van onderwijs en het kunnen voortzetten van hun onderwijsloopbaan na terugkeer in de maatschappij draagt in belangrijke mate bij aan hun resocialisatie (zie ook General Comment nr. 10, 2007, par. 7).

## 5.9 Caribisch Nederland

### 5.9.1 *Kwaliteit van het onderwijs*

In het schooljaar 2014/15 gingen op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba 4,4 duizend leerlingen naar school. De helft daarvan zat in het (speciaal) basisonderwijs. Het voortgezet onderwijs telde 1,5 duizend leerlingen en het middelbaar beroepsonderwijs bijna 700 (CBS, 2014-2015c).

In maart 2011 heeft de toenmalige Minister van OCW samen met de schoolbesturen en gedeputeerden voor onderwijs de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland ondertekend (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VIII, nr. 166 2). Hierin is vastgelegd dat alle scholen in Caribisch Nederland voor eind 2016 de basiskwaliteit hebben bereikt (Stolte, 2014). In 2014 heeft de Golden Rock School op Sint Eustatius als eerste basisschool de basiskwaliteit behaald (RCN, 2015). De Staatssecretaris van OCW heeft aangegeven vast te willen houden aan de ambitie om de basiskwaliteit in 2016 of zo spoedig mogelijk daarna te realiseren. Het ministerie van OCW heeft daarom afgelopen jaar extra ingezet op de leerlingenzorg en het versterken van de bestuurskracht (RCN, 2015).

### 5.9.2 *Leerplicht*

In Caribisch Nederland is er geen geregistreerd overzicht van de verzuim- problematiek. Hierdoor is er 2014 nog geen leerplichttelling uitgevoerd. Wél is het toezicht op de leerplicht volgens de Inspectie van het Onderwijs verbeterd. Aangezien Saba en St. Eustatius relatief klein zijn, is ook zonder verzuim- registratie bekend welke leerlingen niet op school zijn. Op Bonaire is geen toereikende basisregistratie die kan worden gekoppeld aan de registraties van de leerplichtambtenaren, maar men heeft volgens de Inspectie inzicht in het aantal leerlingen en controleert regelmatig op locatie het verzuim en het te laat komen. Samen met deskundigen van Ingrado en de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) heeft de Staatsecretaris aangegeven actie te zullen gaan ondernemen om de verzuimregistraties van de scholen en gemeenten in Caribisch Nederland te verbeteren (*Kamerstukken II* 2014/15, 26 695 nr. 100).

Het Openbaar Ministerie Bonaire heeft twee personen in dienst die de leerplicht moeten handhaven (OM-BES, 2015). Slechts één persoon is bevoegd om processen-verbaal op te maken (OM-BES, 2015). Daarnaast bleek handhaving nog steeds buitengewoon moeizaam op de BES-eilanden, omdat scholen geen verzuimprotocol hebben en verzuim door leerlingen niet of onvoldoende registreren (OM-BES, 2015). Scholen geven aan niet in staat te zijn het verzuim structureel bij te houden en te melden bij de leerplichtambtenaar (OM-BES, 2015). Kinderen worden niet of onvoldoende aangesproken op (spijbel)gedrag en de ouders worden niet betrokken (OM-BES, 2015). Daarnaast was er een deel van het jaar geen

leerplichtambtenaar beschikbaar op Sint-Eustatius en bleek de leerplichtambtenaar op Saba lange tijd niet inzetbaar (OM-BES, 2015).

### 5.9.3 Taalontwikkeling

Het jaar 2014 stond voor een groot deel in het teken van taalontwikkeling in Caribisch Nederland. Eind 2014 verscheen het advies van de Nederlandse Taalunie over Nederlands als vreemde taal (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 568, nr. 147). De Taalunie stelt vast dat voor de BES-eilanden maatwerk per eiland noodzakelijk is. Voor Bonaire adviseert de Taalunie onder anderen dat leerlingen op Bonaire vroeger en intensiever les moeten krijgen in het Nederlands en dat er daarnaast moet worden ingezet op het behoud en de versterking van het Papiaments (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 568, nr. 147). Om een plan van aanpak te kunnen formuleren zal de Staatssecretaris in overleg met het Openbaar Lichaam Bonaire en de schoolbesturen twee expertgroepen ondersteunen, één voor het Nederlands en één voor het Papiaments (RCN, 2015).

Op Sint-Eustatius is de instructietaal gewijzigd van het Nederlands naar het Engels (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 568, nr. 145). Uit onderzoek is namelijk gebleken dat Nederlands als instructietaal een negatief effect heeft op de leerprestaties van de leerlingen op Sint-Eustatius. Nederlands is op Sint-Eustatius namelijk een vreemde taal en wordt nauwelijks gesproken in het dagelijks leven. Er wordt Engelstalig curriculum gehanteerd en de Nederlandse Taalunie helpt bij de ontwikkeling van materiaal voor het onderwijzen van Nederlands als een vreemde taal (RCN, 2015). De Taalunie adviseert wel zo vroeg mogelijk te beginnen met het aanbod van Nederlands, bij voorkeur in de kleuterklas of voorschools.

### 5.9.4 LHBTI-kinderen

Na het verschijnen van het rapport *LHBTI-kinderen in Nederland* van het COC (2013) is er meer aandacht gekomen voor deze specifieke groep. De BES-eilanden nemen deel aan de campagne 'WE CAN Young' van het ministerie van OCW (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 038 (R2039), nr. 7). Deze campagne is gericht op het vergroten van de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren. De doelgroep zijn jongeren in de leeftijd van 12 tot 21 jaar.

### 5.9.5 Kinderrechtenbeschouwing

Ieder kind heeft recht op onderwijs, maar ze hebben ook de plicht om naar school te gaan (artikel 28 IVRK). Dit betekent voor Caribisch Nederland dat de handhaving van de leerplicht moet worden versterkt. Er moet meer worden geïnvesteerd in de registratie van verzuim en het aanspreken van leerling en ouder op het verzuimgedrag.

Met het aanpassen van de instructietaal wordt getracht onderwijs toegankelijker te maken. Daarnaast wordt op de eilanden hard gewerkt aan het bereiken van een basiskwaliteit van het onderwijs. Afgelopen jaar heeft één school in Caribisch Nederland de basiskwaliteit behaald. Dit is een goed begin en deze lijn moet worden doorgezet.

Op grond van artikel 8 IVRK dient de staat het recht op identiteit van LTHB-kinderen te eerbiedigen. Er is meer aandacht voor seksuele diversiteit, maar ook in het onderwijs zal meer moeten worden geïnvesteerd in voorlichting over seks en diversiteit.

## 5.10 Conclusies en aandachtspunten

### 5.10.1 Conclusies

#### ***Recht op onderwijs en passend onderwijs***

Per 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs inwerking getreden. Er zijn veel knelpunten geconstateerd in de uitvoering van passend onderwijs in het basis- en voortgezet onderwijs. Ouders weten niet altijd waar zij terecht kunnen voor ondersteuning bij het zoeken naar passend onderwijs en ouders en kinderen worden onvoldoende geïnformeerd. De samenwerkingsverbanden kunnen niet aan alle leerlingen de ondersteuning bieden die zij nodig hebben, waardoor het probleem van de thuiszittende kinderen niet is opgelost. Daarnaast geven leerkrachten aan dat zij te weinig kennis hebben, een hoge werkdruk ervaren en er minder ruimte is voor aandacht voor leerlingen zonder een specifieke onderwijsbehoefte.

#### ***Toegang tot onderwijs***

Het aantal leerlingen dat niet staat ingeschreven op een school is de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven en ongeveer de helft van deze leerlingen wordt gedurende het schooljaar teruggeleid naar school. Het aantal thuiszitters is in het schooljaar 2013-2014 niet meer verder afgenomen. Het aantal leerlingen dat spijbelt is ook relatief stabiel gebleven. Alleen in het voortgezet onderwijs is er een afname te zien van het aantal spijbelaars. Het aantal leerlingen dat vrijstelling krijgt voor het deelnemen aan regulier onderwijs is in 2013-2014 licht toegenomen. Voor deze leerlingen geldt dat zij wel ABWZ gefinancierde dagbesteding kunnen hebben of thuisonderwijs volgen. Van alle schoolverlaters heeft in 2014 80 procent een startkwalificatie gehaald. Het aantal jongeren dat voortijdig het onderwijs verlaat gedaald. Jongens en eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren vallen vaker voortijdig uit. Er is een toename te zien van uitval onder eerste generatie niet-westers allochtone jongeren.

#### ***Kwaliteit van het onderwijs***

Het aantal scholen dat zwak of zeer zwak is, is in 2014 verder afgenomen. Veel scholen, die door de Inspectie als zwak of zeer zwak zijn bevonden, hebben anderhalf tot twee jaar nodig om zich te verbeteren. Per 1 augustus 2015 is wettelijk vastgelegd dat scholen zich binnen 1 jaar moeten verbeteren. Op het gebied van de sociale kwaliteit van het onderwijs loopt het basisonderwijs voorop. Binnen de andere onderwijsniveaus is dit terrein nog onderontwikkeld.

#### ***Veiligheid op school***

In 2013 is een plan van aanpak tegen pesten gepresenteerd door de overheid. Er wordt door scholen veel aandacht besteed aan het tegengaan van pesten en activiteiten met leerlingen en ouders. Daarnaast treedt in augustus 2015 een wet omtrent de sociale veiligheid van leerlingen in werking, waarbij de onderwijsinspectie van augustus 2016 op naleving hiervan zal toezien. Daarnaast zijn pabo's en lerarenopleidingen een verbetertraject gestart om meer aandacht te kunnen geven aan sociale veiligheid, pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit binnen deze opleidingen. Speciale aandacht is er voor LHBTI-kinderen in het onderwijs,

omdat zij zich vaker onveilig voelen op school. Over de online veiligheid op school bestaat grote onduidelijkheid; het ministerie van OCW houdt daaromtrent geen cijfers bij. Het niveau van digitale geletterdheid van Nederlandse leerlingen is laag. Voor scholen is op dit gebied een belangrijke taak weggelegd. Daarnaast is het van belang dat er geen digitale kloof ontstaat tussen groepen kinderen, wat betreft toegang en gebruik tot digitale technologieën en media.

Kinder- en mensenrechteneducatie staat in het onderwijs in Nederland nog in de kinderschoenen; het burgerschapsonderwijs wordt vaak niet planmatig uitgevoerd. In het onderwijs zou kennis over mensenrechten een belangrijke plek moeten innemen, om kinderen een kritische houding aan te leren en besef te laten krijgen van hun rechten. Nederland heeft hierop kritiek gekregen van het VN-Kinderrechtencomité. Het Comité is van mening dat Nederlandse kinderen te weinig weten over het Kinderrechtenverdrag en dat het onderdeel zou moeten uitmaken van het schoolcurriculum.

### ***Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen***

In 2014 volgden bijna 1.200 residentiële leerlingen onderwijs in een gesloten instelling. De meeste jongeren verblijven korter dan twee jaar in een gesloten instelling. Op één school na, hebben alle scholen in gesloten instellingen een basisarrangement. Er doen zich echter een aantal knelpunten voor in de uitvoering van het onderwijs aan leerlingen in geslotenheid. De doorstroom naar een nieuwe school, na het verlaten van de instelling, verloopt niet altijd goed en het onderwijsaanbod voor jongeren boven de 18 jaar en voor jongeren die kort in een instelling verblijven is niet toereikend.

### ***Caribisch Nederland***

In Caribisch Nederland wordt gewerkt aan het verbeteren van de basiskwaliteit van het onderwijs. Een school heeft in 2014 deze status behaald. Daarnaast is men bezig met het opzetten van verzuimregistraties om schoolverzuim en thuiszitten in kaart te brengen en te kunnen aanpakken. Op Sint-Eustatius is de instructietaal op scholen Engels geworden, omdat dit voor veel leerlingen hun eerste taal is. Ook op Bonaire is men bezig te inventariseren hoe het onderwijs beter kan aansluiten bij de taal die leerlingen spreken. Tot slot is er op de BES-eilanden getracht aandacht te vragen voor LHBTI-jongeren in het onderwijs.

#### ***5.10.2 Aandachtspunten***

##### ***Recht op onderwijs en passend onderwijs***

1. Het ministerie van OCW moet laten onderzoeken of binnen het passend onderwijs voldoende gewaarborgd is dat alle kinderen de aandacht en zorg krijgen in de klas die zij nodig hebben en of de ondersteuning van kinderen met een specifieke leerbehoefte adequaat is.
2. Het ministerie van OCW moet daarnaast laten onderzoeken wat de verhouding is tussen de draagkracht en draaglast van leerkrachten en onderzoeken of de werkdruk van leerkrachten omlaag gebracht kan worden.



***Toegang tot onderwijs***

3. Zet in op het terugbrengen van het aantal kinderen dat thuiszit of helemaal niet staat ingeschreven op een school (absoluut verzuim).

***Kwaliteit van het onderwijs***

4. Zet in op verbetering van de sociale kwaliteit van scholen. Hierbij is het van belang dat voor scholen duidelijk is wat dit in de praktijk betekent en hoe zij de sociale kwaliteit kunnen monitoren.

***Veiligheid op school***

5. Zorg er voor dat alle leerlingen al in het basisonderwijs op een verantwoorde en kritische manier leren omgaan met digitale technologieën, waarbij onder andere aandacht besteed wordt aan online privacy en veiligheid.
6. Zorg er voor dat de kennis over en het bewustzijn van kinder- en mensenrechten bij leerlingen vergroot wordt door systematisch beleid op dit terrein te ontwikkelen.

***Onderwijs in geslotenheid***

7. Zorg er voor dat het onderwijsaanbod in geslotenheid verbeterd wordt zodat onderwijs op alle onderwijsniveaus, ook vervolgonderwijs, toegankelijk is voor jongeren.
8. Zorg er voor dat de aansluiting tussen onderwijs in geslotenheid en het reguliere onderwijs verbetert, door op tijd te starten met het zoeken naar een passende vervolgplek.

***Caribisch Nederland***

9. Zorg ervoor dat de leerplicht in Caribisch Nederland adequaat gehandhaafd wordt en dat er passende onderwijsplekken gecreëerd worden voor alle kinderen, ook kinderen met taal- en/of ontwikkelingsachterstanden, leermoeilijkheden en/of gedragsproblemen.

## Literatuur

### **Algemene Vereniging Schoolleiders, 2015a**

Algemene Vereniging Schoolleiders, *80 Procent schoolleiders ervaart knelpunten bij Passend Onderwijs*,

<http://www.avs.nl/artikelen/80procentschoolleiderservaartknelpuntenbijpassendonderwijs>.  
Geraadpleegd op 15-09-2015.

### **Algemene Vereniging Schoolleiders, 2015b**

Algemene Vereniging Schoolleiders, *Peiling Passend Onderwijs*, september 2015.

### **CBS, 2015a**

CBS, *Bijna 8 procent van de jongeren gepest op het internet*, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2015/bijna-8-procent-van-de-jongeren-gepest-op-het-internet.htm>. Geraadpleegd op 20 augustus 2015.

### **CBS, 2015b**

CBS, *Veiligheidsmonitor 2014*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015b.

### **CBS, 2014-2015a**

CBS, StatLine. *(Speciaal) basisonderwijs en speciale scholen; leerlingen, schoolregio*. Geraadpleegd op 11 augustus 2015.

### **CBS, 2014-2015b**

CBS, StatLine. *Leerlingen, deelnemers en studenten; onderwijssoort, woonregio*. Geraadpleegd op 11 augustus 2015.

### **CBS, 2014-2015c**

CBS, StatLine. *Caribisch NL; leerlingen, onderwijssoort, geslacht, leeftijd*. Geraadpleegd op 11 augustus 2015.

### **CBS, 2014**

CBS, StatLine. *Bevolking; hoogst behaald onderwijsniveau; geslacht, leeftijd en herkomst*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned> Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

### **CBS, 2014**

CBS, *Gezondheid en zorg in cijfers 2014*, Den Haag/Heerlen: CBS.

### **CBS, 2013-2014**

CBS, StatLine. *Speciale scholen; leerlingen, schooltype, leeftijd*. Geraadpleegd op 11 augustus 2014.

**COC Nederland, 2013**

COC Nederland, *Rapportage over de leefwereld en rechten van een vergeten groep kwetsbare kinderen*, Amsterdam: COC Nederland, 2013.

**College voor de Rechten van de Mens, 2015a**

College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2014*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2015a

**College voor de Rechten van de Mens, 2015b**

College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten altijd en overal. Advies Mensenrechten op school*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2015b

**College voor de Rechten van de Mens, 2015c**

College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2015c.

**Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2015**

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations on the nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands (CERD/C/NLD/CO/19-21)*, 28 augustus 2015.

**DUO Onderwijsonderzoek, 2015**

DUO Onderwijsonderzoek, *Rapportage Onderzoek passend onderwijs*, Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek, 2015.

**Van Eck e.a., 2015**

Van Eck, P. e.a., *Pionieren in passend onderwijs: ervaringen van leraren*, Utrecht: Oberon, 2015.

**Eimers e.a., 2015**

Eimers, T. e.a., *Passend Onderwijs mbo van start! Korte termijn evaluatie Passend Onderwijs MBO*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt/ITS, 2015.

**Van Groenigen, 2015**

Groenigen, E. van (2015). Onderwijs (werktitel). In P. de Winden, F. van der Mooren, H.J. Dirven & L. Stroucken (red.), *Jaarrapport 2015. Landelijke Jeugdmonitor*. Nog te verschijnen.

**Inspectie van het Onderwijs, 2015a**

Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2015a.

**Inspectie van het Onderwijs, 2015b**

Inspectie van het Onderwijs, *Overzicht zeer zwakke scholen*, <http://www.owinsp.nl/publicaties/2015/07/overzicht-zeer-zwakke-scholen.html> Geraadpleegd op 17 augustus 2015.

**Inspectie SZW, 2015**

Inspectie SZW, *Buitenspel. De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015.

**Jepma & Beekhoven, 2015**

Jepma, IJ. & Beekhoven, S., m.m.v. Fukkink, H., Miedema I., & De Vries, C., *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*, Utrecht: Sardes, 2015.

**Kinderrechtencollectief, 2014**

Kinderrechtencollectief, *Kinderrechten in Nederland. De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité*, Kinderrechtencollectief, 2014.

**Kinderombudsman 2015a**

Kinderombudsman, *Aantal meldingen bij de Kinderombudsman neemt toe*, <http://www.dekinderombudsman.nl/70/ouders-professionals/nieuws/aantal-meldingen-bij-de-kinderombudsman-neemt-toe/?id=515>. Geraadpleegd op 01 juli 2015.

**Kinderombudsman, 2015b**

Kinderombudsman, *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar naar dato*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015b.

**Kinderombudsman, 2013**

Stam, J. & Vreeburg-Van der Laan, E.J.M., *Van Leerplicht naar Leerrecht. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2013.

**KNAW, 2012**

KNAW, *Digitale geletterdheid in het voortgezet onderwijs. Vaardigheden en attitudes voor de 21ste eeuw*, KNAW: Amsterdam, 2012.

**Koopman e.a., 2015**

Koopman, P., e.a., *Vervolgmeting 1 Kengetallen Passend Onderwijs*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut, 2015.

**Landelijke oudervereniging Balans, 2015**

Landelijke oudervereniging Balans, *Geschillencommissie Passend Onderwijs heeft al 17 uitspraken gedaan*, <http://www.balansdigitaal.nl/data/nieuws/2015/juni/geschillencommissie-passend-onderwijs-heeft-al-17-uitspraken-gedaan/>. Geraadpleegd op 01 juli 2015.

**Luyten, Veen & Meelissen, 2015**

Luyten, H., Veen, D., & Meelissen, M., *De relatie tussen leerling- en schoolkenmerken en digitale geletterdheid van 14-jarigen: secundaire analyses op de data van ICILS-2013*, Enschede: Universiteit Twente, 2015.

**Manifest Recht op Mediawijsheid, 2014**

Manifest Recht op Mediawijsheid, Mediawijzer.net, 2014, <https://www.mediawijzer.net/t/manifest>.

**Meelissen, Punter & Drent, 2014**

Meelissen, M.R.M., Punter, R.A., Drent, M. *Digitale geletterdheid van leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs, Nederlandse resultaten van ICILS-2013*, Enschede: Universiteit Twente, 2014.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal Actieplan Mensenrechten. Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013.

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Passend onderwijs in het kort*, <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>. Geraadpleegd op 22 juli 2015.

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Bijlage VSV-brief 2015. Nieuwe voortijdig schoolverlaters. Convenantjaar 2013-2014. Voorlopige cijfers*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b.

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Bijlage VSV-brief 2014. Nieuwe voortijdig schoolverlaters. Convenantjaar 2012-2013. Voorlopige cijfers*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.

**Monitor Jeugd en Media, 2015**

*Monitor Jeugd en Media*, Kennisnet/Mediawijzer.net, 2015, [http://archieff.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Dossier\\_mediawijsheid/Publicaties/Kennisnet\\_Monitor\\_Jeugd\\_en\\_media\\_2015.pdf](http://archieff.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Dossier_mediawijsheid/Publicaties/Kennisnet_Monitor_Jeugd_en_media_2015.pdf)

**Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed, 2014**

Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed, *Zwarte Piet. Verkennend onderzoek naar een toekomstbestendig sinterklaasfeest*, Utrecht: Pharos Uitgevers, 2014.

**NJI, 2015a**

Nederlands Jeugd Instituut, *Meeste leraren hebben moeite met passend onderwijs*, [http://www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-over-de-jeugdsector/2015/Meeste-leraren-hebben-moeite-met-passend-onderwijs?utm\\_source=3+september+2015%2c+nummer+30&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=NieuwsbriefJeugd&cid=4263A7B6-8486-4056-B801-5B8ECDFDEC79](http://www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-over-de-jeugdsector/2015/Meeste-leraren-hebben-moeite-met-passend-onderwijs?utm_source=3+september+2015%2c+nummer+30&utm_medium=email&utm_campaign=NieuwsbriefJeugd&cid=4263A7B6-8486-4056-B801-5B8ECDFDEC79).

Geraadpleegd op 8 september 2015.

**NJI, 2015b**

Nederlands Jeugd Instituut, <http://www.nji.nl/Definitie-schoolverzuim> Geraadpleegd op 14 augustus 2015.

**NJI, 2015c**

Nederlands Jeugd Instituut, <http://www.nji.nl/Pesten-Probleemschets-Definitie> Geraadpleegd op 13 oktober 2015.

**NOS, 2015**

NOS, *Rutte: Zwarte Piet geen staatsaangelegenheid*, <http://nos.nl/artikel/2054617-rutte-zwarte-piet-geen-staatsaangelegenheid.html>. Geraadpleegd op 1 september 2015.

**Notten, 2013**

Notten, N., Leesopvoeding en onderwijssucces in de moderne samenleving, in: D. Schram (red.), *De aarzelende lezer over der streep*, (pp. 187-206), 2013, [http://nnotten.nl.server3.starhosting.nl/attachments/File/Hoofdstuk\\_NNotten\\_uit\\_Aarzelende\\_Lezer.pdf](http://nnotten.nl.server3.starhosting.nl/attachments/File/Hoofdstuk_NNotten_uit_Aarzelende_Lezer.pdf).

**Passend Onderwijs, 2015**

Passend Onderwijs, <http://www.passendonderwijs.nl>. Geraadpleegd op 11 augustus 2015.

**Platform #Onderwijs2032**

Platform #Onderwijs2032, *Hoofdlijn advies: Een voorstel*. Platform #Onderwijs2032.

**Rekers-Mombarg & Bosker, 2015**

Rekers-Mombarg, L.T.M. & Bosker, R.J., *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek B: Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs*, Groningen: Gion onderwijs/onderzoek, Rijksuniversiteit Groningen, 2015.

**RCN, 2015**

Rijksdienst Caribisch Nederland, *Vierde Voortgangsrapportage Jaar 2014 inzake de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Caribisch Nederland*, 2015.

**Rijksoverheid, 2015a**

Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl>. Geraadpleegd op 11 augustus 2015a.

**Rijksoverheid, 2015b**

Rijksoverheid, *Geen leerlinggebonden financiering (lgf of rugzak) meer*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/inhoud/leerlinggebonden-financiering-lgf-of-rugzak-verdwijnt> Geraadpleegd op 15 oktober 2015b.

**Sijbers e.a., 2014**

Sijbers, R., e.a., *Sociale veiligheid in en rond scholen Primair (Speciaal) Onderwijs 2010-2014 en Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006-2014*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen, 2014.

**Smeets, 2015**

Smeets, E., *Onderwijs aan jongeren in gesloten instellingen*, *Jeugdrecht in Praktijk*, nummer 2, 2015.

**Smeets e.a., 2015**

Smeets, E. e.a., *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*, Nijmegen: ITS, 2015.

**Start Foundation, 2013**

Start Foundation, *Rapport Meldpunt AUTI-Weigerscholen*, Eindhoven: Start Foundation, 2013.

**Stichting School en Veiligheid, 2015**

Stichting School en Veiligheid, *Factsheet Wet sociale veiligheid op school*, Utrecht: Stichting School en Veiligheid, 2015.

**Stichting School en Veiligheid, 2014**

Stichting School en Veiligheid, *Aandacht voor sociale veiligheid op pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen*, Utrecht: Stichting School en Veiligheid, 2014.

**Stolte, 2014**

Stolte, W., *Derde voortgangsrapportage Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, 2014.

**Thijs, Fisser & Van der Hoeven, 2014**

Thijs, A., Fisser, P., Van der Hoeven, M., *21<sup>e</sup>-eeuwse vaardigheden in het curriculum van het funderend onderwijs*, Enschede: SLO, 2014.

**Uerz & Kral, nog niet gepubliceerd**

Uerz, D. & Kral, M., *Aandacht voor ICT-geletterdheid van leerlingen in basis- en voortgezet onderwijs*, [www.ixperium.nl](http://www.ixperium.nl) (nog niet gepubliceerd, verwacht in 2015).

**VNG, 2015**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Brief aan de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, VNG reactie op beleidsbrief 'kansen voor jongeren in kwetsbare posities', kenmerk ECSD/U201500071.

**VN-Kinderrechtencomité, 2015**

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015, Advance unedited version.

**VN-Kinderrechtencomité, 2013**

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, (CRC/C/GC/14, 29 mei 2013).

**VN-Kinderrechtencomité, 2007**

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 10, Children's rights in juvenile justice* (CRC/C/GC/10), 25 april 2007.

**VN-Kinderrechtencomité, 2003**

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 4, Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child* (CRC/GC/2003/4), 1 juli 2003.

**VN-Kinderrechtencomité, 2001**

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 1, The aims of education* (CRC/GC/2001/1), 17 april 2001.

**Voogt, Fisser, Good, Mishra & Yadav, 2015**

Voogt, J., Fisser, P., Good, J., Mishra, P., Yadav, A., Computational thinking in compulsory education: Towards an agenda for research and practice, *Educ Inf Technol*, 17 June 2015.

**Vooronderzoek Jeugd en Media Monitor, 2015**

*Vooronderzoek Jeugd en Media Monitor*, Kennisnet, [http://archieff.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Dossier\\_mediawijsheid/Publicaties/Vooronderzoek\\_Monitor\\_Jeugd\\_en\\_Media\\_2015.pdf](http://archieff.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Dossier_mediawijsheid/Publicaties/Vooronderzoek_Monitor_Jeugd_en_Media_2015.pdf), 2015.

**Zesde voortgangsrapportage, 2014**

Zesde voortgangsrapportage, *Passend onderwijs*, november 2014.



**Zevende voortgangsrapportage, 2015**

Zevende voortgangsrapportage, *Passend onderwijs*, juni 2015.

***Officiële publicaties***

*Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VIII, nr. 166 2

*Kamerstukken II* 2013/14, 29 240, nr. 64

*Kamerstukken II* 2014/15, 26 695, nr. 99

*Kamerstukken II* 2014-15, 26 695 nr. 100

*Kamerstukken II* 2014/15, 27 923, nr. 188

*Kamerstukken II* 2014/15, 27 923/29 240, nr. 196

*Kamerstukken II* 2014/15, 29 240, nr. 68

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 293, nr. 232

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 434, nr. 7

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 568, nr. 145

*Kamerstukken II* 2014/15, 31 568, nr. 147

*Kamerstukken II* 2014-15, 34 000 VIII nr. 10

*Kamerstukken II* 2014/15, 34 038 (R2039), nr. 7

*Staatsblad* 2015, 282

***Nationale rechtspraak***

Rb Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888

ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117



## **Domein 6 Minderjarige vreemdelingen**

### **6.1 Inleiding**

### **6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**

### **6.3 Europese ontwikkelingen**

*6.3.1 Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel*

*6.3.2 De Dublinverordening van 26 juni 2013*

*6.3.3 Kinderrechtenbeschouwing*

### **6.4 Gezinsmigratie**

*6.4.1 Gezinsmigratie aantallen*

*6.4.2 Nareizende gezinsleden*

*6.4.3 Gezinsmigratiebeleid*

*6.4.4 Kinderrechtenbeschouwing*

### **6.5 Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen**

*6.5.1 Gezinnen met kinderen*

*6.5.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen*

*6.5.3 Kinderrechtenbeschouwing*

### **6.6 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring**

*6.6.1 Kinderrechtenbeschouwing*

### **6.7 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen**

*6.7.1 Toegang tot gezondheidszorg*

*6.7.2 Toegang tot onderwijs*

*6.7.3 Kinderrechtenbeschouwing*

### **6.8 Staatloze kinderen**

*6.8.1 Kinderrechtenbeschouwing*

### **6.9 Bijzondere toelatingsgronden**

*6.9.1 Kinderpardon*

*6.9.2 Belang van het kind*

*6.9.3 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.10 Relevante beleidsontwikkelingen**

*6.10.1 Asielverzoeken van kinderen*

*6.10.2 Buiten schuld – amv's*

*6.10.3 Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel*

*6.10.4 Kinderrechtenbeschouwing*

**6.11 Conclusies en aandachtspunten**

*6.11.1 Conclusies*

*6.11.2 Aandachtspunten*

## 6.1 Inleiding

Het vluchtelingenprobleem heeft in 2014 een omvang gekregen die het tot dagelijks nieuws maakt. Door de humanitaire crisis in Syrië en Eritrea is het aantal mensen dat elders bescherming zoekt groter dan ooit. Moeders met kinderen wagen de oversteek van de Middellandse zee in vaak wrakke bootjes en vele ouders sturen hun kinderen alleen naar Europa in de hoop hun veiligheid te bieden. De opvang van de enorme aantallen asielzoekers verloopt aan de grenzen van Europa echter problematisch en de landen van de Europese Unie hebben moeite het eens te worden over een eerlijke verdeling van deze opvang. Kinderen kiezen vrijwel niet zelf voor een land van bestemming en worden geconfronteerd met regelgeving die veelal geen verschil maakt tussen minderjarige of meerderjarige vreemdelingen. Migratie maakt kinderen extra kwetsbaar en dat geldt zeker voor kinderen op de vlucht. In dit hoofdstuk over de positie van minderjarige vreemdelingen komen gezinsmigratie, asielmigratie en onrechtmatig verblijf in Nederland aan de orde. Niet alleen het Kinderrechtenverdrag, maar ook het recht van de Europese Unie op het terrein van migratie en asiel is daarbij van belang. Het Unierecht bepaalt in aanzienlijke mate het nationale vreemdelingenrecht.

Na bespreking van de relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag, komt het Unierecht aan de orde. Vervolgens is er aandacht voor de ontwikkelingen op het terrein van gezinsmigratie, waaronder ook nareis bij asiel. Vervolgens krijgen het herijkte beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en de pardonregeling voor in Nederland gewortelde kinderen aandacht. Aan de orde komen ook kinderen zonder documenten en de positie van staatloze kinderen. Tot slot is er aandacht voor bijzondere toelatingsgronden en relevante beleidsontwikkelingen.

## 6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Alle rechten uit het Kinderrechtenverdrag gelden voor alle kinderen die zich in Nederland bevinden, zo blijkt uit artikel 2 lid 1 IVRK. Ook voor kinderen die in Nederland een reguliere vergunning (migranten) of een asielvergunning (vluchtelingenkinderen) hebben aangevraagd en al dan niet rechtmatig in Nederland verblijven. Voor vreemdelingenkinderen zijn het discriminatieverbod van artikel 2 IVRK, de verplichting het belang van het kind in iedere beslissing een eerste overweging te laten zijn (art. 3 IVRK) en het recht om gehoord te worden (art. 12 IVRK) van bijzonder belang. Artikel 22 IVRK ziet specifiek op minderjarige vluchtelingen en bepaalt dat deze groep speciale bescherming moet krijgen. Nederland dient verder samen te werken met andere organisaties om ouders of andere familieleden op te sporen. Aanvragen voor gezinshereniging van ouders met kinderen moeten volgens artikel 10 IVRK door Nederland met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld worden. Kinderen die niet in hetzelfde land als hun ouders verblijven hebben recht op regelmatig contact met hun ouders. Artikel 7 IVRK is ook relevant voor minderjarige vreemdelingen. Het betreft het recht van een kind op een naam en een nationaliteit en om geregistreerd te worden, maar ook het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen verzorgd te worden.

Het VN-Kinderrechtencomité wijst erop dat vooral de artikelen 2, 3 en 12 IVRK van groot belang zijn als het gaat om amv's en kinderen die niet alleenstaand, maar wel zonder ouders in Nederland zijn. Een ander belangrijk recht voor minderjarige vreemdelingen is het recht op informatie over hun procedure en hun rechten, plichten en mogelijkheden in Nederland (art. 17 IVRK). Ongedocumenteerde kinderen hebben daarnaast, net zo goed als kinderen die rechtmatig in Nederland zijn, recht op onderwijs (art. 28 IVRK). Ook hebben zij recht op 'medisch noodzakelijke gezondheidszorg'. Kinderen hebben, of zij rechtmatig in Nederland verblijven of niet, recht op sociale voorzieningen (art. 26 IVRK) en een adequate levensstandaard (art. 27 IVRK). Artikel 37 IVRK is van toepassing op minderjarige vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, grensdetentie en in de besloten opvang. Opsluiting moet een uiterst middel zijn en zo kort mogelijk duren (art. 37 sub b IVRK).

### **6.3 Europese ontwikkelingen**

Het vreemdelingenrecht is geen nationale aangelegenheid. In toenemende mate bepaalt de Europese Unie de wet- en regelgeving over migratie en asiel in de Europese lidstaten. De positie van het kind krijgt daarbij steeds meer aandacht van de Europese wetgever. In 2013 is belangrijke Europese wetgeving aangenomen die moet worden omgezet in nationale wetgeving. Ook zijn er in het kader van de Raad van Europa initiatieven voor verbetering van de rechtspositie van kinderen. Europese rechters, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU), kunnen belangrijke, bindende uitspraken doen over de uitleg van verdragen en wetgeving.

#### *6.3.1 Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel*

Het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) is gebaseerd op EU-richtlijnen over opvang, bescherming en asielprocedures. In de Kinderrechtenmonitor 2014 zijn deze richtlijnen beschreven en inmiddels heeft de wetgever de richtlijnen omgezet in de Nederlandse vreemdelingregelgeving. Deze nieuwe regels zijn sinds 20 juli 2015 van kracht. Een andere belangrijke onderdeel van het GEAS is de Dublinverordening (herziene Verordening 604/2013). Die verordening bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek en is sinds 1 januari 2014 van toepassing. Deze EU-wetgeving is voor kinderen van belang omdat hierin specifieke rechten van kinderen zijn neergelegd. Zo zijn er bepalingen over het recht van kinderen een zelfstandig verzoek om internationale bescherming in te dienen, hetzij zelf, hetzij via een ouder of verantwoordelijke volwassene of vertegenwoordiger. Ook heeft het kind het recht op een persoonlijk onderhoud dat op een kindvriendelijke manier worden afgenomen. Voor amv's moet zo snel mogelijk een deskundige vertegenwoordiger worden aangewezen die het belang van het kind tijdens de asielprocedure behartigt. Alleen in bijzondere gevallen mag een asielverzoek van een amv worden versneld en mogen waarborgen in procedures worden ingeperkt. Daarbij komt dat het Unierecht moet voldoen aan artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Daarin staat dat bij aller

handelingen in verband met kinderen, de belangen van het kind een essentiële overweging vormen. Deze bepaling stemt grotendeels overeen met artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag.

### *6.3.2 De Dublinverordening van 26 juni 2013*

Uitgangspunt van de Dublinverordening is dat de asielaanvraag dient plaats te vinden in het eerste land van registratie of in het land waar eerder asiel is aangevraagd. Dit ter voorkoming van het zogenoemde ‘asiel shoppen’.

#### ***Alleenstaande minderjarige vreemdelingen***

Het Hof van Justitie heeft een nieuwe rechtsregel gecreëerd die bepaalt dat de minderjarige in beginsel niet naar het land van eerste aanvraag terug hoeft. In de Kinderrechtenmonitor 2014 is aandacht besteed aan deze uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 juni 2013 (*MA en anderen t. Secretary of State for the Home Department*). Deze zaak betreft drie alleenstaande minderjarige asielzoekers (amv's) die hun aanvraag in het Verenigd Koninkrijk doen, terwijl zij eerder dat al in een ander land (waaronder Nederland) hadden gedaan. Het Hof van Justitie oordeelt dat artikel 24 Handvest meebrengt dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen bij besluiten over kinderen. Als er geen gezinsleden, broers of zussen of familieleden zijn in een andere lidstaat, dan ligt volgens de Dublinverordening de verantwoordelijkheid voor het asielverzoek bij de Staat waar de amv zijn asielverzoek heeft ingediend (art. 8 lid 4). Tenminste indien dit in het belang van het kind is. Het Hof van Justitie gaat hierin echter verder en oordeelt dat het in het belang van de amv is om de procedure tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat zo kort mogelijk te houden. De verantwoordelijke lidstaat is volgens het Hof van Justitie daarom de staat waar de minderjarige verblijft. Vanwege die nieuwe rechtsregel heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om de Verordening in overeenstemming met de uitspraak te brengen (COM(2014) 382 van 26 juni 2014). Diverse lidstaten verzetten zich hiertegen omdat amv's op deze wijze bewust identieke en dus kansloze aanvragen zouden kunnen indienen. Volgens de Europese Commissie zou er in dat geval sprake zijn van een herhaalde aanvraag en die zou niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard omdat een andere lidstaat zich hierover al had uitgesproken. Een meerderheid van de Europese lidstaten wilde dit voorstel niet overnemen en over de mogelijke aanpassing is na uitvoerige beraadslagingen in 2014 geen overeenstemming bereikt (Council Document No 15567/14 of 20 November 2014).

#### ***Gezinnen met kinderen***

Voor gezinnen met kinderen gelden de reguliere regels van de Dublinverordening. Nederland kan besluiten een gezin over te dragen als een andere lidstaat volgens de Dublinregels verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. De overdracht is geen verplichting, maar is mogelijk indien het gezin in een andere lidstaat van de EU eerder asiel heeft aangevraagd of via dat land gereisd heeft en daar is geregistreerd.

Het interstatelijke vertrouwensbeginsel vormt de basis van de Dublinverordening. Het uitgangspunt is dat alle EU-lidstaten een adequate asielpcedure en opvang hebben. Dit blijkt niet altijd het geval. Zo heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2011 in de zaak *MSS t. België en Griekenland* geoordeeld dat de Griekse procedures en opvang onder de maat zijn. Sindsdien mogen tot op heden geen vreemdelingen meer aan Griekenland worden overgedragen. Indien de overdracht (tevens) kinderen betreft zijn er zorgen over Hongarije, Malta en Italië. Voldoet de opvang van kinderen in die landen wel aan de Europese eisen? Deze vraag kwam aan de orde in een uitspraak van het EHRM in de zaak *Tarakhel*.

Op 4 november 2014 heeft het EHRM uitspraak gedaan in de zaak van de familie Tarakhel tegen Zwitserland (No. 29217/12). De zaak gaat over de Dublin-overdracht van een Afghaans echtpaar en hun zes minderjarige kinderen naar Italië door de Zwitserse autoriteiten. Verzoekers hebben bij het EHRM gesteld dat een terugkeer naar Italië in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM (verbod op een onmenselijke behandeling). Zij wezen op de systematische tekortkomingen in het Italiaanse opvangsysteem en het ontbreken van afdoende garanties voor een goede opvang. Het EHRM overweegt dat de opvang van asielzoekers in Italië niet zo slecht is als in Griekenland. Bij het terugsturen naar Italië bestaat wel de mogelijkheid dat asielzoekers in overbevolkte en slecht gefaciliteerde opvang terecht komen of helemaal geen opvang krijgen. Het Hof merkt op dat families met kinderen bovendien een extra kwetsbare groep zijn. Italië heeft de Zwitserse autoriteiten geïnformeerd dat de familie zal worden gehuisvest in Bologna in één van de door het Europese vluchtelingenfonds gefinancierde faciliteiten. Het EHRM acht dit echter een ontoereikende garantie voor een bij de leeftijd van de kinderen passende opvang bij terugkeer. Daarnaast had Italië aangegeven de vader mogelijk elders te plaatsen dan de rest van het gezin. Door het gebrek aan betrouwbare informatie over de opvang en het behoud van de gezinseenheid, beschikten de Zwitserse autoriteiten over onvoldoende garanties dat het gezin zou worden opgevangen op een wijze die voor de leeftijd van de kinderen passend zou zijn. Daarom acht het EHRM in deze zaak noodzakelijk dat garanties worden verkregen voorafgaand aan de overdracht.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie concludeert dat de zaak *Tarakhel* consequenties heeft voor de overdracht van gezinnen met minderjarige kinderen door Nederland naar Italië (*Kamerstukken II* 2014/15, 29 344, nr. 122). In dat geval zijn garanties van de Italiaanse autoriteiten nodig. Deze garanties dienen voldoende concreet te waarborgen dat het gezin bijeen wordt gehouden en de opvang passend is voor de leeftijd van de kinderen. Deze toets vindt in de Nederlandse rechtspraak sindsdien ook plaats.

### 6.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

Het Europese asiel en migratierecht drukt een steeds zwaardere stempel op het nationale vreemdelingenrecht. Dat geldt ook voor de aanscherping van de richtlijnen en de Dublinverordening die de basis vormen van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Deze regelgeving stelt hogere eisen aan het belang van het kind bij bescherming, opvang, asielpcedure en Dublinoverdracht. Uit de uitspraak van het EHRM in de zaak *Tarakhel* blijkt



dat de Europese regelgeving soms nog niet ver genoeg gaat in de bescherming van kinderen. Het EHRM lijkt het belang van het kind zoals neergelegd in artikel 3 Kinderrechtenverdrag zwaarder te laten wegen dan de Europese wetgever. Dat mag verbazen, aangezien artikel 24 Handvest eenzelfde verplichting oplegt om binnen het Unierecht het belang van het kind primair te stellen. Bij de toepassing van artikel 24 Handvest doen zich in de Nederlands vreemdelingenrechtspraak recht problemen voor. Indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uitspreekt over artikel 3 Kinderrechtenverdrag in vreemdelingenzaken dan is de redenering als volgt. ‘Artikel 3 van het IVRK heeft rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van artikel 3 van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient door de bestuursrechter in dit verband te worden getoetst of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter’ (ABRvS 7 februari 2012,). De Afdeling bestuursrechtspraak stelt in deze uitspraak dat artikel 24 van het Handvest gebaseerd is op artikel 3 van het IVRK en dat dezelfde beperking geldt voor artikel 24 Handvest als voor artikel 3 IVRK. De rechter mag alleen toetsen of de beoordelingsruimte in het individuele geval door de Staatssecretaris is overschreden en niet controleren of het belang van het kind goed is afgewogen. Dat doen het EHRM en het Hof van Justitie wel en het is de vraag of de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak in overeenstemming is het Europese recht (Rodrigues, 2013).

Voor wat betreft het beroep op *Tarakhel* heeft de Staatssecretaris zich geconformeerd aan de uitspraak van het EHRM. Beleid is dat de Italiaanse autoriteiten de Staatssecretaris van tevoren en tijdig op de hoogte zullen brengen in welke specifieke accommodatie de vreemdelingen zullen worden opgevangen en dat hij niet tot feitelijke overdracht zal overgaan zolang die informatie niet is verkregen. Dit ter voorkoming van een met artikel 3 EVRM (onmenselijke behandeling) strijdige situatie.

De herziene procedurerichtlijn (2013/32/EU) en de herziene opvangrichtlijn (2013/33/EU) zijn medio 2015 in de vreemdelingenwet- en regelgeving omgezet. Deze nieuwe regelgeving zou zorg dienen te dragen voor een hoger beschermingsniveau voor minderjarige vreemdelingen. Na de uitspraak van het Hof van Justitie de zaak van *MA* is duidelijk dat amv's niet kunnen worden overgedragen naar een andere lidstaat omdat zij daar al asiel hadden aangevraagd. Voor de bescherming van deze toch al extra kwetsbare alleenstaande minderjarige vreemdelingen is dit een goede zaak. Minder positief is de onenigheid tussen de lidstaten en de Europese Commissie over de wijze waarop dit in de Dublinverordening zou moeten worden neergelegd. Procedurele bezwaren lijken bij de lidstaten zwaarder te wegen dan het belang van het kind.

## 6.4 Gezinsmigratie

### 6.4.1 *Gezinsmigratie aantallen*

De verstrekte gegevens van het ministerie van Veiligheid en Justitie over 2014 bevatten actuele cijfers over gezinsmigratie van minderjarigen.

In 2014 zijn er 11.130 aanvragen gedaan voor verblijf van minderjarigen op grond van gezinsmigratie. In 2013 ging het om 10.320 aanvragen. Bij de aanvragen in 2014 vormen India (1.100), Turkije (900) en China samen met de Verenigde Staten (VS) (790) de belangrijkste landen van herkomst. Van 1.670 minderjarigen is de nationaliteit onbekend. Van de ruim elfduizend aanvragen zijn 9.450 ingewilligd. Bij gezinsmigratie van minderjarigen zijn de jongens licht oververtegenwoordigd ten opzicht van de meisjes. Deze trends met betrekking tot inwilliging en onderscheid naar geslacht zijn vrijwel identiek aan die uit 2013.

Gezinsmigratie wordt opgedeeld in twee categorieën. Ten eerste de gezinsleden van vreemdelingen die asiel in Nederland hebben verkregen en die familieleden laten nareizen. Ten tweede betreft het gezinsleden die zich bij hun familielid voegen die op grond van reguliere migratierecht een verblijfsrecht in Nederland heeft verkregen. Beide vormen van gezinsmigratie komen hier aan de orde.

### 6.4.2 *Nareizende gezinsleden*

Met de komst van vluchtelingen uit met name Syrië neemt ook het beroep op nareis van achtergebleven familieleden toe. Met ingang van 1 januari 2014 is de regelgeving voor nareis bij de totstandkoming van de Wet herschikking asielfronden aangepast. De eis dat de nareizende gezinsleden dezelfde nationaliteit bezitten als de hoofdpersoon is komen te vervallen. Het recht op nareis kan alleen worden uitgeoefend indien binnen drie maanden nadat de asielzoeker een verblijfsrecht heeft verkregen een verzoek daartoe wordt ingediend (*Staatsblad* 2013, 487). De Vreemdelingenwet is aangepast zodat ook ouders van een alleenstaande minderjarige asielstatushouder in aanmerking komen voor een afhankelijke asielvergunning.

Bij brief van 23 oktober 2014 heeft de Staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd dat op grond van Europese en nationale jurisprudentie een verdere aanpassing zal plaatsvinden van het nareisbeleid. Deze jurisprudentie heeft de Staatssecretaris doen besluiten om bij meerderjarige kinderen die nog minderjarig waren op het moment van vertrek van de hoofdpersoon uit het land van herkomst (of land van eerder verblijf), sneller een feitelijke gezinsband aan te nemen. De gunstigere regels voor gezinshereniging van vluchtelingen, zijn tevens opengesteld voor (niet-gehuwde) kinderen die reeds op het moment van vertrek meerderjarig waren. Voorwaarde is dan wel dat er tussen het meerderjarig kind en de ouder(s) in Nederland sprake moet zijn van een 'meer dan normale emotionele afhankelijkheid' om tot Nederland te worden toegelaten. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beoordeelt aan de hand van de door de vreemdeling ingebrachte individuele omstandigheden of er sprake is van een meer dan normale emotionele afhankelijkheid tussen de ouder(s) en het ongehuwd meerderjarig kind (*Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 2279).

Nareizende gezinsleden die gebruik maken van de mogelijkheid om, voorafgaand aan de komst naar Nederland, een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen, kunnen na binnenkomst in Nederland ambtshalve in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De IND dient dan geen contra-indicaties te hebben geconstateerd. De houder van de mvv hoeft dan geen asielaanvraag in te dienen. Op deze wijze verkrijgen de gezinsleden meer zekerheid vooraf over hun verblijfsrecht. Aan deze ambtshalve verleende asielvergunning zijn dezelfde rechten verbonden als aan de vergunning na een zelfstandige asielaanvraag.

In 2014 zijn van de 7.430 aanvragen van minderjarige kinderen voor een Machtiging tot voorlopig verblijf (Mvv) ten behoeve van nareis 4.060 aanvragen ingewilligd en 1.230 (30 procent) afgewezen. Zowel bij de inwilliging (3.280) als bij de afwijzing (2.240) betreft zijn Syrische kinderen de verreweg grootste groep en wordt op afstand gevolgd door Somalische kinderen. In 2013 waren van de 3.560 aanvragen 2.620 ingewilligd en 940 afgewezen (26 procent). Toen kwam zowel bij de inwilligingen als bij de afwijzingen het merendeel van de kinderen uit Somalië.

De Staatssecretaris heeft naar aanleiding van Kamervragen laten weten dat het niet (meer) mogelijk is om een uitsplitsing te maken naar gevraagd verblijfsdoel in nareiszaken (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 993). Dit beperkt het inzicht in verblijfsdoel van kinderen en hun ouders..

#### 6.4.3 Gezinsmigratiebeleid

Naast de nareis komt het ook voor dat een of beide ouders het gezin voortuitreizen in het kader van bijvoorbeeld arbeidsmigratie. Op het moment dat zij hun verblijfsvergunning en werk hebben geregeld, laten zij de kinderen overkomen. Deze vorm van gezinsmigratie is hier aan de orde.

Op 3 april 2014 bracht de Europese Commissie richtsnoeren uit voor de (correcte) toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (COM/2014/0210 final). Deze richtsnoeren benadrukken het belang van het kind. Het gaat over de voorwaarden waaronder derdelanders (mensen van buiten de EU) die wettig in een lidstaat van de EU verblijven, hun familieleden kunnen laten overkomen. De directe toepassing van artikel 5 lid 5 van deze richtlijn vereist volgens de Europese Commissie dat de belangen van het kind vooropstaan bij alle handelingen die betrekking hebben op kinderen. De lidstaten moeten rekening houden met het welzijn van het kind en met de situatie van het gezin, overeenkomstig het beginsel van eerbiediging van het gezinsleven, zoals vervat in het IVRK en het Handvest. De Europese Commissie verwijst daarbij naar het Hof van Justitie dat ook heeft erkend dat kinderen voor een volledige en harmonieuze ontplooiing van hun persoonlijkheid dienen op te groeien in een gezinsomgeving (HvJEU 27 juni 2006, C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, punt 57). Dat betekent dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het kind niet van zijn ouders wordt gescheiden tegen hun wil en dat verzoeken van een kind of van zijn ouders om een lidstaat voor gezinshereniging binnen te komen of te verlaten, door de lidstaten met

welwillendheid, menselijkheid en spoed moeten worden behandeld. De Staatssecretaris heeft laten weten dat de richtsnoeren een richtinggevende interpretatie weergeven van de richtlijn, maar niet bindend zijn (*Kamerstukken II 2014/15, 30 537, nr. 127, p. 2*).

Op 3 oktober 2014 heeft het EHRM uitspraak gedaan in de zaak *Jeunesse* tegen Nederland (12738/10). In *Jeunesse* gaat het om het verblijfsrecht van een niet-Nederlandse moeder met jonge Nederlandse kinderen die langdurig onrechtmatig in Nederland verblijft. Deze uitspraak is belangrijk voor de vraag hoe de belangen van kinderen moeten worden gewogen. Gezinsleven opgebouwd gedurende onrechtmatig verblijf komt volgens het EHRM geen bescherming onder artikel 8 EVRM (recht op gezinsleven) toe, behoudens in uitzonderlijke omstandigheden. Het EHRM concludeert dat er in deze individuele zaak sprake is van dergelijke omstandigheden. Een van die omstandigheden is de belangen van de kinderen en het EHRM concludeert dat aan die belangen onvoldoende gewicht is toegekend bij de beoordeling van deze zaak. Er is daarom sprake van schending van artikel 8 EVRM. De Staatssecretaris heeft naar aanleiding van de uitspraak geconcludeerd dat de afweging van de belangen van kinderen helder in een context moet worden gezet en moet terugkomen in de beschikking. De uitspraak geeft hem geen reden tot aanpassingen in het gezinsherenigingsbeleid. Wel zal de uitvoering naar aanleiding van de uitspraak worden geïnstrueerd welke zwaarte aan de betreffende wegingsfactoren moet worden toegekend ten behoeve van een zogenoemde 'fair balance' (*Kamerstukken II 2014/15, 32 317, nr. 254*). De Handleiding Artikel 8 EVRM is daartoe in 2015 aangepast.

Een andere beleidswijziging die van invloed is om kinderen zijn de kosten van verblijfsvergunningen. Op 1 september 2014 zijn de leges voor het indienen van een aanvraag om verlening of verlenging van een aanvraag in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming voor minderjarige kinderen verlaagd van € 228 naar € 53. Ook voor minderjarigen die een aanvraag indienen om verlening van een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene geldt nu een legestartief van €53 (dit was €153).

#### 6.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

Het gezinsmigratiebeleid heeft ook in 2014 weer veel aandacht gekregen. Daartoe is alle reden niet alleen vanwege de toename van gezinsmigratie door vluchtelingen, maar ook vanwege de ontwikkelingen binnen het Europese recht, zoals de richtsnoeren van de Europese Commissie. Een ander aspect van gezinsmigratie is het belang van de eerbiediging van de positie van de ouders van artikel 5 IVRK als basisvoorwaarde om de belangen van het kind goed te kunnen behartigen. De eenheid van het gezin, of het herstel van die eenheid maakt onderdeel uit van de rechten van het kind (artikel 9 IVRK).

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft in oktober 2014 haar advies *Na de vlucht herenigd* over het gezinsherenigingsbeleid voor vluchtelingen (het nareisbeleid) gepubliceerd. Op grond van het uitgevoerde onderzoek kan de Adviescommissie niet bevestigen dat de aanscherpingen die in de periode 2007-2012 in het nareisbeleid zijn doorgevoerd, noodzakelijk waren in verband met fraudebestrijding. De meeste aanscherpingen

pasten wel binnen het internationale en Europese recht. De aanscherpingen waarvoor dit niet gold, zijn inmiddels teruggedraaid. De Adviescommissie acht het – anders dan het advies van de Kinderombudsman in 2013 – niet nodig om alle nareisaanvragen die sinds 2008 zijn afgewezen ambtshalve opnieuw te beoordelen. De reden daarvoor is dat twee-derde van het aantal aanvragen inmiddels is ingewilligd en alle zaken waarin na de versoepeling van het beleid een nieuwe aanvraag is ingediend, zijn beoordeeld op grond van het versoepelde beleid. De Adviescommissie ziet wel mogelijke verbeterpunten voor de uitvoering van het beleid, met name waar het de motivering van afwijzende besluiten betreft. Aanbevolen wordt in het beleid een verwijzing op te nemen naar de aanbevelingen voor het horen van kinderen van het VN-Kinderrechtencomité (General Comment nr. 12). Op die manier kunnen medewerkers die kinderen horen, terugvallen op algemeen geaccepteerde handvatten voor het horen van kinderen die niet alleen voor hen maar voor iedereen kenbaar zijn. Een andere aanbeveling is om bij de beoordeling van nieuwe nareisaanvragen in zaken waarin de eerdere aanvraag enkel is afgewezen op grond van de tot 1 januari 2014 geldende definitie van gezinslid, uit te gaan van de leeftijd van de gezinsleden ten tijde van de eerste aanvraag. Het advies is uitgebracht op verzoek van de Staatssecretaris en die in zijn reactie aan de Tweede Kamer laat weten zich in de uitkomsten veelal te kunnen vinden (*Kamerstukken II* 2014/5, 19 637, nr. 1938). Volgens de Staatssecretaris zijn de medewerkers van de IND die belast zijn met het horen van kinderen hiervoor opgeleid. Het European Asylum Support Office biedt hoorcursussen aan, waaronder één opleiding die zich specifiek richt op het horen van kinderen. De hoor- en beslismedewerkers op de buitenlandse posten zijn zorgvuldig geselecteerd en hebben ervaring met het horen van vreemdelingen. De toezegging wordt gedaan dat de IND de gehanteerde uitgangspunten zal expliciteren in een werkinstructie, waarbij wordt bezien in hoeverre ook kan worden aangesloten bij de aanbevelingen van het VN-comité. Daarmee meent de Staatssecretaris deels tegemoet te komen aan de aanbeveling met betrekking tot het horen van kinderen. Voor wat betreft de aanbeveling omtrent de leeftijd bij aanvraag wordt opgemerkt dat het beleid hierop reeds is aangepast.

Het College voor de Rechten van de Mens concludeert in het onderzoek *Gezinnen gezien?* (2014a) dat Nederland de regels voor gezinshereniging te streng toepast. Vreemdelingen die hun gezinsleden naar Nederland willen halen lopen volgens het College te vaak tegen onnodige barrières op. Zo wordt bijvoorbeeld de inkomenseis te streng en niet in lijn met het Unierecht toegepast. Uit het onderzoek blijkt dat er in 2012 bijna 20.000 aanvragen voor gezinshereniging zijn gedaan, waarvan in eerste instantie de helft is afgewezen. Ook de eis van het inburgeringsexamen dat het gezinslid voor de komst naar Nederland moet halen, is in de praktijk volgens het College te hard. Aanbevolen wordt artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) dat het belang van kind bij gezinsmigratie volledig in de regelgeving wordt opgenomen, uitgewerkt en iedere aanvraag daaraan wordt getoetst alvorens tot afwijzing te komen. Ook wordt aanbevolen de rechten van kinderen een zelfstandige en prominente plaats in wetgeving en toetsing te geven. De Staatssecretaris stelt in zijn reactie dat het onderzoek niet representatief is omdat het alleen de afwijzingen betreft (*Kamerstukken II* 2014/15, 30 573, nr.

127). Daartoe beperkt het onderzoek zich inderdaad en het is dus met betrekking tot afwijzingen wel representatief. Het uitgangspunt van de hardheidsclausule is volgens de Staatssecretaris dat het behalen van het basisexamen inburgering niet zal worden vereist in situaties waarin een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden ertoe leidt dat de vreemdeling niet in staat is om het basisexamen met goed gevolg af te leggen. Binnen de IND is hiertoe een beslisteam ingericht dat beroepen op de hardheidsclausule beoordeelt en daarbij alle feiten en omstandigheden zorgvuldig betreft. Anders dan het College stelt de Staatssecretaris dat in een toenemend aantal gevallen een beroep is gedaan op de hardheidsclausule en een groot deel van de beroepen wordt gehonoreerd. De regering is bij de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn ervan uitgegaan dat het apart benoemen van artikel 5 lid 5 in de regelgeving niet noodzakelijk is. Nederland voldoet aan deze verplichtingen, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs door middel van wetgeving te gebeuren.

De codificatie van het belang van het kind van artikel 3 IVRK in het Vreemdelingenrecht blijft een verschil van inzicht tussen de regering in haar adviesorganen. De regering acht codificatie in wetgeving niet nodig omdat het uitvoeringsbeleid hierin al zou voorzien. Ook de richtsnoeren hierover van de Europese Commissie hebben daar geen verandering in teweeg gebracht. Voor nareizende gezinsleden van vluchtelingen is het afgelopen jaar het nodige in gunstige zin veranderd. Volgens Strik en Vreeken (2014) blijft het wel het de vraag of de gelijkstelling met reguliere gezinsherenigingsverzoeken recht zal doen aan de specifieke positie van asielgerechtigden en hun gezinsleden. In elk geval zal het beleid pas volledig overeenstemmen met het Unierecht en artikel 8 EVRM als de wetgever waarborgt dat de individuele omstandigheden en belangen controleerbaar worden gewogen.

## **6.5 Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen**

### *6.5.1 Gezinnen met kinderen*

Na hun aanmelding binnenkomst verblijven kinderen van asielzoekers op verschillende opvanglocaties die onder de verantwoordelijkheid vallen van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Zo is er een kort verblijf in een centrale ontvangstlocatie (COL) en vervolgens opvang in een proces-opvanglocatie (POL), een asielzoekerscentrum (AZC) en in de terugkeerfase een gezinslocatie (GLO). De COL is bedoeld voor asielzoekers die zich in Aanmeldcentrum (AC) Ter Apel melden. Hier worden asielzoekers geregistreerd. In de POL verblijven asielzoekers gedurende de algemene 8-dagenprocedure die alle asielzoekers in eerste instantie geheel of gedeeltelijk doorlopen. In het AZC verblijven asielzoekers die langer in de asielprocedure zijn, of zijn toegelaten en in afwachting van een huis, of zijn afgewezen en in een terugkeertraject zijn gekomen. De GLO is bedoeld voor uitgeprocedeerde gezinnen die in gezinsverband leven. In oktober 2014 is in Zeist een gesloten voorziening voor gezinnen geopend. Deze laatste Gezinslocatie wordt hieronder besproken onder 'Minderjarigen in vreemdelingenbewaring' (par. 6.6).

De stijging van het aantal asielzoekers in Nederland in 2014 en 2015 heeft gevolgen voor de opvang van gezinnen met kinderen. Het aantal asielzoekers, niet inbegrepen nareizende gezinsleden, verdubbelde in 2014 ten opzichte van 2013, van 9.840 asielzoekers naar 21.810 (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015a). De meeste asielzoekers in 2014 komen uit Syrië en Eritrea. De mensenrechtensituatie in deze landen is dusdanig slecht dat de meeste asielzoekers uit deze landen in aanmerking komen voor een asielstatus. De asielprocedure kan voor hen daarom vaak snel verlopen. Reeds in de snelle 8-dagenprocedure, kort na aanmelding, kan een asielstatus worden verleend. Na verlening van een asielstatus hebben de vluchtelingen recht op reguliere huisvesting in een gemeente. Tot die tijd verblijven zij in de opvang voor asielzoekers. De uitplaatsing naar de gemeentes speelt een cruciale rol voor de duur van de opvang in de centra. In 2014 moeten gemeentes op grond van de zogenoemde taakstelling een deel van de huurwoningen met voorrang aan vluchtelingen geven. Niet alle gemeentes slagen er echter in om te voldoen aan de taakstelling (*Kamerstukken II 2015/16*, 19 637, nr. 1918). Daardoor is sprake geweest van een relatief hoge instroom van asielzoekers, maar een lage uitstroom van vluchtelingen met een asielstatus. Het COA heeft in 2014 veel moeite moeten doen om nieuwe centra te openen en om gemeentes te bewegen asielgerechtigden snel huisvesting te geven. In 2014 is een ‘platform versnelling uitplaatsing vergunninghouders’ ingesteld.

### ***Verblijf in de centrale opvang, inclusief AZC's***

Op 1 januari 2015 wonen er 3.950 kinderen in de AZC's. De meeste kinderen, 3.330 wonen er minder dan jaar. Er wonen 400 kinderen één tot twee jaar en 90 kinderen twee tot drie jaar. Er zijn 130 kinderen die drie jaar of langer in een AZC wonen. De meeste kinderen komen uit Syrië (1.690), gevolgd door Somalië (470) en Eritrea (210). Bij de Syrische kinderen gaat het om 1.270 kinderen die jonger zijn dan 12 jaar, tegenover 440 tussen de 12 en 18 jaar. Ten opzichte van 2013 is er sprake van een stijging van het aantal kinderen in AZC's, met name Syrische kinderen. Op 1 januari 2014 wonen 3.190 kinderen in een AZC. Somaliërs vormen in 2013 de grootste groep minderjarige asielzoekers (970 asielzoekers), gevolgd door Syriërs (460) en Afghanen (320). Er zijn, anders dan op 1 januari 2015, in januari 2014 nagenoeg geen kinderen die langer dan drie jaar in een centrum verblijven. Dat betekent dat voor 130 kinderen sprake is van een steeds langer durend verblijf in de AZC's.

Door het hogere aantal kinderen met gezinnen in centra in 2014 bestaat ook meer druk op de gemeentelijke zorg en het onderwijs voor kinderen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2015 een aantal factsheets voor gemeentes ontwikkeld waarin wordt uiteengezet welke voorzieningen moeten worden geboden (VNG, 2015). De factsheets gaan in op de voorzieningen voor kinderen, bijvoorbeeld met betrekking tot de jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp.

### ***Gezinslocaties***

Uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen kunnen gedurende hun terugkeertraject worden overgeplaatst naar gezinslocaties (GLO's). De opvang is hier soberder en gericht op terugkeer.

Op 1 januari 2015 verbleven 1.030 kinderen in de GLO's. Van deze kinderen verbleven er 260 één tot twee jaar, 200 twee tot drie jaar en 100 langer dan drie jaar. De meest voorkomende nationaliteiten waren Armenië (130 kinderen), gevolgd door Afghanistan, Somalië en de (voormalige) Sovjetunie. De meeste kinderen waren jonger dan 12 jaar (820 van de 1.030). Ten opzichte van 1 januari 2014 is sprake van een lichte daling van het aantal kinderen in GLO's, maar een toegenomen verblijfsduur. Op 1 januari 2014 waren er 1.080 kinderen in de GLO's. Van deze kinderen verbleven er 150 langer dan twee jaar in een gezinslocatie en 380 kinderen één tot twee jaar. In 2013 waren de belangrijkste nationaliteiten in de gezinslocatie Afghaanse, Iraakse en Somalische kinderen.

In oktober 2014 publiceert de Werkgroep Kind in AZC een rapport over kinderen in de, inmiddels acht, gezinslocaties: *Het is hier in één woord gewoon... stom*. Het rapport beschrijft de totstandkoming van de gezinslocaties nadat het Gerechtshof in Den Haag (27 juli 2010) en de Hoge Raad (HR 21 september 2012) hadden geoordeeld dat gezinnen met kinderen niet op straat mogen worden gezet. In de gezinslocaties is de bewegingsvrijheid van de gezinnen beperkt tot de gemeente. Er gelden een wekelijkse meldplicht bij de politie en een dagelijkse inhuus-registratie bij het COA. Basisonderwijs wordt meestal in de locaties gegeven. Oudere kinderen gaan naar de middelbare school in de gemeente. De ouders ontvangen een beperkte financiële toelage. In het rapport van Werkgroep Kind in AZC wordt gesteld dat vele kinderrechten onder druk staan in de gezinslocaties. De kinderen lijden onder het gebrek aan perspectief van hun ouders en henzelf, de beperkte privacy, de spanningen tussen gezinsleden en tussen bewoners onderling, het gebrek aan nachtrust, de inperkingen op hun bewegingsvrijheid en de financiële situatie van het gezin. De kinderen hebben vaak al moeten verhuizen van het ene centrum naar het andere. De plaatsing in de gezinslocatie is weer een nieuwe verhuizing. Dit is belastend voor kinderen en gaat ten koste van het onderwijs. De geïnterviewde kinderen klaagden over de toegang tot gezondheidszorg. In het rapport wordt aanbevolen dat de Nederlandse regering aan de gezinslocaties af te schaffen en de gezinnen onder te brengen in kleinschalige centra, waar ook andere asielzoekersgezinnen wonen.

Dat de opvang in de GLO's voor kinderen zeer problematisch is blijkt ook uit een uitspraak van de rechtbank Den Haag over kinderen die ten onrechte in de GLO waren geplaatst. In de uitspraak van 2 oktober 2014 (AWB 14/5065) veroordeelt de rechtbank Den Haag de Nederlandse staat tot het betalen van een schadevergoeding van ruim 40.000 euro aan een gezin met twee kinderen dat ten onrechte in de gezinslocatie Katwijk was geplaatst. De schade voor de kinderen bestond volgens de rechtbank uit de situatie van 'gevangenschap' en het gebrek aan privacy en nachtrust. Zo gaat regelmatig het brandalarm af. De twee kinderen waren hierdoor geschaad in hun ontwikkeling.

### **Verhuizingen**

In 2013 vroeg de Werkgroep Kind in AZC aandacht voor de problematiek van een hoog aantal niet-vrijwillige verhuizingen van asielzoekerskinderen. Deze verhuizingen hadden te maken met sluiting van centra als gevolg van een dalend aantal asielzoekers in de periode voorafgaand aan



2013 en een inschatting dat dit aantal laag zou blijven (Algemene Rekenkamer, 2011). Voor de kinderen van de asielzoekers kunnen de veelvuldige verhuizingen schadelijke gevolgen hebben voor hun cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling. In 2013 is sprake van een duidelijke vermindering van het aantal niet-vrijwillige verhuizingen ten opzichte van 2012. Er zijn geen gegevens over verhuizingen met betrekking tot 2014. Toch blijft de problematiek van niet-vrijwillige verhuizingen van asielzoekerskinderen relevant.

In 2015, zijn verhuizingen van kinderen van asielzoekers weer in het nieuws gekomen door een bericht over sluiting van een gezinslocatie in Almelo. Op Kamervragen (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 3149) antwoordt de Staatssecretaris in augustus 2015 dat door de stijging van het aantal asielzoekers behoefte bestaat aan meer AZC's. Dit kan de sluiting van gezinslocaties betekenen als deze worden omgevormd tot AZC en dus verhuizingen voor de gezinnen meebrengen. De Staatssecretaris erkent dat een groot aantal verhuizingen negatieve gevolgen kan hebben voor kinderen. Bij de verhuizingen wordt volgens de Staatssecretaris door het COA gebruik gemaakt van een protocol verhuizingen dat is opgesteld in overleg met de Werkgroep Kind in AZC. Dit protocol gaat onder andere in op de uitwisseling van informatie tussen relevante instanties als sprake is van een verhuizing. Zo checken medewerkers van het COA of de school van het kind op de hoogte is van de verplaatsing en de nieuwe bestemming.

### 6.5.2 *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen*

Afhankelijk van hun leeftijd worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen op verschillende manieren opgevangen. In 2014 is het opvangsysteem gewijzigd. De belangrijkste wijziging is de opheffing van de grootschalige campus voor oudere kinderen. Tegen de campus bestonden veel bezwaren van kinderorganisaties en in de Tweede Kamer was een motie ingediend om de campus op te heffen (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nrs. 1635 en 1641). Op 15 september 2014 heeft de Staatssecretaris besloten dat jongeren vanaf 2016 nog slechts in kleinschalige locaties worden opgevangen en dat de campus wordt gesloten (*Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 95).

De door de Staatssecretaris aangekondigde wijziging betreft ook andere aspecten van de opvang. De periode van verblijf in de POL wordt verkort. Deze periode was maximaal 13 weken. Bovendien worden amv's tot en met 14 jaar en oudere kwetsbare amv's opgevangen in opvanggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos, de voogdijinstelling voor minderjarige vreemdelingen. Tot de wijziging werden alleen kinderen tot en met twaalf jaar opgevangen in gezinnen. De amv's van 15 jaar en ouder, en amv's jonger dan 15 die niet geplaatst kunnen worden in een opvanggezin, worden in het nieuwe model door het COA opgevangen in bij elkaar gelegen kleinschalige woonvoorzieningen. Deze bestaan samen uit maximaal 16 tot 20 bedden. In de woonvoorzieningen is in beginsel 24 uren-begeleiding aanwezig. Uitgangspunt is daarbij dat amv's zoveel mogelijk in dezelfde omgeving of regio te laten blijven als zij van de ene naar de andere opvangvoorziening gaan. Amv's die bij hun aanmelding 17,5 jaar of ouder zijn, worden in kleinschalige woonvoorzieningen op een AZC opgevangen. Als amv's in de COA-opvang een verblijfsvergunning hebben gekregen worden zij door Nidos in gezinsverband

geplaatst van waaruit zij kunnen inburgeren. Deze kinderen verblijven dus niet langer in de opvang bij amv's in procedure of voor wie de aanvraag is afgewezen.

### ***Amv's in de POL***

In 2013 vragen ongeveer 310 amv's asiel aan in Nederland, waarvan 290 kinderen tussen de 12 en 18 jaar oud. Het betreft 220 jongens en 70 meisjes. In 2014 vroegen 930 amv's aan, waarvan 820 tussen de 12 en 18 jaar oud. Deze kinderen verblijven, voor zover zij niet bij een pleeggezin of in de beschermde opvang voor slachtoffers van kinderhandel worden geplaatst, in de POL.

In 2012 concludeerde de Inspectie Jeugdzorg bijvoorbeeld dat de mogelijkheden voor onderwijs en het organiseren van activiteiten voor jongeren buiten de POL beperkt waren. De toegang tot psychische hulp was moeilijk. Het is niet duidelijk of in 2014 hierin verandering is gekomen. Wel wordt, zoals hierboven reeds gemeld, de periode in de POL onder het nieuwe opvangmodel korter.

### ***Amv's in andere vormen van opvang***

Er zijn verschillende vormen van opvang voor amv's. In 2014 verblijven de meeste kinderen bij pleeggezinnen. Daarnaast verblijven amv's in de campus en Kleine Woongroepen (KWG) of Kleine Wooneenheden (KWE's).

Op 1 januari 2015 verblijven 1.050 kinderen bij een pleeggezin. Hiervan zijn er 280 jonger dan 12 jaar en 760 twaalf jaar of ouder. De overgrote meerderheid van deze kinderen (510) komt uit Somalië, gevolgd door kinderen uit Congo/Zaire (90) en Afghanistan (70). Ten opzichte van 2013 gaat het om een lichte stijging van het aantal kinderen bij pleeggezinnen. Op 1 januari 2014 verblijven er 980 kinderen bij pleeggezinnen.

In een rapport van juli 2014 bericht de Inspectie Jeugdzorg over de opvanggezinnen die onder toezicht van Nidos vallen (*Opvang- en woongezinnen van Nidos*). Bij plaatsing bij opvanggezinnen kan het gaan om de volgende situaties:

- Familieplaatsing: opvang bij in Nederland verblijvende familieleden van het kind.
- Netwerk-cultuur-plaatsing: opvang door een gezin uit het netwerk van het kind, afkomstig uit hetzelfde land of met een overeenkomstige etnisch-culturele achtergrond.
- Cultuur-bestandsplaatsing: opvang in een gezin met een overeenkomstig etnisch-culturele achtergrond, maar niet behorend tot het netwerk van de jongere.
- Netwerkplaatsing/autochtoon gezin: opvang in een van oorsprong Nederlands gezin, maar behorend tot het netwerk van het kind.
- Bestandsplaatsing/autochtoon gezin: opvang in een van oorsprong Nederlands gezin dat onbekend is voor het kind.

Volgens het rapport hebben verreweg de meeste kinderen van 12 jaar en ouder die zonder een gezagdragende volwassene binnenkomen via Ter Apel een familienetwerk in Nederland. Dit netwerk bestaat ook uit een pleeggezin dat buiten het land van herkomst voor het kind zorgde,

waarbij het kind feitelijk behoorde tot het gezin. De nareizende kinderen worden in deze gevallen als amv beschouwd en via Ter Apel rechtstreeks bij deze familie of het familienetwerk ondergebracht. Nidos is de voogdijinstelling tot het moment dat formeel in de voogdij is voorzien. De voogd begeleidt dus ook in deze gevallen het kind en het opvanggezin.

De Inspectie constateert dat Nidos er matig in slaagt om systematisch en zorgvuldig te zorgen voor de veiligheid van kinderen in de opvang- en woongezinnen van Nidos. Een belangrijke zorg is dat aandachtspunten ten aanzien van gezinnen onvoldoende worden vastgelegd. Sterke punten zijn de screeningsmethodiek en matching door Nidos en een regelmatige contactfrequentie tussen de jeugdbeschermer en de opvang. Verbeterpunten vormen echter de transparantie van de screening, de matching en de contactfrequentie en het opvolgen van aandachtspunten. Zo staat er in het rapport van de Inspectie dat de formulieren die in verband met de veiligheidstaxatie moeten worden ingevuld door Nidos geen afweging of onderbouwing bevatten. De Inspectie beveelt bij de Staatssecretaris aan dat er een vertrouwenspersoon voor kinderen bij Nidos wordt ingesteld. Ook wijst zij op de problematiek ten aanzien van netwerkgezinnen in Nederland die korter dan twee jaar in Nederland zijn. Als het kind er in het kader van gezinshereniging (nareis) naar Nederland komt en bij een netwerkgezin wordt ondergebracht, blijkt het in de praktijk lastig om via de Raad voor de Kinderbescherming een Verklaring van geen bezwaar (VGB) te krijgen, omdat het gezin nog maar kort in Nederland verblijft. Een VGB is een justitiële screening op grond waarvan verklaard wordt dat er geen bezwarende feiten of omstandigheden zijn die de veiligheid van het kind kunnen schaden. Dat betekent dat Nidos dan zelf de veiligheid van het kind moet inschatten.

In een reactie op het rapport aan de Tweede Kamer op 12 september 2014 (*Kamerstukken II 2014/15, 27 062, nr. 94*) zegt de Staatssecretaris dat Nidos maatregelen zal nemen om te komen tot eenduidigheid en transparantie van de onderbouwing van de afwegingen die leiden tot de conclusie dat een kind wel of niet veilig opgroeit. De Staatssecretaris zegt verder toe dat over netwerkgezinnen en de VGB's nader overleg plaats vindt.

Op 1 januari 2015, na het besluit tot sluiting van de campus, verblijven er nog 280 kinderen in de campus. Het overgrote deel van hen komt uit Eritrea (250). Het gaat om 220 jongens en 30 meisjes. Op 1 januari 2014 is het aantal jongeren in de campus veel lager. Het gaat om 50 jongeren, met name jongens uit Afghanistan en Guinee.

Op 1 januari 2015 zijn er 340 kinderen in een kleinschalige opvangsituatie (KWG of KWE) ten opzichte van 240 kinderen in het jaar daarvoor.. De meesten van hen zijn jongens. De voornaamste nationaliteiten zijn nu Eritrea, Syrië en Afghanistan. Op 1 januari 2014 gaat het nog vooral om Afghaanse kinderen. Net als op 1 januari 2014 zijn er een jaar later 40 kinderen in de beschermde opvang voor slachtoffers van mensenhandel (zie over de Beschermde Opvang ook paragraaf 2.4.3 en 6.10.3).

### ***Amv's met onbekende bestemming vertrokken***

In 2014 zijn er 40 amv's die in een terugkeertraject van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) terecht komen met onbekende bestemming vertrokken. Er is sprake van een dalende trend. In 2013 zijn er 70 amv's met onbekende bestemming vertrokken en in 2012 110.

#### *6.5.3 Kinderrechtenbeschouwing*

De kwaliteit van de opvang van asielzoekerskinderen en de lengte van het verblijf in de opvang, zijn van groot belang voor hun ontwikkeling, fysieke en geestelijke gezondheid en onderwijs. Hiermee zijn dan ook vele rechten in het IVRK gemoeid, waaronder artikel 6 (het recht op ontwikkeling), artikel 16 (het recht op privacy), artikel 28 en 29 en artikel 31 (het recht op rust, vrije tijd en recreatie).

In 2014 is sprake van een toename van het aantal kinderen dat asiel aanvraagt, in gezinsverband of als amv. Deze toename komt vooral door een hoger aantal Syrische en Eritrese kinderen, zowel kinderen in gezinsverband als amv's. Eritrese kinderen vormen de grootste groep amv's. Vanwege de slechte mensenrechtensituatie in hun herkomstlanden komen zij in het algemeen in aanmerking voor een asielstatus die snel kan worden verleend. De duur van hun verblijf in de opvang voor asielzoekers hangt met name af van de beschikbaarheid van woningen of woonvoorzieningen in gemeentes. De situatie voor Syrische en Eritrese kinderen kan daardoor enigszins afwijken van kinderen met een andere nationaliteit, die langer in een asielprocedure kunnen zijn of te maken kunnen krijgen met afwijzingen van het asielverzoek van henzelf of, als zij in gezinsverband komen, hun gezinsleden.

Voor amv's heeft de Staatssecretaris in 2014 een nieuw opvangmodel aangekondigd dat vanaf 1 januari 2016 zal ingaan. Dit model is gebaseerd op kleinschaligheid, het plaatsen van meer kinderen in pleeggezinnen (kinderen t/m 14 jaar in plaats van 12 jaar) en het verlenen van opvang in één regio om de continuïteit van onderwijs en leefsituatie te bevorderen. De campus die is bekritiseerd vanwege de grootschaligheid zal als opvangmodel komen te vervallen. Ook zal het verblijf in de Procesopvanglokaties (POL's) aan het begin van de asielprocedure worden bekort. De POL's zijn ook bekritiseerd vanwege het gebrek aan voorzieningen en toegang tot onderwijs. De aangekondigde wijzigingen van het opvangmodel zijn vanuit kinderrechtenperspectief een verbetering. De praktijk in 2014 is echter nog niet conform het nieuwe opvangmodel. Er worden bijvoorbeeld 250 Eritrese amv's in de campus geplaatst, hoewel dit opvangmodel binnenkort wordt stopgezet. Eritrese amv's vormen ook de grootste groep kinderen in kleinschalige woonsituaties.

De meeste amv's verblijven bij pleeggezinnen. Het gaat daarbij in veel gevallen om Somalische kinderen. In een rapport van de Inspectie Jeugdzorg van september 2014 over de opvang van amv's in opvang- en woongezinnen worden zorgen geuit over de wijze waarop Nidos-voogden bij de screening aandachtspunten ten aanzien van gezinnen vastleggen en onderbouwen. De Inspectie beveelt aan dat dit op transparante wijze gebeurt. Dit is in verband met de veiligheid en ontwikkeling van het kind van groot belang.

Er lijkt sprake van een dalende trend van kinderen die met onbekende bestemming vertrekken uit de DT&V-terugkeertrajecten. Het gaat in 2014 om 40 kinderen. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, blijft het van belang de kinderen te volgen en te voorkomen dat andere kinderen uit beeld raken.

Een langdurig verblijf in een AZC voor kinderen van gezinnen kan schadelijk zijn voor hun ontwikkeling. In 2014 verbleven echter 130 kinderen langer dan drie jaar in een AZC. In 2013 waren er vrijwel geen kinderen die zo lang in een AZC verbleven. Bezien vanuit de rechten van het kind is met name de situatie van kinderen in de gezinslocaties (GLO's) problematisch. Op 1 januari 2015 verblijven ruim 1000 kinderen in de GLO's, waarvan 200 kinderen twee tot drie jaar in de GLO en 100 kinderen zelfs langer dan drie jaar. In deze periode verblijven de kinderen in een situatie die lijkt op gevangenschap, met gebrekkige rust en privacy en weinig financiële ondersteuning voor de ouders. Dit staat op gespannen voet met het recht op ontwikkeling (art. 6 IVRK), het recht op privacy (art. 16 IVRK), passende ondersteuning van de ouders (art. 18 IVRK), gezondheid (artikel 24 IVRK), het recht op een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK) en het recht op rust, vrije tijd en recreatie (art. 31 IVRK). In dit verband kan worden gewezen op de *Concluding Observations* van het Kinderrechtencomité over Nederland waarin wordt aanbevolen om kinderen niet te detineren in opvangcentra met vrijheidsbeperkingen en ervoor te zorgen dat de levensstandaard adequaat is.

## 6.6 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

### *Gezinnen met kinderen*

In Nederland kunnen asielzoekers en migranten worden gedetineerd in verband met de uitzetting naar eigen land of in verband met het overschrijden van buitengrenzen zonder geldige documenten. De wettelijke grondslagen van deze vormen van detentie staan in de Vreemdelingenwet: Hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet (artikel 56 t/m artikel 60 Vw) voor detentie in verband met uitzetting en artikel 6 Vw in verband met grensdetentie. De voorwaarden voor detentie worden ook beheerst door regelgeving van de Europese Unie. Het gaat om de terugkeerrichtlijn die in de rapportageperiode van 2014 al was omgezet in nationale wetgeving en de herziene opvangrichtlijn en procedurerichtlijn die in 2015 zijn omgezet. Ook kinderen kunnen in beginsel worden gedetineerd. Dit kan in het geval van bewaring in verband met uitzetting echter alleen als 'ultimum remedium'. Tegen detentie van kinderen van asielzoekers en migranten bestaat al langer maatschappelijk weerstand. In Nederland werken ngo's samen in de coalitie 'Geen kind in de cel'.

Het College voor de Rechten van de Mens rapporteert in mei 2014 over grensdetentie in *Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen*. Het College vindt dat bij grensdetentie geen sprake is van een volgens het internationaal voorgeschreven belangenafweging en adviseerde de Staatssecretaris gezinnen met kinderen in open units te plaatsen (2014b). Op 28 mei 2014 heeft de Staatssecretaris aangekondigd dat grensdetentie in beginsel niet meer wordt opgelegd. Als een screening aantoont dat er geen aantoonbare redenen

zijn om toegang te weigeren, zoals vermoedens van mensensmokkel of mensenhandel of verstoring van de openbare orde, kan een gezin gewoon de asielpprocedure doorlopen via AC Ter Apel (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827).

Detentie in verband met uitzetting van gezinnen op grond van artikel 59 Vw 2000 wordt nog wel opgelegd. Op 13 september 2013 besluit de Staatssecretaris dat gezinnen met minderjarige kinderen niet op deze grond in bewaring worden gesteld, tenzij een van de ouders zich eerder aan het toezicht heeft onttrokken (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1721). In 2014 herziet de Staatssecretaris dit besluit, omdat enkele gezinnen toch met onbekende bestemming vertrokken (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827). De Staatssecretaris besluit tevens dat de detentie zal plaatsvinden op een kindvriendelijke gezinslocatie. Deze wordt in oktober 2014 geopend in Zeist.. Het gaat om een tijdelijke locatie in afwachting van de bouw van een structurele gezinslocatie die in 2015 wordt geopend (*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1896). Volgens het ministerie is het uitgangspunt het bieden van een tijdelijke woonomgeving in een gesloten setting (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2015).

Tot aan oktober 2014 zijn nog 80 kinderen van gezinnen geplaatst in een locatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Hierna worden deze kinderen van de gezinnen geplaatst in een gesloten gezinslocatie. De gemiddelde duur van detentie is zes dagen. Er gaan tot aan 18 juni 2014 nog 30 gezinnen met 50 kinderen in grensdetentie. Vanaf 1 september 2014 kan dit alleen na een screening en zijn er geen kinderen in detentie geplaatst in de gesloten gezinslocatie. In vergelijking met voorgaande jaren is sprake van een geringer aantal kinderen in bewaring. In 2013 zijn 170 kinderen van gezinnen in vreemdelingendetentie geplaatst. Van hen zijn 120 kinderen in grensdetentie geplaatst. De gemiddelde verblijfsduur was vijf dagen. In 2012 worden nog 350 kinderen gedetineerd. De gemiddelde verblijfsduur is zes dagen.

### ***Amv's***

Amv's konden volgens het beleid in 2013 (*Kamerstukken II* 2010/11, 27 062, nr. 68) alleen in bewaring worden gesteld als er zwaarwegende belangen waren. De maatregel werd ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting. Na de toezegging onderzoek te doen of de maatregel in een ander soort instelling kon plaats vinden (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1721), kondigde de Staatssecretaris in mei 2014 aan dat hij dit inderdaad zal doen (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827). De Dienst Justitiële Inrichtingen bericht dat de amv's in de gesloten gezinslocatie in Zeist in bewaring kunnen worden gesteld. In 2014 zijn 10 amv's in bewaring gesteld, vanaf 1 oktober in de gesloten gezinsvoorziening. De gemiddelde duur is 14 dagen. Het gaat om amv's die verdacht zijn van, of veroordeeld zijn, wegens een misdrijf of amv's die zich eerder aan een toezichtsmaatregel hebben onttrokken.

### 6.6.1 Kinderrechtenbeschouwing

Artikel 37 van het IVRK schrijft voor dat geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn vrijheid mag worden beroofd. Detentie van een kind mag slechts als uiterste maatregel, voor de kortst mogelijke duur en, ook op grond van art. 3 IVRK, na een weging van het belang van het kind, naast het uitvoeren van een noodzakelijkheidstoets.

In januari 2014 publiceerde ‘Geen kind in de cel’ een rapport: *Papa, hebben we iets ergs gedaan?* Het rapport beschrijft de negatieve gevolgen van detentie voor kinderen. Het gaat daarbij zowel om grensdetentie die wordt opgelegd vanwege toegangsweigering bij irreguliere binnenkomst als bewaring ten behoeve van uitzetting.

De Staatssecretaris heeft gevolg gegeven aan de adviezen van het College voor de Rechten van de Mens en andere organisaties om ten aanzien van gezinnen af te zien van grensdetentie, behoudens in uitzonderlijke gevallen. Ten aanzien van vreemdelingenbewaring van gezinnen ter fine van uitzetting geldt dat deze, als uiterste maatregel en voor een duur van maximaal 14 dagen, zal worden opgelegd in een kindvriendelijker locatie. Deze is in oktober 2014 geopend en met name gebruikt voor het opleggen van bewaring voor uitzetting.

Het beleid ten aanzien van bewaring van gezinnen met kinderen en amv's staat thans in de Vreemdelingencirculaire (Vc A5/2.4). Hierin staat dat bij gezinnen met kinderen en amv's een versterkte mate van terughoudendheid dient te worden betracht bij vrijheidsontneming en dat zoveel mogelijk wordt volstaan met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in plaats van een vrijheidsontnemende maatregel om het vertrek voor te bereiden.

## 6.7 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

Het rapport *Kinderen buiten beeld* is een empirisch onderzoek naar de leefsituatie van ongedocumenteerde minderjarige vreemdelingen in enkele grote steden (Lectoraat, 2014). Het restrictieve vreemdelingenbeleid heeft ook gevolgen voor gemeenten. Binnen de gemeentegrenzen wonen immers de ongedocumenteerde ouders en hun kinderen die zich staande proberen te houden. Het onderzoek richt zich op de woon- en leefomstandigheden van ongedocumenteerde kinderen in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de omvang, achtergrond en ontwikkelingssituatie van deze kinderen. Er zijn 29 kinderen geïnterviewd uit 27 huishoudens. De kinderen geven aan dat door het geldgebrek er een tekort is aan elementaire zaken. Zo melden enkele kinderen dat er geen geld is om schoolspullen aan te schaffen, het ontbreken van goede schoenen en geschikte kleding. Ook een fiets, een computer en een internetaansluiting wordt door kinderen genoemd als gemis. Over de woonomstandigheden komt uit de interviews naar voren dat de kinderen en hun gezinnen vaak zijn verhuisd en dat ze over het algemeen klein behuisd zijn. Alle geïnterviewde kinderen zitten op school, het merendeel op het vmbo. Het moge duidelijk zijn dat de angst voor uitzetting, de armoede en het eetpatroon de gezondheid van de kinderen niet ten goede komt. Het onderzoek is niet representatief, maar wel indicatief voor de problemen die ongedocumenteerde minderjarige vreemdelingen ondervinden. Het gemis van een ID levert problemen op in het maatschappelijk verkeer, zoals problemen op bij de

inschrijving op scholen, toegang tot bepaalde dienstverlening (zoals bibliotheek en mobiele telefonie) en het voldoen aan de legitimatieplicht tegenover politie en in het openbaar vervoer. Naar aanleiding van de Kinderrechtenmonitor 2014 heeft de regering laten weten dat de Nederlandse overheid geen identiteitsbewijs aan minderjarige vreemdelingen verstrekt die zijn uitgeprocedeerd en onrechtmatig in Nederland verblijven (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 462). Het verstrekken van een identiteitsmiddel zou de schijn van legaliteit creëren. Een door de Nederlandse overheid verstrekt document aan amv's zou een tegenstrijdig signaal geven en de prikkel tot vertrek doen afnemen. Dit staat ook haaks op wat de herijking van het amv-beleid beoogt. Onrechtmatig verblijvende kinderen hebben tot het vertrek uit Nederland of het bereiken van de meerderjarigheid recht op opvang, scholing, en medische zorg. Het ontbreken van identiteitsdocumenten doet hier volgens de regering niet aan af.

#### *6.7.1. Toegang tot gezondheidszorg*

Kinderen zonder verblijfstatus groeien op in armoede, in slechte woonomstandigheden en staan onder grote psychische druk. Met ingang van 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet van kracht. De voorzieningen uit deze wet dienen ook verstrekt te worden aan niet-rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen (artikel 1.2 lid 2 en 4 Besluit Jeugdwet). Alle voorzieningen van de Jeugdwet zijn beschikbaar voor alle in Nederland verblijvende minderjarigen, ongeacht hun verblijfsstatus. Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen krijgen de hulp die ze nodig hebben, maar hierbij geldt, dat zij bij voorkeur niet in een pleeggezin worden geplaatst. Bovendien wordt de jeugdhulp toegekend voor maximaal een half jaar. De gemeente is dus met ingang van 1 januari 2015 formeel verantwoordelijk voor het verstrekken van voorzieningen in het kader van de Jeugdwet aan alle kinderen en jongeren tot 18 jaar die in de gemeente verblijven (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015b). De regering heeft in overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten afspraken gemaakt over de jeugdhulp aan niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

#### *6.7.2 Toegang tot het onderwijs*

Het is belangrijk de stage van studenten niet als werk wordt gekwalificeerd, maar als onderwijs. Naar aanleiding van Kamervragen over kinderen zonder rechtmatig verblijf die geen stage kunnen lopen reageert de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als volgt (*Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 2162). In Nederland hebben kinderen recht op onderwijs. In sommige gevallen maakt een stage onderdeel uit van de opleiding. Hierdoor ontstaat er een spanning tussen het recht op onderwijs en het belang van de Nederlandse overheid om een restrictief vreemdelingenbeleid te voeren en illegaal verblijf te ontmoedigen. De regering meent hierdoor geen werkvergunning voor onrechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdeling te kunnen verlenen. In het mbo speelt dit probleem niet omdat stage een verplicht onderdeel is van de opleiding en daarom is vorig jaar voor onrechtmatig verblijvende leerlingen een vrijstelling opgenomen. Naast het mbo zijn er echter andere onderwijsroutes in het voortgezet onderwijs die specifiek gericht zijn op het opdoen van beroepspraktijkvorming



waardoor stage een essentieel onderdeel van de opleiding vormt. Indien voor deze leerlingen geen alternatieve onderwijsroutes beschikbaar zijn zonder verplichte stage, dient volgens de regering voor hen ook een vrijstelling te gelden. Voor hbo- (en wo-) opleidingen wordt geen uitzondering gemaakt omdat het mogelijk is een opleiding te kiezen waarbij stage geen verplicht onderdeel is van de opleiding.

### 6.7.3 Kinderrechtenbeschouwing

Het ontmoedigingsbeleid om onrechtmatig verblijvende vreemdelingen terug te laten keren heeft zijn weerslag op kinderen. Uit het indicatieve onderzoek *Kinderen buiten beeld* blijkt dat de angst voor uitzetting, de armoede en het gebrekkige eetpatroon de gezondheid van de kinderen niet ten goede komt. Daarmee staat hun recht op genot van de grootst mogelijke gezondheid van artikel 24 lid 1 IVRK staat voor deze kinderen onder druk. Het lijkt daarbij vooral van belang dat de instabiele situatie van onrechtmatig verblijf van zo kort mogelijke duur dient te zijn. Indien uitzetting niet mogelijk blijkt, dienen de kinderen niet de dupe van het gedrag van hun ouders of de overheid te worden (artikel 2 lid 2 IVRK). Bovendien komt hier het recht op een toereikende levensstandaard voor elk kind in het geding van artikel 27 IVRK. Hoewel ouders daarvoor de primaire verantwoordelijkheid hebben, dient de Staat te zorgen dat ouders de verplichtingen voortvloeiend uit deze verantwoordelijkheid kunnen nakomen. De inschrijving op scholen verloopt nog steeds moeizaam als de kinderen geen identiteitsbewijs kunnen overleggen. Daarmee wordt het recht op onderwijs van artikel 28 IVRK belemmerd. Dat is ook het geval indien een stage niet gerekend worden tot de verplichte opleiding en kinderen – vanwege het verbod om te mogen werken zonder verblijfsvergunning – geen stage mogen lopen. Het ongewenste resultaat daarvan is dat zij daardoor hun opleiding niet volledig kunnen voltooien.

## 6.8 Staatloze kinderen

De staatloosheid als maatschappelijk probleem heeft de laatste jaren steeds meer aandacht gekregen. Dat geldt ook voor minderjarigen. UNHCR schat het aantal staatloze kinderen wereldwijd op vijf miljoen (UNHCR, 2013). De gevolgen van staatloosheid zijn dat veel burgerrechten niet of zeer moeilijk kunnen worden verwezenlijkt (huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg). Er wordt algemeen onderkend dat staatloosheid zoveel mogelijk voorkomen dient te worden. Dat blijkt ook uit de totstandkoming van het VN Verdrag ter beperking van staatloosheid uit 1961. In de praktijk zijn staten echter heel terughoudend met het verstrekken van hun nationaliteit aan staatlozen. In Nederland is voor kinderen die mogelijkheid geopend indien de kinderen in Nederland zijn geboren, staatloos zijn en gedurende drie jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben gehad (artikel 6 lid 1 sub b Rijkswet op het Nederlanderschap, RWN). Op deze bepaling is kritiek geuit omdat dit in strijd is met het Staatloze verdrag uit 1961 (Busser & Rodrigues, 2010). Dit verdrag vereist namelijk geen rechtmatig verblijf. Diezelfde conclusie is te lezen in het onderzoek uit 2013 van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ, 2013b). Een andere conclusie van de ACVZ is dat Nederland dient te voorzien in een vaststellingsprocedure voor staatlozen. Op 10 september 2014 heeft de

Staatssecretaris aangegeven daartoe te willen overgaan (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889). Deze procedure tot vaststelling van de staatloosheid is van belang voor betrokkene om rechten te kunnen uitoefenen. Tevens onderkent de Staatssecretaris dat de vaststelling van belang is voor de vraag of kinderen die staatloos zijn geboren in Nederland een beroep kunnen doen op verkrijging van het Nederlanderschap via uitoefening van het optierecht van artikel 6 lid 1 sub b RWN. De Staatssecretaris komt op 12 november 2014 terug op de optieregeling voor kinderen (*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1917). Enerzijds erkent het kabinet dat op Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid rust ten aanzien van het opheffen van de staatloosheid van staatloze, hier in Nederland geboren kinderen die hier stabiel en feitelijk verblijven. Anderzijds is uitgangspunt van dit kabinet dat het frustreren van vertrek of het zich onttrekken aan toezicht door de ouders niet mag leiden tot toekenning van rechten, noch in het vreemdelingenrecht, noch in het nationaliteitsrecht. Bovendien kan het verlenen van de Nederlandse nationaliteit aan het kind er toe leiden dat ouders verblijf krijgen bij hun Nederlandse kind. Daarom zal in RWN een aparte optiegrond worden opgenomen waarin aan staatloze, in Nederland geboren kinderen een optierecht wordt gegeven, mits is voldaan aan de volgende drie voorwaarden. Ten eerste dient het staatloze kind vijf jaar feitelijk hoofdverblijf te hebben. Ten tweede moet een van de ouders van het staatloze kind de staatloosheid van het kind niet door eigen handelen kunnen opheffen. Ten derde dient het verblijf van het staatloze kind stabiel te zijn, dat betekent dat de ouders van het staatloze kind het vertrek niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan toezicht. Een voorstel voor wetgeving is nog niet gepubliceerd.

**Tabel 6.1: Aantal minderjarigen die in de GBA staan geregistreerd als ‘staatloze’ en Woonsituatie ‘bij ouders’, 1 januari 2014**

Leeftijd	0 tot 12 jaar		12 tot 18 jaar		Totaal
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	
Afrika	<10	0	0	0	<10
Azië	<10	<10	10	<10	20
Nederland	380	340	30	20	770
Overig Europa	<10	<10	<10	<10	10
<b>Totaal</b>	<b>390</b>	<b>340</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>790</b>

Bron: CBS. Afgerond op 10-tallen; Toelichting V&J, 2015.

De cijfers liggen in 2014 (790) weer iets lager dan in 2013 (800 totaal). Hierbij moet worden bedacht dat deze cijfers geen compleet beeld geven van alle staatloze kinderen in Nederland. Dat komt omdat niet alle vreemdelingen staan ingeschreven in het bevolkingsregister. Kinderen die zonder rechtmatig verblijf in Nederland verblijven, staan bijvoorbeeld niet geregistreerd. Ook zijn niet alle asielzoekers ingeschreven. In totaal zijn er 790 staatloze kinderen in Nederland die als inwonend bij hun ouders staan geregistreerd (Tabel 6.1). Op 1 januari 2014 zijn er 80 staatloze kinderen die niet bij de ouders staat ingeschreven (Tabel 6.2).

**Tabel 6.2: Aantal minderjarigen die in de GBA staan geregistreerd als ‘staatloze’ en Woonsituatie ‘niet bij ouders’, 1 januari 2014**

Leeftijd	0 tot 12 jaar		12 tot 18 jaar		Totaal
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	
Afrika	<10	0	<10	0	<10
Azië	0	<10	<10	<10	10
Nederland	20	40	<10	<10	60
Overig Europa	<10	0	0	<10	<10
<b>Totaal</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>&lt;10</b>	<b>10</b>	<b>80</b>

Bron: CBS. Afgerond op 10-tallen; Toelichting V&J, 2015.

Sinds 6 januari 2014 vervangt de Wet Basisregistratie Personen (BRP) de Wet GBA. De voorschriften voor de registratie van staatloosheid zijn onder de BRP nagenoeg gelijk gebleven als toen de Wet GBA gold. Een vreemde nationaliteit wordt geregistreerd aan de hand van documenten van een daartoe ter plaatse bevoegde instantie of door toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht. Asielgerechtigde vreemdelingen beschikken vaak niet over documenten om hun nationaliteit aan te tonen en worden als gevolg daarvan vaak ingeschreven met ‘onbekende nationaliteit’. Op 1 januari 2014 is het aantal bij hun ouders ingeschreven minderjarigen met de toevoeging ‘nationaliteit onbekend’ met 19.090 kinderen aanzienlijk hoger dan het aantal als staatlozen ingeschreven kinderen. Het aantal niet bij hun ouders ingeschreven minderjarigen met onbekende nationaliteit bedraagt over dezelfde periode 2.970.

### 6.8.1 Kinderrechtenbeschouwing

De aandacht voor staatloosheid onder kinderen is een goede zaak. Lange tijd is dit probleem veronachtzaamd. De Staatssecretaris heeft zijn plannen voor een regeling kenbaar gemaakt die het optierecht van staatloze en in Nederland geboren onrechtmatig verblijvende kinderen zou dienen te vereenvoudigen. Allereerst valt daarbij op dat de regeling van artikel 6 lid 1 sub b RWN alleen van toepassing is voor in Nederland geboren kinderen. Kinderen die niet in Nederland geboren zijn, maar hier wel drie jaar of meer hun feitelijk hoofdverblijf hebben, kunnen geen beroep doen op het optierecht. Dat geldt ook voor langdurig verblijvende kinderen. Vervolgens blijkt dat de Staatssecretaris bij de voorgestelde kaders voor een nieuwe regeling beducht is dat ouders op oneigenlijke gronden gebruik kunnen maken van de rechten van hun kinderen. Vandaar dat het optierecht niet van kracht is indien de ouders het gedwongen vertrek uit Nederland gefrustreerd hebben. Indien ouders bewust kiezen voor onrechtmatig verblijf in Nederland en vervolgens een kind krijgen, dan zou dat kind later – met de verkregen Nederlandse nationaliteit – de ouders weer aan een verblijfsrecht kunnen helpen. Ook daar is de regering op tegen. Op zich valt dat te begrijpen, maar oneigenlijk gebruik is nog geen misbruik. Bovendien raakt dit beleid aan een belangrijk beginsel uit het Kinderrechtenverdrag, namelijk dat kinderen niet nadelig mogen worden behandeld vanwege het gedrag of de activiteiten van hun ouders of opvoeders. Deze regel is opgenomen in artikel 2 lid 2 van het IVRK. In het voorstel wordt het kind nu juist wel de dupe van de gedragingen van de ouders. Een ander punt

van kritiek is dat de uitgangspunten van de nog te ontwerpen regeling nu onderscheid maakt tussen rechtmatig verblijvende kinderen en onrechtmatig verblijvende kinderen. Defence for Children vraagt zich in haar brief van 20 januari 2015 af wat de rechtvaardiging voor dit onderscheid is. UNHCR stelt in zijn reactie van 30 januari 2015 dat artikel 1 lid 2 van het Staatlozenverdrag 1961 limitatief de mogelijke vereisten voor het optierecht opsomt. Het in beeld blijven van de overheid behoort daar niet toe.

In de *Concluding Observations* van het VN-Kinderrechtencomité wordt een aanbeveling gedaan over staatloze kinderen. Het Comité wijst op het onderscheid dat de door de regering voorgestelde de regeling voor staatloze kinderen maakt afhankelijk of ouders hebben meegewerkt (par. 32). Het beveelt aan dit onderscheid te laten vallen en in het geheel geen onderscheid tussen staatloze kinderen te maken (par. 33).

## 6.9 Bijzondere toelatingsgronden

### 6.9.1. Kinderpardon

De regeling voor langdurig verblijvende kinderen is op 31 januari 2013 in werking getreden (*Staatscourant* 2013, nr. 2573). Om in aanmerking te komen voor de regeling dienen de jongeren (of hun ouders) een asielerzoek te hebben ingediend, waarna zij vijf jaar in Nederland hebben verbleven voor hun achttiende levensjaar. De kinderen of de gezinnen waar zij deel van uitmaken moeten in het zicht zijn geweest van de overheid, zoals het COA, IND en DT&V, Vreemdelingenpolitie (in het kader van meldplicht) en voogdijinstelling Nidos (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1644, p. 1). Ook mogen er geen contra-indicaties, zoals strafbare feiten of onjuiste gegevens, zijn voor het kind of de gezinsleden. En er moet aantoonbaar zijn meegewerkt aan terugkeer. De regeling kent ook een overgangsregeling en daarover meldt de Staatssecretaris in het voorjaar van 2014 het volgende (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1809):

In totaal zijn er 3.2803 aanvragen ingediend in het kader van de overgangsregeling. In 120 gevallen heeft de vreemdeling de aanvraag na indiening weer ingetrokken. Er zijn in totaal in eerste aanleg 1.370 aanvragen ingewilligd. Er staan nog 10 aanvragen voor de overgangsregeling open. In de eerste aanleg is er op 1.780 aanvragen afgewezen. De belangrijkste afwijzingsgronden zijn:

- De vreemdeling voldoet niet aan de minimale verblijfstermijn, 480 personen;
- Er is nooit een asielaanvraag ingediend, 430 personen;
- De vreemdeling is langer dan toegestaan uit beeld van de Rijksoverheid geweest, 300 personen;
- De vreemdeling voldoet niet aan de gestelde leeftijdsvoorwaarde, 190 personen;
- De vreemdeling is houder van een (niet omzetbare) verblijfsvergunning, 120 personen;
- Er is sprake van openbare orde-aspecten waaronder 1F: 120 personen.

Op 1 april 2014 zijn er van de in totaal 1.620 ingediende bezwaarschriften 1.490 afgehandeld. 80 personen hebben alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Er is op 130 bezwaarschriften nog niet beslist. Dit betreft voornamelijk zaken waarin de IND in afwachting is van nadere stukken, advies of uitslagen van onderzoeken. Er zijn nog onvoldoende uitkomsten van beroep- en hoger beroepszaken om over te rapporteren. Het eindresultaat van de overgangsregeling is dat van de 3.280 aanvragen voor de overgangsregeling zijn er tot 1 april 2014 in totaal 1450 aanvragen ingewilligd. Dit betreft 675 hoofdpersonen en 775 gezinsleden.

Naar aanleiding van deze informatie schrijft de Kinderombudsman op 15 april 2014 een brief waarin hij zijn zorg uit over de gepubliceerde cijfers. De Staatssecretaris reageert daarop met een brief van 1 juli aan de Kinderombudsman waarin hij uiteenzet dat wat betreft de beoordeling van grensgevallen individuele zaken ter beoordeling aan hem zijn en worden voorgelegd. Het betreft hier zijn discretionaire bevoegdheid. Zoals hij ook in de Tweede Kamer heeft gezegd, is hij niet van plan om aan de voorwaarden van de regeling iets te veranderen. Wel heeft de Staatssecretaris steeds aangegeven de regeling ruimhartig uit te voeren. Ook burgemeesters hebben hun zorg kenbaar gemaakt. Op 24 september 2014 laat de Staatssecretaris de Tweede Kamer weten dat in eerste aanleg 98 minderjarige hoofdpersonen zijn afgewezen enkel omdat ze langer dan de toegestane periode buiten beeld zijn geweest van de rijksoverheid. Het ging hierbij om 92 gezinnen. Inclusief gezinsleden betrof dit in totaal 297 personen. Van die 92 gezinnen hebben of krijgen er in totaal 50 gezinnen alsnog een verblijfsvergunning. In totaal gaat het om 158 personen (*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1893). In november 2014 informeert de Staatssecretaris de Tweede Kamer over de beroepszaken met betrekking tot de overgangsregeling. Tot en met 1 november 2014 is er in ruim 260 beroepszaken uitspraak gedaan, waarvan ongeveer 155 beroepen ongegrond zijn verklaard en circa 50 beroepen gegrond. 20 beroepen waren niet-ontvankelijk. In ongeveer 35 zaken is het beroep ingetrokken. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een voorlopige tussenstand, aangezien er nog veel beroepszaken (200) lopen. Tevens lopen er op 1 november 2014 er in totaal ruim 110 zaken in hoger beroep (*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1925).

Op 22 oktober 2014 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de eerste twee uitspraken in hoger beroep gedaan over het kinderpardon. Beide zaken betreffen het onderscheid tussen asielkinderen en kinderen (of hun ouders) die geen asielaanvraag hebben gedaan. In de eerste zaak was de rechtsvraag of het onderscheid tussen asiel en regulier geen discriminatie oplevert en dus verboden is. Ten aanzien van de gestelde discriminatie door het onderscheid tussen asiel en regulier merkt de Afdeling op dat uit de jurisprudentie van het EHRM over het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM volgt dat er pas sprake van discriminatie kan zijn, indien voor het verschil in behandeling geen objectieve rechtvaardiging bestaat. Bij die rechtvaardiging komt de Staat een beoordelingsruimte toe die kleiner wordt naarmate het een personeigenschap betreft (zoals ras of geslacht). De Afdeling beschouwt het ontbreken van de asielaanvraag niet als een dergelijke eigenschap, maar als een keuze van de vreemdeling. Die keuze kan ook aan een minderjarige worden toegerekend. Hiervoor beroept de Afdeling zich op EHRM 4 december 2012 (*Butt tegen Noorwegen*, nr. 47017/09) waaruit wordt afgeleid dat

zwaarwegende redenen van migratiebeleid in beginsel aanleiding zijn een vreemdeling het gedrag van zijn ouders toe te rekenen. Uit EHRM 24 juli 2014 (*Kaplan e.a. tegen Noorwegen*, nr. 32504/11) wordt geconcludeerd dat hiervan in elk geval sprake is indien het risico bestaat dat ouders gebruikmaken van ('exploit') de positie van hun kinderen om een verblijfsrecht te verkrijgen. Omdat het een pardonregeling is komt de Staatssecretaris een ruime beleidsvrijheid toe (ECLI:NL:RVS:2014:3890). In de tweede zaak was de rechtsvraag of het onderscheid tussen asiel en een ander verblijfaanvraag ook geen discriminatie is als er sprake was van mensenhandel. In deze zaak wordt op dezelfde wijze geoordeeld en gesteld dat het zijn van slachtoffer van mensenhandel (van de moeder) niet tot een ander oordeel leidt (ECLI:NL:RVS:2014:3867).

Op 26 november 2014 beslist de Afdeling bestuursrechtspraak dat vanwege het doel en de aard van de overgangsregeling het onderscheid tussen vreemdelingen die al dan niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt gerechtvaardigd te vinden (ECLI:NL:RVS:2014:4382).

Voor de Definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen zijn de cijfers voor toekenningen buitengewoon laag. Vanaf 1 feb 2013 tot 1 januari 2015 zijn er 920 aanvragen ingediend. Daarvan zijn er 700 afgewezen en 20 toegewezen (tien in 2013 en tien in 2014). Daarover valt in het Jaaroverzicht vreemdelingenketen te lezen dat verreweg de belangrijkste afwijzingsgrond is het niet meewerken aan vertrek. Daarnaast zijn er nog twee belangrijke afwijzingsgronden. Het betreft het niet voldoen aan het criterium dat een vreemdeling ten minste vijf jaar voor zijn achttiende verjaardag een asielaanvraag moet hebben ingediend of de identiteit of nationaliteit heeft het kind niet kunnen aantonen (*Kamerstukken II 2014/15*, 19 637, nr. 1987).

### 6.9.2 *Belang van het kind*

Meermalen is aangedrongen op een verblijfsrecht voor kinderen vanwege het belang van het kind (*Kamerstukken II 2014/15*, 34 000 XVI, nr. 83). De Staatssecretaris is van mening dat het Nederlandse toelatingsbeleid in belangrijke mate rekening houdt met de positie van minderjarigen (zowel in gezinsverband als voor amv's), waarmee onder meer recht gedaan wordt aan het Kinderrechtenverdrag. Tevens wordt bij het terugkeerproces rekening gehouden met het belang van minderjarigen en heeft de regering voorzien in een Kinderpardonregeling. Het migratierecht dient er niet toe ontplooiingsmogelijkheden te waarborgen, hoezeer een ieder ook gegund. Als na een zorgvuldige procedure en toetsing door de rechter een verblijfsaanvraag wordt afgewezen, dient de vreemdeling Nederland te verlaten. Bij terugkeer zullen afgewezen vreemdelingen en hun kinderen zich weer moeten aanpassen aan de samenleving in het herkomstland. Voor een deel van hen zal dit beperkingen met zich meebrengen in de mate waarin zij zich bij terugkeer kunnen bewegen, uiteten en ontplooien, in vergelijking met de Nederlandse situatie. Hoewel deze beperkingen door velen in de Nederlandse samenleving terecht als ingrijpend worden gezien, vormen deze beperkingen op zichzelf onvoldoende grond om betrokkenen in het bezit te stellen van een verblijfvergunning. De Staatssecretaris ziet dan ook geen noodzaak om de belangen van kinderen als zelfstandig toelatingscriterium binnen het vreemdelingenbeleid op te nemen (*Kamerstukken II 2014/15*, 19637, nr. 1926).

### 6.9.3 Kinderrechtenbeschouwing

Vanaf het begin van de regeling is er kritiek geuit op de voorwaarden verbonden aan het Kinderpardon (zie onder meer Grütters & Van Os, 2013). De kritiek is aanleiding tot de Initiatiefnota van de Kamerleden Voortman en Gesthuizen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 953, nr. 2). De indieners vinden dat het belang van het kind het belangrijkste criterium is en leidend moet zijn in het Kinderpardon. Om het belang van het kind wel te laten prevaleren, dienen een aantal aanpassingen gedaan te worden in de Regeling langdurig verblijvende kinderen. Vanuit het belang van het kind dat voorop moet staan, zijn de indieners van mening dat er een oplossing moet komen voor alle in Nederland gewortelde kinderen die langer dan vijf jaar in Nederland wonen en een verblijfsvergunning hebben aangevraagd. De voorwaarden van de Regeling langdurig verblijvende kinderen houden onvoldoende rekening met de belangen van kinderen die geen asiel hebben aangevraagd of niet onder Rijkstoezicht stonden, maar wel onder lokaal toezicht.

De Afdeling meent dat in de twee zaken waarover in oktober 2014 is beslist een objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid tussen asiel en regulier aanwezig is. Het ontbreken van een asielaanvraag wordt niet geacht een persoonskenmerk te zijn en die keuze kan aan een minderjarige worden tegengeworpen. Hiertegen zijn twee argumenten in te brengen. Hiervoor beroept de Afdeling zich op het arrest *Butt* (EHRM 4 december 2012, *Butt t. Noorwegen*). In dit arrest heeft het EHRM geoordeeld dat er een groot risico dient te zijn (*a great risk*) dat de ouder het migratierecht oneigenlijk gebruikt (*exploited*). De Afdeling lijkt deze afweging minder streng te hebben uitgelegd. Daarbij speelt nog een tweede argument ten aanzien van de redenering dat die keuze van de ouder(s) voor het niet doen van een asielaanvraag kan aan hun kind worden toegerekend. Terughoudendheid met de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak de regel nu toepast, zou moeten worden ingegeven door artikel 2 lid 2 Kinderrechtenverdrag waarin achterstelling van kinderen vanwege het gedrag van hun ouders wordt verboden. De vrees voor misbruik van de ouders dient te worden afgewogen tegen het belang van het kind (art. 3 IVRK) en het verbod om het kind de dupe te laten worden van het gedrag van de houders (art. 2 IVRK).

De Staatssecretaris is van mening dat het Nederlandse toelatingsbeleid voldoende rekening houdt met het belang van het kind zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag. Een aparte toelatingsgrond acht hij niet nodig. Vanuit het perspectief van het kind lijkt een aparte toelatingsgrond niet perse noodzakelijk, maar het verdient aanbeveling om de incorporatie van het belang van het kind in vreemdelingenprocedures te versterken en bij de belangenafweging een zwaarder gewicht aan toe te kennen. Het probleem is dat deze concrete afweging zowel in de beslispraktijk als in de rechtspraak nauwelijks expliciet kenbaar wordt gemaakt. Ook het Kinderrechtencomité heeft zich hierover in zijn *Concluding observations* uitgesproken. Het betoont zich bezorgd dat de rechter nog onvoldoende invulling aan ‘the best interests of the child’ weten te geven (par. 26). In dat verband brengt zij General Comment nr. 14 onder de aandacht waarin dit beginsel wordt uitgewerkt (par. 27).

## 6.10 Relevante beleidsontwikkelingen

### 6.10.1 Asielverzoeken van kinderen

Voor kinderen bestaat in Nederland geen apart beleid met betrekking tot de gronden voor verlening van een asielstatus. In 2014 is op asielverzoeken nog beslist volgens het concept van de ‘positieve overtuigingskracht’. Als een asielzoeker niet volledig was gedocumenteerd mochten er in het asielrelaas geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van relevante bijzonderheden voorkomen. Dit concept werd ook toegepast in zaken van kinderen. In 2015 is de asielprocedure gewijzigd ten gevolge van de Europese procedurerichtlijn (2013/32/EU). Per 1 januari 2015 geldt een nieuwe IND-Werkinstructie over de geloofwaardigheidsbeoordeling in asielprocedures (WI 2014/10). De positieve overtuigingskracht geldt niet meer. Er is hierbij geen specifiek beleid ontwikkeld voor de beoordeling van asielzoekers van kinderen.

In 2014 vragen 930 amv’s asiel aan. De voornaamste groepen zijn Eritreeërs (490), Syriërs (150) en staatlozen (50). Het gaat vooral om kinderen ouder dan 12 (880), en met name jongens (740 van hen zijn ouder dan 12). Er werden 50 vluchtelingenstatussen verleend en 570 asielstatussen in verband met subsidiaire bescherming. Het ging daarbij vooral om Eritrese amv’s (430 subsidiaire bescherming) en Syrische amv’s (80 subsidiaire bescherming). Er werden 140 aanvragen van amv’s afgewezen.

In 2013 vragen ongeveer 310 amv’s asiel aan in Nederland. Hiervan waren 290 kinderen tussen de 12 en 18 jaar oud. Het betrof 220 jongens en 70 meisjes. De top 3 nationaliteiten waren Afghanistan, Eritrea en Guinee. Er werden ongeveer 140 asielstatussen verleend, meestal op grond van artikel 29 lid 1 sub b Vw 2000.

In 2014 vragen 4.890 kinderen van gezinnen asiel aan. Het gaat om eerste asielverzoeken. Hierbij zijn, anders dan voorgaande jaren, niet inbegrepen nareizende kinderen die willen herenigen met gezinsleden met een asielstatus. Van de kinderen van gezinnen komen er 1.550 uit Syrië, zijn er 650 staatloos en komen er 350 uit Eritrea. De meeste kinderen zijn jonger dan 12 jaar (3.620 tegenover 1.270 kinderen van 12 jaar of ouder). Er werden in 2014 2.530 asielstatussen verleend, waarvan 1.100 aan Syrische kinderen. De meeste kinderen worden toegelaten op grond van subsidiaire bescherming (1.440). Dat geldt zeker voor Syrische kinderen van wie er 1.010 subsidiaire bescherming wordt verleend en 20 een vluchtelingenstatus. Van 1.340 kinderen werd het asielverzoek door de IND afgewezen.

In 2013 vragen 5.980 kinderen van gezinnen asiel aanvroegen. Somalische kinderen vormen in 2013 de grootste groep, namelijk 2.210. De meesten van hen zijn ouder dan 6 jaar. De komst van deze kinderen had veelal te maken met gezinshereniging (Toelichting V&J, 2014). De kinderen moeten na binnenkomst nog formeel een asielverzoek indienen en worden dus ook als asielzoekers geregistreerd.



### 6.10.2 *Buiten schuld – amv's*

Zoals in de Kinderrechtenmonitor van 2014 reeds is vermeld, bestaat er geen aparte verblijfsvergunning voor amv's meer. Een verblijfsvergunning kan nog wel verleend aan een alleenstaande minderjarige vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken en die jonger was dan 15 jaar ten tijde van de eerste aanvraag in Nederland, of die in eigen land geen adequate opvang heeft of buiten zijn schuld deze opvang niet heeft gerealiseerd binnen drie jaar na zijn aanvraag (art. 3.56 van het Vreemdelingenbesluit). Amv's die na afwijzing van het asielverzoek geen verblijfsvergunning krijgen, wordt geen identiteitsdocument verleend.

In 2014 zijn er minder dan 10 aanvragen om buitenschuld-vergunningen ingediend en minder dan 10 vergunningen verleend aan amv's. Het nieuwe stelsel van de buitenschuldvergunning voor amv's wordt toegepast vanaf 1 juni 2013. In 2013 zijn er eveneens slechts zeer weinig vergunningen verleend. Het totaal aantal 'buitenschuld-vergunningen' van gezinnen met kinderen en amv's was tien. Er zijn bovendien in 2013 minder dan tien amv-vergunningen verleend aan kinderen jonger dan 12 jaar en ongeveer tien aan kinderen tussen de 12 en de 18 jaar. In 2012 waren deze cijfers ongeveer hetzelfde.

### 6.10.3 *Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel*

Kinderen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel worden opgevangen in een beschermde opvang. Deze is gericht op bewustwording van het slachtoffer en losweking van de invloed van de mensenhandelaar. Van de beschermde kunnen kinderen worden geplaatst in de reguliere opvang voor amv's.

Het toelatingsbeleid voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel is neergelegd in de hoofdstukken B8 en B9 van de Vreemdelingencirculaire. Het gaat in eerste instantie om een tijdelijke verblijfsstatus, die is gekoppeld aan het strafrechtelijk proces. Deze kan worden omgezet in een niet-tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden, bijvoorbeeld als er risico's in eigen land zijn vanwege de aanwezigheid van mensenhandelaars of vanwege een negatieve behandeling van de eigen omgeving. Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel kunnen ook asiel aanvragen op grond van de risico's die zij bij terugkeer in eigen land lopen om weer slachtoffer te worden van de mensenhandelaren. In de praktijk zijn de twee mogelijk te doorlopen procedures verwarrend voor kinderen.

In 2014 verbleven 40 amv's in de beschermde opvang voor mogelijke slachtoffers van mensenhand. In 2013 verbleven er eveneens 40 amv's in de beschermde opvang voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

### 6.10.4 *Kinderrechtenbeschouwing*

Artikel 22 IVRK schrijft voor dat kinderen die alleen of met hun gezin asiel aanvragen de noodzakelijke steun en rechten volgens het internationaal vluchtelingenrecht moeten worden verleend. Amv's die asiel aanvragen moeten dus een zorgvuldige procedure krijgen waarin zij hun eigen asielmotieven naar voren moeten kunnen brengen. Ook kinderen van gezinnen kunnen zelf asielmotieven hebben en deze moeten in een besluit op het asielverzoek worden betrokken.

Bij het horen van kinderen moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling van het kind en de procedure moet kindvriendelijk zijn. In de beslissing moet het belang van het kind worden meegewogen en rekening worden gehouden met kindspecifieke vervolging. Als na een zorgvuldige asielprocedure blijkt dat het kind niet in aanmerking komt voor asiel, moet in het belang van het kind (art. 3 IVRK) snel een duurzame oplossing worden gevonden, hetzij in het land van herkomst, hetzij in Nederland.

In 2014 zijn twee internationale rapporten verschenen over de beoordeling van asielverzoeken van kinderen, respectievelijk amv's. Deze rapporten zijn ook van belang voor Nederland en betreffen ook de Nederlandse asielprocedure voor kinderen. In het rapport van UNICEF en UNHCR, *Safe & Sound*, van oktober 2014 (UNHCR/UNICEF, 2014) wordt ingegaan op de noodzaak van een Best Interest Assessment (BIA) gedurende de asielprocedure. Door een BIA worden de procedurele behoeften van het kind systematischer in kaart gebracht. Na afloop van een asielprocedure die niet leidt tot toelating op asielgronden zou nog een Best Interest Determination (BID) moeten plaatsvinden om een duurzame oplossing voor het kind te zoeken. Het rapport baseert zich op General Comment nr. 14 van het Kinderrechtencomité over het belang van het kind als eerste overweging (art. 3 IVRK).

In het rapport van UNHCR *The Heart of the Matter* (2014) wordt ingegaan op de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielverzoeken van alleenstaande kinderen, in het bijzonder adolescenten, de grootste groep amv's in Europa. Het rapport is gebaseerd op onderzoek naar de praktijken in vier Europese landen (Nederland, Oostenrijk, Italië en Zweden). Voor Nederland valt op dat er in tegenstelling tot andere onderzochte landen geen specifieke richtlijnen zijn voor ambtenaren en dat het ontbreken van documenten tot aan 1 januari 2015 aanzienlijke negatieve gevolgen voor het asielverzoek had. De Nederlandse procedure verloopt vaak erg snel en is voor veel kinderen onduidelijk. Zo begrijpen kinderen de rollen van de voogd, advocaat en vluchtelingen werker die hen bijstaan vaak niet.

In Nederland bestaan vrijwel geen kaders in wetgeving en beleid ten aanzien van kinderen. De rapporten van UNHCR en UNICEF geven kaders en aanbevelingen voor Best Interest Assessments in de asielprocedure en een Best Interest Determination na beoordeling van de asielmotieven van kinderen. Ook bevatten zij aanbevelingen voor een kindvriendelijker asielprocedure waarbij rekening wordt gehouden met kindspecifieke omstandigheden.

Op basis van deze rapporten constateren Bruin en Kok (2015) dat in Nederland behoefte is aan duidelijker richtlijnen voor de beoordeling van asielverzoeken van kinderen. De vertegenwoordiging van kinderen gedurende de gehele procedure moet duidelijk zijn geregeld. Ook zou de procedure kindvriendelijker moeten en zou gebruik moeten worden gemaakt van kindspecifieke landeninformatie. Bovendien zou een kader voor multidisciplinaire *Best Interest Assessments* ten behoeve van de asielprocedure en een *Best Interest Determination* na afloop van de asielprocedure moeten worden ontwikkeld. Tot slot is meer informatie nodig over de toelating van kinderen op asielgronden.

Uit de cijfers over 2014 blijkt dat de meeste kinderen van gezinnen en amv's afkomstig zijn uit Syrië en Eritrea. Bij gezinnen van kinderen gaat het met name om Syrische kinderen

jonger dan 12. Bij Eritrese kinderen gaat het vooral om amv's, waarvan de meesten jongens ouder dan 12 zijn. Ook bij de asielineuwilligen gaat het met name om Syrische en Eritrese kinderen. Verreweg de meesten wordt subsidiaire bescherming verleend en er worden maar weinig vluchtelingenstatussen verleend. Hoewel het voor de rechtspositie van de houder van de asielvergunning niet wezenlijk uitmaakt of deze een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming bezit, is het in het algemeen van belang dat de feitenvaststelling correct is, dat het Vluchtelingenverdrag juist wordt toegepast en dat hierbij ook gekeken wordt naar kindspecifieke vervolging. Dit geldt uiteraard nog meer voor asielzoekende kinderen uit andere landen, waar de mensenrechtensituatie op zich niet reeds aanleiding is voor statusverlening. In de *Concluding Observations* van het Kinderrechtencomité wordt onder punt 53 de aanbeveling gedaan om de 8-dagenprocedure zodanig te herzien dat rekening wordt gehouden met de behoeften van het kind en dat de beoordeling van asielerzoeken rekening houdt met de ontwikkeling van het kind. Ook moet het belang van het kind een duidelijker rol spelen in asielzaken van kinderen.

In 2014 vroegen slechts zeer weinig kinderen verzoeken om een amv-vergunning vanwege buitenschuld en dat deze derhalve ook maar zelden wordt verleend. Het is niet duidelijk waarom kinderen zich zo weinig beroepen op buitenschuld. In dit verband kan worden gewezen op de *Concluding Observations* van het Kinderrechtencomité onder punt 53(e) waarin staat dat Nederland moet voorkomen dat kinderen worden teruggestuurd naar weeshuizen in het land van herkomst.

In 2014 bestaat onduidelijkheid over hoe het vreemdelingenrecht in de praktijk werkt ten aanzien van amv's die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. Deze kinderen verblijven in eerste instantie in de beschermde opvang. Zij kunnen vanwege risico's in eigen land asiel aanvragen, maar ook een reguliere tijdelijke verblijfsvergunning ontvangen als zij aangifte doen tegen de mensenhandelaar of aannemelijk maken dat zij te bang of getraumatiseerd zijn om aangifte te doen of te getuigen. Deze reguliere verblijfsvergunning kan onder bepaalde omstandigheden na een jaar worden omgezet in een niet-tijdelijke humanitaire verblijfsvergunning. Unicef en Defence for Children (2013) stellen dat het bestaande systeem rondom vreemdelingrechtelijke procedures moet worden aangepast. Er moet meer uitgegaan worden van het belang van het kind en een duurzaam toekomstperspectief. Buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel moeten na één jaar duidelijkheid krijgen of een duurzaam verblijfsrecht wordt verleend. Het Kinderrechtencomité beveelt in de *Concluding Observations* onder punt 57 aan om aan slachtoffers van mensenhandel een speciale verblijfsvergunning te verlenen ongeacht de samenwerking met de strafprocedure.

In 2014 vragen drie auteurs aandacht voor de positie in het vreemdelingenrecht van kinderen die onder toezicht zijn gesteld. Cardol, Faber en Lourens stellen in (2014) dat bij ondertoezichtstellingen het vreemdelingenrecht kan botsen met het jeugdrecht, met name als sprake is van uitzettingsbeslissingen. Het kan in de praktijk gaan om een kindbeschermingsmaatregel die na het vreemdelingsrechtelijk besluit wordt getroffen. In deze gevallen kan de werking van het vreemdelingrechtelijk besluit tijdelijk opzij worden gezet door het jeugdrecht. Het kan ook gaan om de omgekeerde situatie, dat na een

kinderbeschermingsmaatregel een vreemdelingrechtelijke beslissing wordt genomen. Deze kan een ingezet beschermingstraject doorkruisen, bijvoorbeeld als vreemdelingenbewaring aan uithuisplaatsing in de weg staat of als een dreigende uitzetting als een zwaard van Damocles boven een familie hangt. Volgens de auteurs worden essentiële waarden van het jeugdrecht zoals het belang van hechting en continuïteit in de opvoeding en verzorging soms door het vreemdelingrechtelijk kader gefrustreerd. Zij pleiten voor een heroverweging van het wettelijk kader om het belang van het kind van artikel 3 IVRK een steviger fundering te geven.

## **6.11 Conclusies en aanbevelingen**

### **6.11.1 Conclusies**

#### *Europese ontwikkelingen*

Voor minderjarigen vreemdeling zijn de Europese ontwikkelingen van groot belang. Enerzijds is er nieuwe regelgeving op het terrein van asiel van kracht geworden die de lidstaten dwingt specifieke bepalingen ter bescherming van minderjarigen op te nemen. Zo krijgen kinderen een zelfstandig recht om een verzoek tot internationale bescherming in te dienen en dient een interview op een kindvriendelijke manier te worden afgenomen. Anderzijds is er de rechtspraak van het Hof van justitie van de EU waarin bijzondere bescherming aan minderjarige vreemdelingen wordt geboden. Het betreft de regel dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet moeten worden teruggestuurd naar het land van eerste aanvraag en dat voor het terugsturen van kinderen naar Italië voldoende garanties voor goede opvang moeten worden geboden. Het Nederlandse beleid dient op dit punt aan artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) te voldoen. Hierin wordt bepaald dat bij alle handelingen in verband met kinderen, de belangen van het kind een essentiële overweging vormen. Deze bepaling stemt overeen met artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag.

#### *Gezinsmigratie*

Voor wat betreft gezinsmigratie moet worden geconstateerd dat de nareis van minderjarige kinderen van familieleden die in Nederland asiel hebben verkregen, is verbeterd. Het Europese Hof voor Rechten van de Mens heeft in de zaak *Jeunesse* een belangrijke uitspraak gedaan. Het Hof is van mening dat bij de vraag of een langdurig in Nederland onrechtmatig verblijvende ouder mag worden uitgezet de belangen van haar kinderen aanzienlijk meewegen. Vanwege die belangen en omdat de Nederlandse overheid haar onrechtmatig verblijf langdurig had gedoogd, mocht de moeder niet worden uitgezet. De afweging van de belangen van kinderen moet helder in een context worden gezet en moet terugkomen in de beschikking. Nederland heeft het gezinsherenigingsbeleid echter niet gewijzigd naar aanleiding van deze uitspraak.

*Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen*

Er lijkt sprake van een dalende trend van kinderen die met onbekende bestemming vertrekken uit de DT&V-terugkeertrajecten. Het gaat in 2014 om 40 kinderen. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, blijft het van belang de kinderen te volgen en te voorkomen dat andere kinderen uit beeld raken. Een langdurig verblijf in een AZC voor kinderen van gezinnen kan schadelijk zijn voor hun ontwikkeling. In 2014 verbleven 130 kinderen langer dan drie jaar in een AZC. In 2013 waren er vrijwel geen kinderen die zo lang in een AZC verbleven. Het is van belang na te gaan waarom deze kinderen zo lang in het AZC verblijven en of, in het belang van het kind, moet worden voorzien in een andere woonsituatie of verblijfsrechtelijke status. Ruim 1.000 kinderen verblijven in gezinslocaties, waarvan 200 kinderen twee tot drie jaar in de GLO en 100 kinderen zelfs langer dan drie jaar. In deze periode verblijven de kinderen in een situatie die lijkt op gevangenschap, met gebrekkige rust en privacy en weinig financiële ondersteuning voor de ouders.

*Minderjarigen in vreemdelingenbewaring*

In oktober 2014 is een kindvriendelijke gezinslocatie geopend in Zeist. Hier worden gezinnen in vreemdelingenbewaring geplaatst, evenals gezinnen die niet door de controle bij grensdetentie kwamen. Het gaat om een tijdelijke locatie in afwachting van de bouw van een structurele gezinslocatie die in 2015 wordt geopend. De medewerkers in de gesloten locatie dragen geen uniform en de beveiliging zal voor de kinderen minder nadrukkelijk zichtbaar zijn. Maar hiermee is onder voorwaarden detentie van kinderen nog steeds mogelijk.

*Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen*

Het ontmoedigingsbeleid om onrechtmatig verblijvende vreemdelingen terug te laten keren heeft zijn weerslag op kinderen. Voor hen is het van belang dat de instabiele situatie van zo kort mogelijke duur dient te zijn. Indien uitzetting niet mogelijk blijkt, dienen de kinderen zo goed als mogelijk aan het maatschappelijk verkeer te kunnen deelnemen. Het gedrag van de ouders mag de kinderen niet worden tegengeworpen. Toegang tot openbare diensten en scholen mag niet worden belemmerd omdat de kinderen niet over een identiteitsbewijs kunnen beschikken.

*Staatloze kinderen*

Het aantal staatloze kinderen is heel licht afgenomen en het aantal kinderen dat geregistreerd staat met nationaliteit onbekend is nog steeds aanzienlijk. Het is winst dat inmiddels een voorstel is gedaan tot een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. Deze procedure is eveneens van belang van staatloze kinderen. Het is zorgelijk dat bij de publicatie van de eerste contouren van deze regeling een onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen van wie de ouders het gedwongen vertrek hebben gefrustreerd en van wie de ouders dat niet hebben gedaan. Een ander punt van zorg is dat de vaststelling van staatloosheid niet automatisch leidt tot een verblijfsrecht.

### *Bijzondere toelatingsgronden*

De tijdelijke Regeling langdurig verblijvende kinderen heeft aan veel kritiek bloot gestaan. De regering is vrijwel niet bereid gebleken hieraan tegemoet te komen. Een belangrijke punt is of het niet discriminerend is om alleen kinderen die asiel hebben aangevraagd (of hun ouders) in aanmerking te laten komen en niet de kinderen die op een andere verblijfsaanvraag zijn binnen gekomen. De hoogste Nederlandse vreemdelingenrechter heeft echter beslist dat dit onderscheid gerechtvaardigd is. De definitieve regeling valt in negatieve zin op doordat nauwelijks aanvragen worden toegekend.

De regering is van mening dat het Nederlandse toelatingsbeleid voldoende rekening houdt met het belang van het kind zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag. Een aparte toelatingsgrond in het belang van het kind is niet nodig. Deze opstelling maakt het des te urgenter dat de belangenafweging zowel in de beslispaktijk als in de rechtspraak expliciet kenbaar wordt gemaakt. Daarvan is nu onvoldoende sprake.

### *Relevante beleidsontwikkelingen*

In 2014 blijkt dat de meeste kinderen van gezinnen en amv's afkomstig zijn uit Syrië en Eritrea. Bij gezinnen met kinderen gaat het met name om Syrische kinderen jonger dan 12. Bij Eritrese kinderen gaat het vooral om amv's, waarvan de meesten jongens ouder dan 12 jaar zijn. Ook bij de asielinwillingen gaat het met name om Syrische en Eritrese kinderen. Verreweg de meeste kinderen wordt bescherming verleend. Meer aandacht zou mogen uitgaan naar de vraag of er sprake is van kindspecifieke vervolging. Dit geldt in het bijzonder voor asielzoekende kinderen uit landen waar de mensenrechtensituatie op zich niet reeds aanleiding is voor statusverlening.

## **6.11.2 Aandachtspunten**

### *Europese ontwikkelingen*

1. De toetsing van het belang van het kind van artikel 24 EU Grondrechtenhandvest door de bestuursrechter heeft een terughoudend karakter. Het verdient aandacht dat nationale rechter indien het Unierecht toepasselijk is de relevante bepalingen van het Handvest moeten toepassen. Daarbij past geen terughoudende toetsing.

### *Gezinsmigratie*

2. De vraag of Nederland een verblijfsgrond bij gezinsmigratie in het belang van het kind dient op te nemen, is door de regering negatief beantwoord. Het blijft een aandachtspunt dat de toetsing van dit belang door de beslisambtenaren en door de rechter expliciet en kenbaar dient plaats te vinden.

***Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen***

3. Het aantal kinderen in gezinslocaties en de duur van hun verblijf baart zorgen. Het verdient overweging verlengde plaatsing in AZC's aan te bieden of het regime van de gezinslocaties kindvriendelijker te maken en de tijd te beperken die gezinnen hierin verblijven.

***Minderjarigen in vreemdelingenbewaring***

4. Ten aanzien van vreemdelingenbewaring van gezinnen ter fine van uitzetting en amv's geldt dat deze, als uiterste maatregel en voor een duur van maximaal 14 dagen. Het zou goed zijn dit middel bij gezinnen met kinderen met uiterste terughoudendheid in te zetten.

***Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen***

5. Onrechtmatig langdurig verblijvende kinderen kunnen nu niet beschikken over een identiteitsdocument. Het blijft een aandachtspunt dat deze kinderen over een id-bewijs moeten kunnen beschikken zonder dat daaraan verblijfsrechten kunnen worden ontleend.

***Staatloze kinderen***

6. De voorgestelde regeling voor de vaststelling van staatloosheid is belangrijk voor het optierecht dat staatloze kinderen kunnen uitoefenen om het Nederlanderschap te verkrijgen. Het is in dat opzicht zorgelijk dat voor deze verkrijging de regering voornemens is een onderscheid te maken tussen kinderen wiens ouders wel of niet aan het vertrek van het gezin hebben meegewerkt.

***Bijzondere toelatingsgronden***

7. Bij de uitleg van de Regeling langdurig verblijvende kinderen hanteert zowel het bestuur als de rechtspraak het uitgangspunt dat ouders geen gebruik mogen maken van hun kinderen om zelf een verblijfsrecht te verkrijgen. Dit uitgangspunt druist in tegen het beginsel uit het Kinderrechtenverdrag dat kinderen niet de dupe mogen worden vanwege gedragingen van hun ouders (artikel 2 lid 2 IVRK).

***Relevante beleidsontwikkelingen***

8. Er is behoefte is aan duidelijker richtlijnen voor de beoordeling van asielverzoeken van kinderen. De snelle 8-dagenprocedure leent zich niet goed voor zaken van kinderen. Ook dient de procedure kindvriendelijker te worden en zou gebruik moeten worden gemaakt van kindspecifieke landeninformatie.

## Literatuur

**ACVZ, 2014**  
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel*, Den Haag: ACVZ, 2014.

**ACVZ, 2013a**  
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Geen land te bekennen: Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: ACVZ, 2013a.

**ACVZ, 2013b**  
ACVZ, *Waar een wil is, maar geen weg: Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: ACVZ, 2013.

**Algemene Rekenkamer, 2011**  
Algemene Rekenkamer, *Centraal Orgaan opvang asielzoekers*, Den Haag, 2011.

**Bruin & Kok, 2015**  
Bruin, R. & Kok, S.G., *Het Kind in de Asielprocedure, Asiel & Migrantenrecht*, nr. 4, 2015.

**Busser & Rodrigues, 2010**  
Busser, A. & Rodrigues, P., *Staatloze Roma in Nederland, Asiel & Migrantenrecht 2010*, p. 384-391.

**Coalitie Geen kind in de cel, 2014**  
Coalitie Geen kind in de cel, *“Papa, hebben we iets ergs gedaan?”*, *Kinderen en ouders in vreemdelingendetentie*, Coalitie Geen kind in de cel, 2014.

**Cardol, Faber & Lourens, 2014**  
Cardol, G., Faber, E. & Lourens, G., *Pleidooi voor een redelijke balans, Asiel & Migrantenrecht*, nr. 4, 2014.

**College voor de Rechten van de Mens, 2014a**  
College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien?* Utrecht: CRM, 2014a.

**College voor de Rechten van de Mens, 2014b**  
College voor de Rechten van de Mens, *Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen*, Utrecht: CRM, 2014b.



**Defence for Children, 2015**

Defence for Children, *Reactie Defence for Children op de brief van Staatssecretaris Teeven van 30 oktober 2014 over de uitspraak van het EHRM, Jeunesse t. Nederland ten behoeve van het Algemeen Overleg d.d. 14 januari 2015 van de Commissie van Veiligheid en Justitie*, <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/3681.pdf>

**Dienst Justitiële Inrichtingen, 2015**

Dienst Justitiële Inrichtingen, <https://www.dji.nl/Organisatie/Locaties/Detentiecentra/GGV-Zeist/> geraadpleegd op 16 oktober 2015.

**Grütters & Van Os, 2013**

Grütters, C. & Van Os, C., Het ene gewortelde kind is het andere wél. Over de uitsluiting van niet-asielkinderen bij het Kinderpardon, *Asiel & Migrantenrecht*, 2013, p. 312-319.

**Inspectie Jeugdzorg, 2014**

Inspectie Jeugdzorg, *Opvang- en woongezinnen van Nidos*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, 2014.

**Inspectie Jeugdzorg, 2012**

Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, opvang van amv's op de drie campussen*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, 2012.

**Lectoraat, 2014**

Lectoraat Innovatieve Maatschappelijke Dienstverlening van de Hogeschool Utrecht, Defence for Children en Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, *Kinderen buiten beeld. Een onderzoek naar de woon- en leefsituatie van ongedocumenteerde kinderen*, Utrecht: HU, 2014.

**Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015a**

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2014*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015a.

**Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015b**

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Factsheet Voor alle kinderen. Jeugdwet en Minderjarige Vreemdelingen*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015b.

**Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2014**

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2014.

**Rodrigues, 2013**

Rodrigues, P.R., Het EU-Handvest en het belang van de minderjarige vreemdeling, *EU-Handvest Selecties*, Den Haag: Sdu, 2013, p. 140-147.

**Strik & Vreeken, 2014**

Strik, M.H.A. & Vreeken, M., Nareisbeleid 2014: De overgebleven obstakels voor gezinshereniging, *Asiel & Migrantenrecht*, 2014, p. 144-153

**UNHCR, 2014**

UNHCR, *The heart of the matter. Assessing credibility when children apply for asylum in the European union*, Genève: UNHCR, 2014.

**UNHCR,**

**2013**

UNHCR, *Global trends 2012*, Genève: UNCHR, 2013.

**Unicef / Defence for Children, 2013**

Unicef / Defence for Children, *Bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel, zorgpunten en aanbevelingen bij de herijking van het beleid*, Unicef / Defence for Children, 2013.

**UNHCR**

/

**UNICEF,**

**2014**

UNHCR / UNICEF, *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, Genève: UNHCR / UNICEF, 2014.

**VNG, 2015**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheets asielzoekers en vergunninghouders, Praktische Informatie voor Gemeenten*, Den Haag: VNG, 2015.

**Werkgroep Kind in AZC, 2014**

Werkgroep Kind in AZC. *Het is hier in één woord gewoon...stom*. Werkgroep Kind in AZC, 2014.

**Officiële publicaties**

*Kamerstukken II 2010/11, 27 062, nr. 68*

*Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1635*

*Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1641*

*Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1644*

*Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1721*

*Kamerstukken II 2013/14, 19637, nr. 1809*

*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827  
*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889  
*Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 95  
*Kamerstukken II* 2013/14, 33 953, nr. 2  
*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1893  
*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1896  
*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1917  
*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1925  
*Kamerstukken II* 2014/15, 19637, nr. 1926  
*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1938  
*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1987  
*Kamerstukken II* 2014/15, 27 062, nr. 94  
*Kamerstukken II* 2014/15, 29 344, nr. 122  
*Kamerstukken II* 2014/15, 30 537, nr. 127  
*Kamerstukken II* 2014/15, 32 317, nr. 254  
*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 462  
*Kamerstukken II* 2014-15, 34 000 XVI, nr. 83  
*Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 1918  
*Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 2162  
*Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 2279  
*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 993  
*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 3149  
*Staatsblad* 2013, 487  
*Staatscourant* 2013, nr. 2573

### ***Nationale rechtspraak***

ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4382  
 ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3890  
 ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3867  
 ABRvS 7 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3716  
 HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328  
 Gerechtshof Den Haag, 27 juli 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2164  
 Rb. Den Haag 2 oktober 2014, AWB 14/5065

### ***Europese rechtspraak***

HvJEU 10 juni 2013, C-648/11 (*MA en anderen t. Secretary of State for the Home Department*)  
 HvJEU 27 juni 2006, C-540/03, (*Europees Parlement t. Raad van de Europese Unie*)  
 EHRM 4 november 2014, appl.no. 29217/12 (*Tarakhel t. Zwitserland*)  
 EHRM 3 oktober 2014, appl.no. 12738/10 (*Jeunesse t. Nederland*)  
 EHRM 24 juli 2014, appl.no. 32504/11 (*Kaplan e.a. t. Noorwegen*)

EHRM 4 december 2012, appl.no. 47017/09 (*Butt t. Noorwegen*)

EHRM 21 januari 2011, appl.no. 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*)

## Slotbeschouwing

In de Kinderrechtenmonitor staan de rechten van kinderen centraal en wordt gezien in hoeverre deze rechten worden gewaarborgd in Nederland. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) vormt het uitgangspunt van waaruit de positie van kinderen in Nederland is geanalyseerd. In deze slotbeschouwing wordt aangegeven op welke punten en op welke wijze de situatie van kinderen in Nederland kan worden verbeterd. De Kinderrechtenmonitor is opgebouwd uit 6 domeinen: 1. Gezinssituatie en alternatieve zorg; 2. Bescherming tegen exploitatie en geweld; 3. Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht; 4. Toereikende levensstandaard; 5. Onderwijs; 6. Minderjarige vreemdelingen.

Per domein is de positie van kinderen geanalyseerd op het desbetreffende maatschappelijke terrein, aan de hand van statistieken, wetgeving en wetswijzigingen, beleidsontwikkelingen, relevante rechterlijke uitspraken en wetenschappelijke onderzoeken betreffende kinderen en hun rechten in Nederland. Voor deze monitor zijn cijfers en beleidstoelichtingen opgevraagd bij de betrokken ministeries. De verschillende departementen hebben zich zeer coöperatief opgesteld in het beschikbaar stellen van voor de monitor relevante informatie.

### *Hoofdzorgen uit de Kinderrechtenmonitor*

In de Kinderrechtenmonitor 2014 zijn door de Kinderombudsman vier hoofdaanbevelingen geformuleerd, die volgens hem prioriteit verdienen: 1) stel het kind centraal bij totstandkoming van alle wet- en regelgeving; 2) stel het kind centraal, laat kinderen participeren; 3) maak het kind zichtbaar, zorg voor actuele data; 4) Bied het kind de benodigde zorg, bescherming en voorzieningen.

Een aantal van deze hoofdzorgen heeft ook in de Kinderrechtenmonitor 2015 ruime aandacht gekregen, omdat ze nog niet aan belang heeft ingeboet. Daarnaast zijn er andere, nieuwe aandachtspunten naar voren gekomen. Hieronder worden de meest urgente zorgen en aandachtspunten uiteengezet.

#### *1. De belangen van kinderen voorop stellen*

Op basis van de gegevens zoals gepresenteerd in de Kinderrechtenmonitor 2015 kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre de belangen van kinderen de eerste overweging zijn geweest bij de beslissingen die genomen zijn ten aanzien van verschillende bezuinigingen die door het kabinet Rutte II zijn doorgevoerd. Deze bezuinigingen hebben betrekking op kwetsbare groepen kinderen, zoals kinderen die jeugdhulp nodig hebben en kinderen die in armoede leven. Voor wat betreft de jeugdhulp hebben de bezuinigingen verregaande consequenties. Instellingen voor jeugdzorg worden gesloten en jeugdzorgmedewerkers verliezen daardoor hun baan. Dit heeft als gevolg dat kinderen niet de voor hen vertrouwde zorg kunnen blijven ontvangen. De precieze gevolgen van de decentralisatie van de jeugdhulp voor kinderen moet verder worden onderzocht. Nu reeds zijn er zorgelijke signalen. Daarnaast zal moeten worden gezien in hoeverre gemeenten voldoende kennis en expertise in huis hebben om kinderen en hun ouders tijdig naar de juiste vorm van zorg door te verwijzen. Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit is de afgelopen jaren toegenomen. Ook de hulp aan arme gezinnen is grotendeels een taak van de gemeenten. Daardoor bestaat er weinig overzicht en

eenduidigheid ten aanzien van de ondersteuning van kinderen die in armoede opgroeien. De invloed van bezuinigingen op kinderen die leven in armoede blijft daarom een punt van aandacht.

Het Kinderrechtencomité (2015) merkt in de *Concluding Observations* ten aanzien van Nederland op dat er een gebrek aan begrip bestaat bij professionals, die voor en met kinderen werken, van wat het recht van het kind betekent om zijn belangen de eerste overweging te laten vormen bij alle maatregelen die het kind betreffen (art. 3 IVRK). Het Comité beveelt Nederland dan ook aan om zich in te zetten zodat dit recht voldoende wordt toegepast in alle wetgevende, administratieve en juridische procedures en beslissingen (par. 26-27). Wat betreft het toepassen van het belang van het kind in wetgeving is in de Kinderrechtenmonitor 2014 reeds gepleit voor het invoeren van een ‘kinderrechtentoets’ bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving dat van invloed is op de positie kinderen en jongeren. Ook het Kinderrechtencomité pleit in General Comment nr. 14 (2013) voor het invoeren van een ‘Child-rights impact assessment’, waarin een voorspelling wordt gedaan van de invloed van voorgesteld beleid, wet- en regelgeving, financiering of andere vorm van administratieve besluitvorming op kinderen en de naleving van hun rechten (par. 99).

In de reactie op de hoofdaanbevelingen, zoals geformuleerd in de Kinderrechtenmonitor 2014, geeft de Staatssecretaris van VWS aan dat het kabinet en het parlement er op toezien dat wet- en regelgeving die kinderen betreft, in lijn is met het Kinderrechtenverdrag. Toch blijft aandacht voor het belang en de rechten van het kind onder de maat. Er wordt geen expliciete kinderrechtentoets opgesteld door de Nederlandse overheid, waardoor onduidelijk blijft in hoeverre nieuwe wetten daadwerkelijk voldoen aan de rechten die zijn vastgelegd in het IVRK. Het is daarom van belang om opnieuw aandacht te vragen voor de invoering van een kinderrechtentoets. Met de invoering van een dergelijk mechanisme kan er vanaf de start van de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving worden getoetst of deze voldoet aan de principiële rechten van kinderen. Daarmee kan worden voorkomen dat het belang van het kind ondergeschikt raakt aan bijvoorbeeld economische belangen.

## 2. Participatie van kinderen

In de Kinderrechtenmonitor 2014 is al aandacht gevraagd voor het recht van kinderen om te participeren in beslissingen die hen aangaan (conform art. 12 IVRK). Desondanks blijft dit een punt van aandacht. Het Kinderrechtencomité (2015) is zeer kritisch ten aanzien van de praktische implementatie van dit recht in Nederland. Het Comité merkt op dat er maar weinig mogelijkheden bestaan voor kinderen om te participeren in beslissingen en beleid dat hen treft. Specifiek benoemt het Comité dat kinderen in Caribisch Nederland weinig mogelijkheden hebben om te participeren (par. 30). De Nederlandse regering heeft ten overstaan van het Kinderrechtencomité aangegeven meer werk te willen maken van participatie van kinderen. De uitwerking van dit voornemen kan worden betrokken bij de volgende monitor.

In het verlengde hiervan is het van belang te wijzen op het feit dat de mogelijkheden van kinderen om zelf hun rechten af te dwingen steeds meer in de belangstelling zijn komen te staan. Zo is in het derde Facultatief Protocol bij het IVRK betreffende een individuele klachtenprocedure voor kinderen het individuele recht van kinderen om te klagen tegen

schendingen van hun rechten vastgelegd. Kinderen krijgen zo de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het VN-Kinderrechtencomité. Op 14 april 2014 is het Protocol in werking getreden. Inmiddels hebben 20 Staten het Protocol geratificeerd, waaronder de buurlanden van Nederland. Daarnaast hebben 34 landen het ondertekend. Nederland heeft het Protocol echter nog niet ondertekend of geratificeerd. Om te laten zien dat kinderrechten serieus genomen worden is het van belang dat ook Nederland dit Protocol ratificeert. Ratificatie betekent dat kinderen in Nederland zelf actie kunnen ondernemen, wanneer hun rechten worden geschonden. Daarnaast vormt ratificatie een belangrijk signaal van de Nederlandse overheid dat zij de rechten van het kind, zoals neergelegd in het IVRK, van groot belang acht en wil bijdragen aan de realisatie ervan. Ook het Kinderrechtencomité (2015) beveelt Nederland aan om het Protocol te ratificeren (par. 63).

### 3. *Kennis van kinder- en mensenrechten*

Voor de uitoefening van rechten, waaronder participatierechten, is kennis van het Kinderrechtenverdrag en andere mensenrechtenverdragen een eerste vereiste. Het leren over mensenrechten op school draagt bij aan de waarden- en identiteitsontwikkeling van leerlingen en bereidt hen voor op participatie in de samenleving. Het vergroot bovendien de kans dat leerlingen de kernwaarden van de democratische rechtsstaat kennen en deze onderschrijven (CRM, 2015). In Nederland heeft kinder- en mensenrechteneducatie geen prioriteit in het onderwijs. Scholen mogen zelf invulling geven aan het curriculum en resultaten van deze lesprogramma's worden op scholen niet geëvalueerd.

Het Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* aangegeven zich zorgen te maken over het feit dat kinderen onvoldoende weten van het Kinderrechtenverdrag en de bijbehorende protocollen. Bovendien vindt zij het jammer dat deze documenten geen onderdeel uitmaken van het schoolcurriculum. Het Comité beveelt de Nederlandse overheid dan ook aan maatregelen te nemen om bewustwording te bevorderen van het Kinderrechtenverdrag. Men kan hierbij denken aan campagnes over de inhoud van het Verdrag en de bijbehorende protocollen en het opnemen van deze documenten in het verplichte curriculum van alle scholen (par. 20-21). Ook het Platform #Onderwijs2032, dat eind 2015 een advies moet uitbrengen over hoe het onderwijs er in de toekomst moet gaan uitzien aan het Kabinet, geeft in haar voorlopige voorstel aan dat kinderen meer kennis van de rechtsstaat, democratische waarden en mensenrechten moeten opdoen in het onderwijs (Platform #Onderwijs2032, 2015). Het is van groot belang dat de Nederlandse overheid zich gaat inzetten om kennis van het Kinderrechtenverdrag op structurele wijze te vergroten.

### 4. *Kwetsbare kinderen*

Uit de beschouwing van de rechten van kinderen in de verschillende domeinen komt naar voren dat een aantal groepen kinderen extra kwetsbaar is voor wat betreft het waarborgen van hun rechten. In de Kinderrechtenmonitor 2015 kunnen de volgende groepen kinderen onderscheiden worden:

- kinderen die het slachtoffer zijn van mishandeling, seksueel misbruik of mensenhandel;
- kinderen die opgroeien in armoede;

- kinderen met speciale onderwijsbehoeften;
- kinderen die vanuit het buitenland naar Nederland zijn gekomen;
- kinderen die in Caribisch Nederland wonen.

Over het aantal kinderen in Nederland dat jaarlijks *slachtoffer wordt van kindermishandeling, seksueel misbruik of mensenhandel* bestaat een grote mate van onduidelijkheid. Onderzoek uit 2010 laat zien dat ruim 118 duizend kinderen werden verwaarloosd of mishandeld en dat er per jaar ongeveer 50 kinderen overlijden aan de gevolgen van kindermishandeling. Ook de schattingen die in 2014 gedaan zijn door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen laten een verontrustend beeld zien van het aantal kinderen dat te maken heeft met seksueel misbruik. Daarnaast bestaan er geen betrouwbare cijfers over het aantal minderjarigen dat slachtoffer is van mensenhandel. Er is nader onderzoek nodig om meer betrouwbare gegevens te verzamelen over het aantal kinderen dat slachtoffer is van kindermishandeling, seksueel misbruik of mensenhandel. Vervolgens is het van belang dat signalering en hulpverlening verbeteren, zodat kinderen die hiervan slachtoffer zijn tijdig de juiste hulp krijgen. In het werkveld bestaat er onvoldoende expertise op het gebied van signalering. Het is van belang dat met name medewerkers van het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), de wijkteams en de politie geschoold worden in de adequate signalering en onderkenning van kindermishandeling, seksueel misbruik en mensenhandel, omdat zij de eerste schakels vormen in de keten van hulpverlening. Het opzetten en aanbieden van effectieve hulpverlening aan slachtoffers dient daarnaast prioriteit te hebben.

Een andere kwetsbare groep bestaat uit *kinderen die opgroeien in armoede*. Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, is de afgelopen jaren steeds toegenomen. In het bijzonder kinderen van alleenstaande moeders en kinderen met een niet-westers allochtone achtergrond blijken een grotere kans te hebben om in armoede te leven. De Nederlandse overheid heeft een progressieve verplichting, op basis van artikel 4 IVRK, om de levensstandaard van kinderen ten minste op hetzelfde niveau te houden (zie ook General Comment nr. 5 van het Kinderrechtencomité). Het beleid van de overheid is de afgelopen jaren voornamelijk gericht op het verbeteren van de arbeidsparticipatie van ouders, om zo armoede en bijstandsafhankelijkheid terug te dringen. Financiering die ten goede moet komen aan arme gezinnen wordt aan gemeenten verstrekt. De gemeenten voeren echter een zelfstandig lokaal armoedebeleid, waardoor er landelijk geen eenduidigheid bestaat voor wat betreft de voorzieningen en middelen die ter beschikking staan aan arme gezinnen. Wanneer gemeenten onvoldoende oog hebben voor het aanbieden van voorzieningen aan kinderen uit arme gezinnen dan wordt niet zonder meer aan de progressieve verplichting op basis van artikel 4 IVRK voldaan. Op de rijksoverheid rust dan de verantwoordelijkheid om een adequaat bestaansminimum voor alle kinderen in Nederland te waarborgen (art. 27 IVRK). Daarnaast is het van belang dat het armoedebeleid van gemeenten er op gericht is dat kinderen volwaardig kunnen participeren in de maatschappij en niet uitgesloten worden van deelname aan sport of culturele activiteiten omdat daarvoor geen middelen beschikbaar zijn.

Een andere groep kwetsbare kinderen die hier eveneens uitgelicht wordt bestaat uit *kinderen met speciale onderwijsbehoeften* doordat zij leerachterstanden, leerproblemen of ook een handicap hebben. Uit artikel 29 lid 1 onder a IVRK volgt dat kinderen recht hebben op



onderwijs dat passend is. Kinderen met een handicap hebben eveneens recht op toegang tot kwalitatief goed onderwijs. Zij moeten dezelfde kansen hebben op het volgen van basis-, voortgezet- en hoger onderwijs en waar mogelijk moet dit in het reguliere onderwijs plaatsvinden (General Comment nr. 4, par. 19). De nieuwe Wet Passend Onderwijs, die per 1 augustus 2014 in werking is getreden, lijkt bij deze aanbeveling aan te sluiten. Tijdens het eerste schooljaar waarin het passend onderwijs is ingevoerd, is er echter een aantal knelpunten naar voren gekomen. Scholen zijn nog niet in staat om aan alle leerlingen tijdig passend onderwijs te bieden, waardoor er onzekerheid bestaat bij kinderen en ouders. Leraren ervaren een hogere werkdruk, zij hebben het gevoel dat zij minder aandacht kunnen geven aan de ‘gewone’ leerlingen, men wil graag kleinere klassen en meer ondersteuning in de klas. Daarnaast heeft de Kinderombudsman (2015) opgemerkt dat passend onderwijs niet voor alle kinderen die thuiszitten van toepassing is, waardoor sommige kinderen buiten de boot vallen en geen onderwijs volgen. Het is van belang dat de overheid de positie van kinderen met leerproblemen of ook een handicap, die na invoering van de Wet Passend Onderwijs aan het reguliere onderwijs deelnemen, evalueert om op die manier te bezien of deze kinderen de aandacht en leermogelijkheden krijgen die zij nodig hebben.

*Kinderen die vanuit het buitenland naar Nederland komen*, als vluchteling samen met ouders, als nareizend gezinslid of als alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv), vormen eveneens een kwetsbare groep. De aantallen vluchtelingen uit het Midden-Oosten en Afrika naar Europa neemt toe. Dit betekent dat ook steeds meer kinderen als vluchteling naar Nederland komen. Het belang van het kind moet de eerste overweging vormen in alle beslissingen die genomen worden ten aanzien van kinderen (art. 3 IVRK). In het vreemdelingerecht toetst de rechter slechts terughoudend of aan deze eis is voldaan. Het probleem is dat deze belangenafweging in beslispraktijk en de rechtspraak nauwelijks kenbaar wordt gemaakt. Het Kinderrechtencomité heeft zich hierover uitgesproken in haar *Concluding Observations* en is bezorgd dat de rechter nog onvoldoende invulling aan ‘the best interests of the child’ heeft weten te geven (par. 26). In dat verband brengt zij General comment nr. 14 onder de aandacht waarin dit beginsel wordt uitgewerkt (par. 27).

Met betrekking tot minderjarige vreemdelingen moeten de individuele beslissing omtrent verblijf zeer zorgvuldig genomen worden, omdat de uitkomst daarvan verregaande gevolgen heeft voor het kind (en zijn gezin). Voor wat betreft de opvang van kinderen kan gesteld worden dat grootschaliger opvangsituaties minder geschikt zijn voor de opvang van kinderen. Daarnaast moet detentie van kinderen worden vermeden. Ook wordt gezocht naar een andere locatie voor bewaring van amv’s. De vraag is echter of met de toegenomen aantallen vluchtelingen deze kleinschalige opvanglocaties nog beschikbaar en toereikend zijn voor de opvang van gezinnen met minderjarige kinderen. Het is daarom van belang dat de overheid blijft investeren in de ontwikkeling van een asielprocedure die rekening houdt met de specifieke behoeften van amv’s, kindvriendelijke opvangmodaliteiten en voldoende capaciteit bij de organisaties die het kind vertegenwoordigen in de asielprocedure, zoals voogdij-instelling Nidos.

Tot slot blijkt uit de Kinderrechtenmonitor 2015 dat *kinderen die in Caribisch Nederland wonen* kwetsbaar zijn. Op de BES-eilanden bestaat een gebrek aan voorzieningen, die voor kinderen die in Nederland wonen wel beschikbaar zijn. Op alle domeinen zijn investeringen noodzakelijk om de rechten van deze kinderen te kunnen waarborgen. Specifiek

van belang zijn het verbeteren van de professionele jeugdzorg, het aanbieden van een coherent hulpverleningsaanbod afgestemd op de specifieke problematiek op de BES-eilanden, het ontwikkelen van een apart jeugdstrafrecht, het terugdringen van de armoede onder gezinnen met kinderen en het investeren in het (speciaal) onderwijs. Het is van belang om ook de positie van kinderen op de BES-eilanden de komende jaren goed te blijven monitoren. Daarnaast is het van belang dat kinderen in Caribische Nederland worden betrokken bij de aanpassingen in beleid en regelgeving, zodat hun stem gehoord meegenomen wordt in het doorvoeren van aanpassingen.

#### *Tot slot*

Alles overziend is het van belang te benadrukken dat dit jaar tijdens het bezoek aan het VN-Kinderrechtencomité is gebleken dat Nederland wordt gezien als een land waar veel van verwacht mag worden als het gaat om de naleving van het Kinderrechtenverdrag. Dat legt de lat hoog. Deze vierde editie van de Kinderrechtenmonitor laat zien dat er sprake is van een aantal terugkerende zorgen. Zorgen die dit jaar ook zijn onderstreept door het VN-Kinderrechtencomité. Het Kinderrechtencomité gaf ook blijk van waardering voor de rol die Nederland altijd heeft gespeeld in het uitdragen en bescherming van kinderrechten. Verwacht mag dan ook worden dat de Nederlandse regering, eindverantwoordelijk voor de implementatie van het Kinderrechtenverdrag in Nederland en Caribisch Nederland, de komende periode inzichtelijk maakt hoe om te gaan met de eerder genoemde structurele zorgen en te voorkomen dat deze volgend jaar wederom in de slotbeschouwing van de kinderrechtenmonitor staan. De aankondiging dat participatie van kinderen een prominentere plaats gaat krijgen in het Nederlandse bestel is elk geval een bemoedigend signaal.

## Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
AKJ	Advies- en Klachtenbureau
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMHK	Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AO	Algemeen Overleg
ASR	Wet Adolescentenstrafrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZC	Asielzoekerscentrum
BBFC	British Board of Film Classification
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BJJ	Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen
BLIK	Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming
BMR	Bof, Mazelen en Rodehond
BO	Beschermde Opvang
BOF	Bits of Freedom
BOPZ	Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BPR	Wet Basisregistratie Personen
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Centrum IKO	Centrum Internationale Kinderontvoering
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COC	Federatie van Nederlandse Verenigingen tot Integratie van Homoseksualiteit COC Nederland
COL	Centrale Ontvangstlocatie
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
CPZ	College Perinatale Zorg
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CSG	Centrum voor Seksueel Geweld
DHW	Drank- en Horecawet
DJI	Dienst Justitiële Instellingen
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
DKTP	Difterie, Kinkhoest, Tetanus en Polio
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EC	Europese Commissie

ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FPKM	Forensische Polikliniek Kindermishandeling
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GBM	Gedragsbeïnvloedende maatregel
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GLO	Gezinslocatie
GSA	Gay Straight Alliance
Halt	Het Alternatief
HKOV	Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980
HR	Hoge Raad
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ID	Identiteitsdocument
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IV&J	Inspectie Veiligheid en Justitie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISK	Internationale Schakelklas
ITB	Intensieve Traject Begeleiding
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
JGCN	Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
JLI	Jeugd in Lage Inkomensbuurten
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
KSG	Kinderen Sportief op Gewicht
KWE	Kleinschalige Woonvoorziening
KWG	Kinderwoongroep
LECK	Landelijk Expertise Centrum Kindermishandeling
LHBTI	Personen die lesbische, homoseksuele of biseksuele gevoelens hebben, personen die transgender zijn en personen met een inter-sekse conditie
LVB	Licht Verstandelijke Beperking
LOVF	Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht
MB	Meervoudige Beperking
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MvT	Memorie van Toelichting
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf

NCKO	Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NICAM	Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
NJr	Nationale Jeugdraad
NNGB	Nederlandse Norm Gezond Bewegen
No	Nationale ombudsman
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
NVK	Nederlandse Vereniging Kindergeneeskunde
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OBJD	Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
PGB	Persoonsgebonden budget
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PO	Primair Onderwijs
POL	Proces-opvanglocatie
Rb	Rechtbank
REC	Regionaal Expertisecentrum
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RTE	Regionale Toetsingscommissie Euthanasie
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVP	Rijksvaccinatieprogramma
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SBB	Sport en Bewegen in de Buurt
SBO	Speciaal basisonderwijs
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SHG	Steunpunt Huiselijk Geweld
SIB	Slachtoffer in Beeld
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
Sr	Wetboek van Strafrecht
STP	Scholings- en trainingsprogramma
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tbs	Terbeschikkingstelling
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Unicef	United nations children's fund

VB	Verstandelijke Beperking
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VFAS	Vereniging voor Familierechtadvocaten en Scheidingsmediators
VGB	Verklaring van geen bezwaar
VGv	Vrouwelijke Genitale Verminking
VN	Verenigde Naties
VN-Comité	VN-Comité voor de Rechten van het Kind / Kinderrechtencomité
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
(V)SO	(Voortgezet) Speciaal Onderwijs
Vsv'er	Voortijdig schoolverlater
VT	Veilig Thuis
VVAK	Vereniging Vertrouwensartsen Kindermishandeling
Vw	Vreemdelingenwet
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wjz	Wet op de Jeugdzorg
Wlz	Wet langdurige zorg
WKO	Wet Kinderopvang
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WVGGZ	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
ZSM	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht mogelijk
Zvw	Zorgverzekeringswet

**PREAMBULE**

*In de preambule worden de basisprincipes van de Verenigde Naties uiteengezet en komen relevante bepalingen van belangrijke mensenrechtenverdragen en -verklaringen aan de orde. Bevestigd wordt het feit dat kinderen vanwege hun kwetsbaarheid behoefte hebben aan speciale zorg en bescherming. Met name de naaste familie heeft hiervoor de primaire verantwoordelijkheid. Verder wordt de noodzaak bevestigd van juridische en andere bescherming van kinderen zowel vóór als na hun geboorte en van respect voor de culturele waarden van de gemeenschap waarin het kind opgroeit. Voor de bescherming van de rechten van het kind, met name van kinderen in ontwikkelingslanden, speelt samenwerking op internationaal niveau een wezenlijke rol.*

**PREAMBULE**

*De Staten die partij zijn bij dit Verdrag,*

*Overwegende* dat, in overeenstemming met de in het Handvest van de Verenigde Naties verkondigde beginselen, erkenning van de waardigheid inherent aan, alsmede van de gelijke en onvervreembare rechten van, alle leden van de mensengemeenschap de grondslag is voor vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld,

*Indachtig* dat de volkeren van de Verenigde Naties in het Handvest hun vertrouwen in de fundamentele rechten van de mens en in de waardigheid en de waarde van de mens opnieuw hebben bevestigd en hebben besloten sociale vooruitgang en een hogere levensstandaard in groter vrijheid te bevorderen,

*Erkennende* dat de Verenigde Naties in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in de Internationale Verdragen inzake de Rechten van de Mens hebben verkondigd en zijn overeengekomen dat een ieder recht heeft op alle rechten en vrijheden die daarin worden beschreven, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of sociale afkomst, eigendom, geboorte of andere status,

*Eraan herinnerende* dat de Verenigde Naties in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens hebben verkondigd dat kinderen recht hebben op bijzondere zorg en bijstand,

*Ervan overtuigd* dat aan het gezin, als de kern van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van al haar leden en van kinderen in het bijzonder, de nodige bescherming en bijstand dient te worden verleend opdat het zijn verantwoordelijkheden binnen de gemeenschap volledig kan dragen,

*Erkennende* dat het kind, voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid, dient op te groeien in een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip,

*Overwegende* dat het kind volledig dient te worden voorbereid op het leiden van een zelfstandig leven in de samenleving, en dient te worden opgevoed in de geest van de in het Handvest van de Verenigde Naties verkondigde idealen, en in het bijzonder in de geest van vrede, waardigheid, verdraagzaamheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit,

*Indachtig* dat de noodzaak van het verlenen van bijzondere zorg aan het kind is vermeld in de Verklaring van Genève inzake de Rechten van het Kind van 1924 en in de Verklaring van de Rechten van het Kind, aangenomen door de Algemene Vergadering op 20 november 1959 en is erkend in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (met name in de artikelen 23 en 24), in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (met name in artikel 10) en in de statuten en desbetreffende akten van gespecialiseerde organisaties en internationale organisaties die zich bezighouden met het welzijn van kinderen,

*Indachtig* dat, zoals aangegeven in de Verklaring van de Rechten van het Kind, “het kind op grond van zijn lichamelijke en geestelijke onrijpheid bijzondere bescherming en zorg nodig heeft, met inbegrip van geëigende wettelijke bescherming, zowel vóór als na zijn geboorte”,

*Herinnerende* aan de bepalingen van de Verklaring inzake Sociale en Juridische Beginselen betreffende de Bescherming en het Welzijn van Kinderen, in het bijzonder met betrekking tot Plaatsing in een Pleeggezin en Adoptie, zowel Nationaal als Internationaal; de Standaard Minimumregels van de Verenigde Naties voor de Toepassing van het Recht op Jongeren (De Beijingregels); en de Verklaring inzake de Bescherming van Vrouwen en Kinderen in Noodsituaties en Gewapende Conflicten,

*Erkennende* dat er, in alle landen van de wereld, kinderen zijn die in uitzonderlijk moeilijke omstandigheden leven, en dat deze kinderen bijzondere aandacht behoeven,

*Op passende wijze rekening houdend* met het belang van de tradities en culturele waarde die ieder volk hecht aan de bescherming en de harmonische ontwikkeling van het kind,

*Het belang erkennende* van internationale samenwerking ter verbetering van de levensomstandigheden van kinderen in ieder land, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden,

*zijn het volgende overeengekomen:*

## DEEL 1

### artikel 1

Voor de toepassing van dit Verdrag wordt onder een kind verstaan ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op een kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt.

### artikel 2

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard dan ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.

2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.

### artikel 3

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

### 1. Definitie van 'kind'

*Als kind wordt aangemerkt iedere persoon jonger dan achttien jaar, tenzij de nationale wetgeving de meerderjarigheidsgrens lager stelt.*

### 2. Bescherming tegen discriminatie

*Alle rechten gelden voor alle kinderen, zonder enige uitzondering. De Staat is verplicht kinderen te beschermen tegen elke vorm van discriminatie en dient zich actief in te zetten voor de bevordering van de rechten van kinderen.*

### 3. Belangen van het kind

*Bij alle maatregelen die kinderen betreffen dient het belang van het kind voorop te staan. Wanneer de ouders van het kind, of anderen die verantwoordelijk zijn, hun verplichtingen niet nakomen, zal de Staat het kind voorzien van de nodige zorg.*



**4. Realiseren van de rechten**

*De Staat moet alles in het werk stellen om de rechten zoals deze zijn vastgelegd in het Verdrag, te verwezenlijken.*

**5. De rol van ouders bij de begeleiding en ontwikkeling van het kind**

*De Staat dient de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders en familie te eerbiedigen ten aanzien van de begeleiding van het kind bij de uitoefening door het kind van de rechten uit het Verdrag.*

**6. Overleven en ontwikkeling**

*Elk kind heeft het inherente recht op leven. De Staat is verplicht te zorgen voor het overleven en de ontwikkeling van het kind.*

**7. Naam en nationaliteit**

*Elk kind heeft vanaf zijn geboorte recht op een naam. Ook heeft ieder kind het recht een nationaliteit te verwerven en, voorzover dat mogelijk is, het recht te weten wie zijn ouders zijn en door hen te worden verzorgd.*

**8. Eerbiediging van de identiteit**

*De Staat is verplicht de identiteit van het kind te beschermen en, indien nodig, de voornaamste aspecten van deze identiteit te herstellen, zoals naam, nationaliteit en familiebanden.*

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

**artikel 4**

De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen om de in dit Verdrag erkende rechten te verwezenlijken. Ten aanzien van economische, sociale en culturele rechten nemen de Staten die partij zijn deze maatregelen in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten en, indien nodig, in het kader van internationale samenwerking.

**artikel 5**

De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de familie in ruimere zin of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijk gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.

**artikel 6**

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat ieder kind het inherente recht op leven heeft.
2. De Staten die partij zijn, waarborgen in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind.

**artikel 7**

1. Het kind wordt onmiddellijk na de geboorte ingeschreven en heeft vanaf de geboorte recht op een naam, het recht een nationaliteit te verwerven en, voor zover mogelijk, het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.
2. De Staten die partij zijn, waarborgen de verwezenlijking van deze rechten in overeenstemming met hun nationale recht en hun verplichtingen krachtens de desbetreffende internationale akten op dit gebied, in het bijzonder wanneer het kind anders staatloos zou zijn.

**artikel 8**

1. De Staten die partij zijn, verbinden zich tot eerbiediging van het recht van het kind zijn of haar identiteit te behouden, met inbegrip van nationaliteit, naam en familiebetrekkingen zoals wettelijk erkend, zonder onrechtmatige inmenging.
2. Wanneer een kind op niet rechtmatige wijze wordt beroofd van enige of alle bestanddelen van zijn of haar identiteit, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand en bescherming, teneinde zijn identiteit snel te herstellen.

**artikel 9**

1. De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind.

2. In procedures ingevolge het eerste lid van dit artikel dienen alle betrokken partijen de gelegenheid te krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen.

3. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden, op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.

4. Indien een dergelijke scheiding voortvloeit uit een maatregel genomen door een Staat die partij is, zoals de inhechtenisneming, gevangenneming, verbanning, deportatie, of uit een maatregel het overlijden ten gevolge hebbend (met inbegrip van overlijden, door welke oorzaak ook, terwijl de betrokkene door de Staat in bewaring wordt gehouden) van één ouder of beide ouders of van het kind, verstrekt die Staat, op verzoek, aan de ouders, aan het kind of, indien van toepassing, aan een ander familielid van het kind de noodzakelijke inlichtingen over waar het afwezige lid van het gezin zich bevindt of waar de afwezige leden van het gezin zich bevinden, tenzij het verstrekken van die inlichtingen het welzijn van het kind zou schaden. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijk verzoek op zich geen nadelige gevolgen heeft voor de betrokkene(n).

**artikel 10**

1. In overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, eerste lid, worden aanvragen van een kind of van zijn ouders om een Staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de Staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijke aanvraag geen nadelige gevolgen heeft voor de aanvragers en hun familieleden.

2. Een kind van wie de ouders in verschillende Staten verblijven, heeft het recht op regelmatige basis, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met beide ouders te onderhouden. Hiertoe, en in overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, tweede lid, eerbiedigen de Staten die partij zijn het recht van het kind en van zijn of haar ouders welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten, en het eigen land binnen te gaan. Het recht welk land dan ook te verlaten is slechts onderworpen aan de beperkingen die bij de wet zijn voorzien en die nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden, of van de rechten en vrijheden van anderen, en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.

**artikel 11**

1. De Staten die partij zijn, nemen maatregelen ter bestrijding van de ongeoorloofde overbrenging van kinderen naar en het niet doen terugkeren van kinderen uit het buitenland.

**9. Scheiding van het kind van de ouders**

*Elk kind heeft het recht bij zijn ouders op te groeien en om met beide ouders contact te houden wanneer het van een of van beiden gescheiden leeft, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.*

**10. Gezinshereniging**

*Kinderen en ouders hebben het recht, in het kader van gezinshereniging of voor het onderhouden van de ouder-kind relatie, vanuit ieder land terug te keren naar hun eigen land.*

**11. Ontvoeren en vasthouden van kinderen**

*De Staat is verplicht om het ontvoeren van kinderen naar het buitenland of het aldaar vasthouden van kinderen door een van de*

*ouders of door een derde, te voorkomen en tegen te gaan.*

### **12. De mening van het kind**

*Ieder kind heeft het recht zijn mening vrijelijk te uiten in aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang moet worden gehecht.*

### **13. Vrijheid van meningsuiting**

*Elk kind heeft het recht, zowel binnen als buiten de landsgrenzen, zijn mening te uiten, informatie te verkrijgen of te verschaffen en denkbeelden door te geven.*

### **14. Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst**

*De Staat eerbiedigt het recht van het kind op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de rechten en plichten van de ouders om het kind hierbij te begeleiden.*

### **15. Vrijheid van vereniging en vergadering**

*Kinderen hebben het recht om samen te komen, om lid te worden van verenigingen en verenigingen op te richten.*

2. Hiertoe bevorderen de Staten die partij zijn het sluiten van bilaterale of multilaterale overeenkomsten of het toetreden tot bestaande overeenkomsten.

### **artikel 12**

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

### **artikel 13**

1. Het kind heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te vergaren, te ontvangen en door te geven, ongeacht landsgrenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn of haar keuze.

2. De uitoefening van dit recht kan aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen aan de beperkingen die bij de wet zijn voorzien en die nodig zijn:

- (a) voor de eerbiediging van de rechten of de goede naam van anderen; of
- (b) ter bescherming van de nationale veiligheid of van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden.

### **artikel 14**

1. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.

2. De Staten die partij zijn, eerbiedigen de rechten en plichten van de ouders en, indien van toepassing, van de wettige voogden, om het kind te leiden in de uitoefening van zijn of haar recht op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.

3. De vrijheid van een ieder zijn godsdienst of levensovertuiging tot uiting te brengen kan slechts in die mate worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden, of van de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.

### **artikel 15**

1. De Staten die partij zijn, erkennen de rechten van het kind op vrijheid van vereniging en vrijheid van vreedzame vergadering.

2. De uitoefening van deze rechten kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

**artikel 16**

1. Geen enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven, in zijn of haar gezinsleven, zijn of haar woning of zijn of haar correspondentie, noch aan enige onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en goede naam.

2. Het kind heeft het recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting.

**artikel 17**

De Staten die partij zijn, erkennen de belangrijke functie van de massamedia en waarborgen dat het kind toegang heeft tot informatie en materiaal uit een verscheidenheid van nationale en internationale bronnen, in het bijzonder informatie en materiaal gericht op het bevorderen van zijn of haar sociale, psychische en morele welzijn en zijn of haar lichamelijke en geestelijke gezondheid. Hiertoe dienen de Staten die partij zijn:

- (a) de massamedia aan te moedigen informatie en materiaal te verspreiden die tot sociaal en cultureel nut zijn voor het kind en in overeenstemming zijn met de strekking van artikel 29;
- (b) internationale samenwerking aan te moedigen bij de vervaardiging, uitwisseling en verspreiding van dergelijke informatie en materiaal uit een verscheidenheid van culturele, nationale en internationale bronnen;
- (c) de vervaardiging en verspreiding van kinderboeken aan te moedigen;
- (d) de massamedia aan te moedigen in het bijzonder rekening te houden met de behoeften op het gebied van de taal van het kind dat tot een minderheid of tot de oorspronkelijke bevolking hoort;
- (e) de ontwikkeling aan te moedigen van passende richtlijnen voor de bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn of haar welzijn, indachtig de bepalingen van de artikelen 13 en 18.

**artikel 18**

1. De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Ouders of, al naar gelang het geval, wettige voogden, hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg.

2. Om de toepassing van de in dit Verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kindercare.

3. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kindercare waarvoor zij in aanmerking komen.

**artikel 19**

1. De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.

**16. Bescherming van privacy**

*Kinderen hebben recht op bescherming tegen inmenging in hun privéleven, gezinsleven, woning en correspondentie. Ook hebben zij recht op bescherming tegen elke vorm van laster.*

**17. Toegang tot informatie**

*De Staat dient er voor te zorgen dat kinderen toegang hebben tot informatie en materiaal afkomstig uit een verscheidenheid aan bronnen. Daarbij zal de Staat de massamedia stimuleren informatie te verspreiden van sociaal en cultureel nut voor het kind en zal de Staat de benodigde maatregelen treffen om het kind te beschermen tegen informatie en materiaal die schadelijk voor het kind zijn.*

**18. Ouderlijke verantwoordelijkheden**

*De ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen. Zij zullen hierbij worden bijgestaan door de Staat. De Staat zal ouders op een passende wijze bijstand verlenen bij het opvoeden van hun kinderen.*

**19. Bescherming tegen misbruik en verwaarlozing**

*De Staat zal het kind beschermen tegen elke vorm van mishandeling door ouders of door een derde die de zorg over het kind heeft. Ook zal de Staat doelgerichte sociale programma's opzetten om misbruik te voorkomen en om hulp te bieden aan slachtoffers.*

## 20. Bescherming van kinderen zonder gezin

*De Staat is verplicht extra bescherming te bieden aan kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen verblijven en zorgt in dergelijke gevallen voor een geschikt alternatief, zoals plaatsing in een pleeggezin of in een instelling voor kinderopvang. Bij de keuze van de meest geschikte oplossing, zal rekening worden gehouden met de culturele achtergrond van het kind.*

## 21. Adoptie

*In landen waar adoptie wordt erkend en/of is toegestaan, zal hiertoe alleen worden overgegaan als dit in het belang van het kind is, en dan slechts met toestemming van de verantwoordelijke instanties. De bescherming van het kind staat hierbij centraal.*

2. Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures 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, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.

### artikel 20

1. Een kind dat tijdelijk of blijvend het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen, of dat men in zijn of haar belang niet kan toestaan in het gezin te blijven, heeft het recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege.

2. De Staten die partij zijn, waarborgen, in overeenstemming met hun nationale recht, een andere vorm van zorg voor dat kind.

3. Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, kalfah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderopvang. Bij het overwegen van oplossingen wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal.

### artikel 21

De Staten die partij zijn en die de methode van adoptie erkennen en/of toestaan, waarborgen dat het belang van het kind daarbij de voornaamste overweging is, en:

- (a) waarborgen dat de adoptie van een kind slechts wordt toegestaan mits daartoe bevoegde autoriteiten, in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetten en procedures en op grond van alle van belang zijnde en betrouwbare gegevens, bepalen dat de adoptie kan worden toegestaan gelet op de verhoudingen van het kind met zijn of haar ouders, familieleden en wettige voogden, en mits, indien vereist, de betrokkenen, na volledig te zijn ingelicht, op grond van de adviezen die noodzakelijk worden geacht, daarmee hebben ingestemd;
- (b) erkennen dat interlandelijke adoptie kan worden overwogen als andere oplossing voor de zorg voor het kind, indien het kind niet in een pleeg- of adoptiegezin kan worden geplaatst en op geen enkele passende wijze kan worden verzorgd in het land van zijn of haar herkomst;
- (c) verzekeren dat voor het kind dat bij een interlandelijke adoptie is betrokken waarborgen en normen gelden die gelijkwaardig zijn aan die welke bestaan bij adoptie in eigen land;
- (d) nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat, in het geval van interlandelijke adoptie, de plaatsing niet leidt tot ongepast geldelijk voordeel voor de betrokkenen;
- (e) bevorderen, wanneer passend, de verwezenlijking van de doeleinden van dit artikel door het aangaan van bilaterale of multilaterale regelingen of overeenkomsten, en spannen zich in om, in het kader daarvan, te waarborgen dat de plaatsing van het kind in een ander land wordt uitgevoerd door bevoegde autoriteiten of instellingen.

**artikel 22**

1. De Staten die partij zijn, nemen passende maatregelen om te waarborgen dat een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen of dat in overeenstemming met het toepasselijke internationale of nationale recht en de toepasselijke procedures als vluchteling wordt beschouwd, ongeacht of het al dan niet door zijn of haar ouders of door iemand anders wordt begeleid, passende bescherming en humanitaire bijstand krijgt bij het genot van de van toepassing zijnde rechten beschreven in dit Verdrag en in andere internationale akten inzake de rechten van de mens of humanitaire akten waarbij de bedoelde Staten partij zijn.

2. Hiertoe verlenen de Staten die partij zijn, naar zij passend achten, hun medewerking aan alle inspanningen van de Verenigde Naties en andere bevoegde intergouvernementele organisaties of niet-gouvernementele organisaties die met de Verenigde Naties samenwerken, om dat kind te beschermen en bij te staan en de ouders of andere gezinsleden op te sporen van een kind dat vluchteling is, teneinde de nodige inlichtingen te verkrijgen voor hereniging van het kind met het gezin waartoe het behoort. In gevallen waarin geen ouders of andere familieleden kunnen worden gevonden, wordt aan het kind dezelfde bescherming verleend als aan ieder ander kind dat om welke reden ook, blijvend of tijdelijk het leven in een gezin moet ontberen, zoals beschreven in dit Verdrag.

**artikel 23**

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat een geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind een volwaardig en behoorlijk leven dient te hebben, in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid bevorderen en zijn actieve deelneming aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken.

2. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het gehandicapte kind op bijzondere zorg, en stimuleren en waarborgen dat aan het daarvoor in aanmerking komende kind en degenen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar verzorging, afhankelijk van de beschikbare middelen, de bijstand wordt verleend die is aangevraagd en die passend is gezien de gesteldheid van het kind en de omstandigheden van de ouders of anderen die voor het kind zorgen.

3. Onder erkenning van de bijzondere behoeften van het gehandicapte kind, dient de in overeenstemming met het tweede lid geboden bijstand, wanneer mogelijk, gratis te worden verleend, rekening houdend met de financiële middelen van de ouders of anderen die voor het kind zorgen. Deze bijstand dient erop gericht te zijn te waarborgen dat het gehandicapte kind daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding, voorzieningen voor gezondheidszorg en revalidatie, voorbereiding voor een beroep, en recreatiemogelijkheden, op een wijze die bijdraagt dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt, met inbegrip van zijn of haar culturele en intellectuele ontwikkeling.

4. De Staten die partij zijn, bevorderen, in de geest van internationale samenwerking, de uitwisseling van passende informatie op het gebied van preventieve gezondheidszorg en van medische en psychologische behandeling van, en behandeling van functionele stoornissen bij, gehandicapte kinderen, met inbegrip van de verspreiding van en de toegang tot informatie betreffende revalidatiemethoden, onderwijs, beroepsopleidingen, met als doel de Staten die partij zijn, in staat te stellen hun vermogens en vaardigheden te verbeteren en hun ervaring op deze gebieden te verruimen. Wat dit betreft wordt in het bijzonder rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

**22. Minderjarige vluchtelingen**

*Aan elk kind dat de vluchtelingenstatus heeft of deze wenst te verkrijgen, zal speciale bescherming worden geboden. De Staat is verplicht samen te werken met bevoegde instanties die deze bescherming en steun bieden.*

**23. Gehandicapte kinderen**

*Elk gehandicapt kind heeft recht op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor het in staat is een bevredigend, volwaardig en behoorlijk leven te leiden, de zelfstandigheid van het kind wordt bevorderd, en het kind actief kan deelnemen aan de samenleving.*

## 24. Gezondheid en gezondheidszorg

*Ieder kind heeft recht op een zo goed mogelijke gezondheid en op de best mogelijke gezondheidszorg. De Staten zullen zich actief inzetten om te voorzien in eerstelijns- en preventieve gezondheidszorg. Ook zullen zij zorgen voor een goede voorlichting over gezondheid, voeding van kinderen, de voordelen van borstvoeding en hygiëne en zullen zij er alles aan doen de kindersterfte terug te brengen. De Staten bevorderen internationale samenwerking op dit gebied en streven naar een gezondheidszorg die toegankelijk is voor alle kinderen. Hierbij wordt speciaal rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.*

## 25. Regelmatige evaluatie bij uithuisplaatsing

*Ieder kind dat door de Staat voor verzorging, bescherming of behandeling uit huis wordt geplaatst, heeft recht op een regelmatige evaluatie van deze plaatsing.*

## 26. Sociale voorzieningen

*Elk kind heeft het recht gebruik te maken van de sociale voorzieningen, met inbegrip van de sociale verzekering.*

### artikel 24

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van gezondheid. De Staten die partij zijn, streven ernaar te waarborgen dat geen enkel kind zijn of haar recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden.
2. De Staten die partij zijn, streven de volledige verwezenlijking van dit recht na en nemen passende maatregelen, met name:
  - (a) om baby- en kindersterfte te verminderen;
  - (b) om de verlening van de nodige medische hulp en gezondheidszorg aan alle kinderen te waarborgen, met nadruk op de ontwikkeling van de eerstelijnsgezondheidszorg;
  - (c) om ziekte, ondervoeding en slechte voeding te bestrijden, mede binnen het kader van de eerstelijnsgezondheidszorg, door onder andere het toepassen van gemakkelijk beschikbare technologie en door het voorzien in voedsel met voldoende voedingswaarde en zuiver drinkwater, de gevaren en risico's van milieuverontreiniging in aanmerking nemend;
  - (d) om passende pre- en postnatale gezondheidszorg voor moeders te waarborgen;
  - (e) om te waarborgen dat alle geledingen van de samenleving, met name ouders en kinderen, worden voorgelicht over, toegang hebben tot onderwijs, en worden gesteund in het gebruik van de fundamentele kennis van de gezondheid van en de voeding van kinderen, de voordelen van borstvoeding, hygiëne en sanitaire voorzieningen en het voorkomen van ongevallen;
  - (f) om preventieve gezondheidszorg, begeleiding voor ouders, en voorzieningen voor en voorlichting over gezinsplanning te ontwikkelen.
3. De Staten die partij zijn, nemen alle doeltreffende en passende maatregelen teneinde traditionele gebruiken die schadelijk zijn voor de gezondheid van kinderen af te schaffen.
4. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe internationale samenwerking te bevorderen en aan te moedigen teneinde geleidelijk de algehele verwezenlijking van het in dit artikel erkende recht te bewerkstelligen. Wat dit betreft wordt in het bijzonder rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

### artikel 25

De Staten die partij zijn, erkennen het recht van een kind dat door de bevoegde autoriteiten uit huis is geplaatst ter verzorging, bescherming of behandeling in verband met zijn of haar lichamelijke of geestelijke gezondheid, op een periodieke evaluatie van de behandeling die het kind krijgt en van alle andere omstandigheden die verband houden met zijn of haar plaatsing.

### artikel 26

1. De Staten die partij zijn, erkennen voor ieder kind het recht de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering, en nemen de nodige maatregelen om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationaal recht.
2. De voordelen dienen, indien van toepassing, te worden verleend, waarbij rekening wordt gehouden met de middelen en de omstandigheden van het kind en de personen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar onderhoud, alsmede iedere andere overweging die van belang is voor de beoordeling van een verzoek daartoe dat door of namens het kind wordt ingediend.

**artikel 27**

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.
2. De ouder(s) of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind, hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen, naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind.
3. De Staten die partij zijn, nemen, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken, en voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.
4. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om het verhaal te waarborgen van uitkeringen tot onderhoud van het kind door de ouders of andere personen die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind dragen, zowel binnen de Staat die partij is als vanuit het buitenland. Met name voor gevallen waarin degene die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind draagt, in een andere Staat woont dan die van het kind, bevorderen de Staten die partij zijn de toetreding tot internationale overeenkomsten of het sluiten van dergelijke overeenkomsten, alsmede het treffen van andere passende regelingen.

**artikel 28**

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe:
  - (a) primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;
  - (b) de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;
  - (c) met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten;
  - (d) informatie over en begeleiding bij onderwijs- en beroepskeuze voor alle kinderen beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken;
  - (e) maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen.
2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te verzekeren dat de wijze van handhaving van de discipline op scholen verenigbaar is met de menselijke waardigheid van het kind en in overeenstemming is met dit Verdrag.
3. De Staten die partij zijn, bevorderen en stimuleren internationale samenwerking in aangelegenheden die verband houden met onderwijs, met name teneinde bij te dragen tot de uitbanning van onwetendheid en analfabetisme in de gehele wereld, en de toegankelijkheid van wetenschappelijke en technische kennis en moderne onderwijsmethoden te vergroten. In dit opzicht wordt met name rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

**27. Levensstandaard**

*Elk kind heeft recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn lichamelijke, geestelijke, intellectuele, morele en maatschappelijke ontwikkeling. Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het bieden van een toereikende levensstandaard aan hun kinderen. De Staat zorgt er voor dat ouders de verplichtingen voortvloeiend uit deze verantwoordelijkheid kunnen nakomen, en dat ook daadwerkelijk doen. Daarbij kan de Staat onder andere voorzien in materiële bijstand aan de ouders en hun kinderen.*

**28. Onderwijs**

*Ieder kind heeft recht op onderwijs. De Staat heeft tot taak het basisonderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen, de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen en toegankelijk te maken voor alle kinderen alsmede hoger onderwijs toegankelijk te maken voor kinderen die daar de capaciteiten voor hebben. De discipline die op school wordt gehandhaafd moet verenigbaar zijn met de menselijke waardigheid van het kind en moet in overeenstemming zijn met dit Verdrag. De Staten bevorderen internationale samenwerking op het gebied van onderwijs. Hierbij wordt speciaal rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.*



**29. Onderwijsdoelstellingen**

*Het onderwijs dient te zijn gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, de talenten en de geestelijke en lichamelijke vermogens van elk kind. Onderwijs dient het kind voor te bereiden op een actief volwassen leven in een vrije samenleving en zal het kind respect bij brengen voor mensenrechten, voor zijn ouders, zijn culturele achtergrond, taal en waarden, en voor de culturele achtergrond van anderen.*

**30. Kinderen afkomstig uit minderheidsgroepen**

*Kinderen afkomstig uit minderheidsgroepen hebben het recht hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en hun eigen taal te spreken.*

**31. Vrije tijd, ontspanning en culturele activiteiten**

*Ieder kind heeft recht op vrije tijd, op spelen en op deelname aan culturele en artistieke activiteiten.*

**32. Kinderarbeid**

*Ieder kind heeft het recht op bescherming tegen elke vorm van arbeid die schadelijk is voor zijn gezondheid, scholing en ontwikkeling. De Staat zal minimumleeftijden vaststellen voor het verrichten van arbeid en passende arbeidsvoorwaarden vaststellen.*

**artikel 29**

1. De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:
  - (a) de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;
  - (b) het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;
  - (c) het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of de hare;
  - (d) de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;
  - (e) het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.

2. Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

**artikel 30**

In die Staten waarin etnische of godsdienstige minderheden, taalminderheden of personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking voorkomen, wordt het kind dat daartoe behoort niet het recht ontzegd tezamen met andere leden van zijn of haar groep zijn of haar cultuur te beleven, zijn of haar eigen godsdienst te belijden en ernaar te leven, of zich van zijn of haar eigen taal te bedienen.

**artikel 31**

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op rust en vrije tijd, op deelneming aan spel en recreatieve bezigheden passend bij de leeftijd van het kind, en op vrije deelneming aan het culturele en artistieke leven.
2. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind volledig deel te nemen aan het culturele en artistieke leven, bevorderen de verwezenlijking van dit recht, en stimuleren het bieden van passende en voor ieder gelijke kansen op culturele, artistieke en recreatieve bezigheden en vrijetijdsbesteding.

**artikel 32**

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind te worden beschermd tegen economische exploitatie en tegen het verrichten van werk dat naar alle waarschijnlijkheid gevaarlijk is of de opvoeding van het kind zal hinderen of schadelijk zal zijn voor de gezondheid of de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind.
2. De Staten die partij zijn, nemen wettelijke, bestuurlijke en sociale maatregelen en maatregelen op onderwijsterrein om de toepassing van dit artikel te waarborgen. Hiertoe, en de desbetreffende bepalingen van andere internationale akten in acht nemend, verbinden de Staten die partij zijn zich er in het bijzonder toe:
  - (a) een minimumleeftijd of minimumleeftijden voor toelating tot betaald werk voor te schrijven;

- (b) voorschriften te geven voor een passende regeling van werktijden en arbeidsvoorwaarden;
- (c) passende straffen of andere maatregelen voor te schrijven ter waarborging van de daadwerkelijke uitvoering van dit artikel.

### artikel 33

De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen, met inbegrip van wettelijke, bestuurlijke en sociale maatregelen en maatregelen op onderwijsterrein, om kinderen te beschermen tegen het illegale gebruik van verdovende middelen en psychotrope stoffen zoals omschreven in de desbetreffende internationale verdragen, en om inschakeling van kinderen bij de illegale productie van en de sluishandel in deze middelen en stoffen te voorkomen.

### artikel 34

De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te beschermen tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik. Hiertoe nemen alle Staten die partij zijn met name alle passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen om te voorkomen dat:

- (a) een kind ertoe wordt aangespoord of gedwongen deel te nemen aan onwettige seksuele activiteiten;
- (b) kinderen worden geëxploiteerd in de prostitutie of andere onwettige seksuele praktijken;
- (c) kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal.

### artikel 35

De Staten die partij zijn, nemen alle passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen ter voorkoming van de ontvoering of de verkoop van of van de handel in kinderen voor welk doel ook of in welke vorm ook.

### artikel 36

De Staten die partij zijn, beschermen het kind tegen alle andere vormen van exploitatie die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind.

### artikel 37

De Staten die partij zijn, waarborgen dat:

- (a) geen enkel kind wordt onderworpen aan foltering of aan een andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Doodstraf noch levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid van vrijlating wordt opgelegd voor strafbare feiten gepleegd door personen jonger dan achttien jaar;
- (b) geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid wordt beroofd. De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur;

### 33. Drugsmisbruik

*Ieder kind heeft recht op bescherming tegen het gebruik van verdovende middelen en psychotrope stoffen en tegen deelname aan de vervaardiging van of aan de handel in dergelijke middelen.*

### 34. Seksuele exploitatie

*De Staat zal kinderen beschermen tegen elke vorm van seksuele exploitatie of seksueel misbruik, waaronder prostitutie en pornografie.*

### 35. Ontvoeren, verhandelen of verkopen van kinderen

*De Staat zal alles in het werk stellen om de ontvoering, de handel of de verkoop van kinderen te voorkomen.*

### 36. Andere vormen van exploitatie

*Ieder kind heeft recht op bescherming tegen elke vorm van exploitatie die schadelijk is voor het welzijn van het kind, anders dan beschreven in artikelen 32, 33, 34 of 35.*

### 37. Foltering en vrijheidsberoving

*Geen enkel kind mag worden onderworpen aan foltering of aan een andere wrede behandeling of straf, onrechtmatig worden gearresteerd of onrechtmatig van zijn vrijheid worden beroofd. Doodstraf of levenslange gevangenisstraf mogen niet opgelegd worden bij delicten die gepleegd zijn door personen jonger dan 18 jaar. Elk kind wiens vrijheid rechtmatig wordt ontnomen, zal gescheiden van volwassenen worden opgesloten, tenzij dit niet in het belang van het kind is. Elk kind dat in hechtenis wordt genomen, heeft recht op juridische en andere bijstand en recht op contact met zijn familie.*

**38. Gewapende conflicten**

*De Staten zullen al het mogelijke doen om te voorkomen dat kinderen jonger dan 15 jaar deelnemen aan vijandelijkheden. Strijdkrachten mogen geen kinderen jonger dan 15 jaar rekruteren. Verder zijn de Staten, in overeenstemming met het van toepassing zijnde internationale recht, verantwoordelijk voor de bescherming en de verzorging van kinderen die slachtoffer zijn van gewapende conflicten.*

**39. Revalidatiezorg**

*De Staat is verplicht kinderen die het slachtoffer zijn geworden van gewapende conflicten, foltering, verwaarlozing, mishandeling of exploitatie een passende behandeling te bieden die hun herstel en herintegratie in de samenleving bevordert.*

**40. Toepassing van het kinderstrafrecht**

*Ieder kind dat een strafbaar feit begaat, heeft recht op een behandeling die verenigbaar is met de eigenwaarde van het kind, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en waarbij de volledige herintegratie in de samenleving het doel is. Ieder kind heeft bovendien recht op basisgaranties en kan beroep doen op juridische of andere bijstand voor zijn of haar verdediging. Juridische procedures en het plaatsen van kinderen in*

- (c) ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd. Met name wordt ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, gescheiden van volwassenen tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen, en heeft ieder kind het recht contact met zijn of haar familie te onderhouden door middel van correspondentie en bezoeken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden;
- (d) ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd het recht heeft onverwijld te beschikken over juridische en andere passende bijstand, alsmede het recht de wettigheid van zijn vrijheidsberoving te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en op een onverwijld beslissing ten aanzien van dat beroep.

**artikel 38**

1. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe eerbied te hebben voor en de eerbiediging te waarborgen van tijdens gewapende conflicten op hen van toepassing zijnde regels van internationaal humanitair recht die betrekking hebben op kinderen.
2. De Staten die partij zijn, nemen alle uitvoerbare maatregelen om te waarborgen dat personen jonger dan vijftien jaar niet rechtstreeks deelnemen aan vijandelijkheden.
3. De Staten die partij zijn, onthouden zich ervan personen jonger dan vijftien jaar in hun strijdkrachten op te nemen of in te lijven. Bij het opnemen of inlijven van personen die de leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt, maar niet de leeftijd van achttien jaar, streven de Staten die partij zijn ernaar voorrang te geven aan diegenen die het oudste zijn.
4. In overeenstemming met hun verplichtingen krachtens het internationale recht om de burgerbevolking te beschermen in gewapende conflicten, nemen de Staten die partij zijn alle uitvoerbare maatregelen ter waarborging van de bescherming en de verzorging van kinderen die worden getroffen door een gewapend conflict.

**artikel 39**

De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen ter bevordering van het lichamelijk en geestelijk herstel en de herintegratie in de maatschappij van een kind dat het slachtoffer is van: welke vorm ook van verwaarlozing, exploitatie of misbruik; foltering of welke andere vorm ook van wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing; of gewapende conflicten. Dit herstel en deze herintegratie vinden plaats in een omgeving die bevorderlijk is voor de gezondheid, het zelfrespect en de waardigheid van het kind.

**artikel 40**

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind dat wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit, op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van anderen vergroot, en waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.
2. Hiertoe, en met inachtneming van de desbetreffende bepalingen van internationale akten, waarborgen de Staten die partij zijn met name dat:

- (a) geen enkel kind wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit op grond van enig handelen of nalaten dat niet volgens het nationale of internationale recht verboden was op het tijdstip van het handelen of nalaten;
- (b) ieder kind dat wordt verdacht van of vervolgd wegens het begaan van een strafbaar feit, ten minste de volgende garanties heeft:
- (I) dat het voor onschuldig wordt gehouden tot zijn of haar schuld volgens de wet is bewezen;
  - (II) dat het onverwijld en rechtstreeks in kennis wordt gesteld van de tegen hem of haar ingebrachte beschuldigingen, indien van toepassing door tussenkomst van zijn of haar ouders of wettige voogd, en dat het juridische of andere passende bijstand krijgt in de voorbereiding en het voeren van zijn of haar verdediging;
  - (III) dat de aangelegenheid zonder vertraging wordt beslist door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of rechterlijke instantie in een eerlijke behandeling overeenkomstig de wet, in aanwezigheid van een rechtskundige of anderszins deskundige raadsman of -vrouw, en, tenzij dit wordt geacht niet in het belang van het kind te zijn, met name gezien zijn of haar leeftijd of omstandigheden, in aanwezigheid van zijn of haar ouders of wettige voogden;
  - (IV) dat het er niet toe wordt gedwongen een getuigenis af te leggen of schuld te bekennen; dat het getuigen à charge kan ondervragen of doen ondervragen en dat het de deelneming en ondervraging van getuigen à decharge op gelijke voorwaarden kan doen geschieden;
  - (V) indien het schuldig wordt geacht aan het begaan van een strafbaar feit, dat dit oordeel en iedere maatregel die dientengevolge wordt opgelegd, opnieuw wordt beoordeeld door een hogere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of rechterlijke instantie overeenkomstig de wet;
  - (VI) dat het kind kosteloze bijstand krijgt van een tolk indien het de gebruikte taal niet verstaat of spreekt;
  - (VII) dat zijn of haar privéleven volledig wordt geëerbiedigd tijdens alle stadia van het proces.

3. De Staten die partij zijn, streven ernaar de totstandkoming te bevorderen van wetten, procedures, autoriteiten en instellingen die in het bijzonder bedoeld zijn voor kinderen die worden verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit, en, in het bijzonder:

- (a) de vaststelling van een minimumleeftijd onder welke kinderen niet in staat worden geacht een strafbaar feit te begaan;
- (b) de invoering, wanneer passend en wenselijk, van maatregelen voor de handelwijze ten aanzien van deze kinderen zonder dat men zijn toevlucht neemt tot gerechtelijke stappen, mits de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd.

4. Een verscheidenheid van regelingen, zoals rechterlijke bevelen voor zorg, begeleiding en toezicht; adviezen; jeugdreclassering; pleegzorg; programma's voor onderwijs en beroepsopleiding en andere alternatieven voor institutionele zorg dient beschikbaar te zijn om te verzekeren dat de handelwijze ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt en in de juiste verhouding staat zowel tot hun omstandigheden als tot het strafbaar feit.

#### artikel 41

Geen enkele bepaling van dit Verdrag tast bepalingen aan die meer bijdragen tot de verwezenlijking van de rechten van het kind en die zijn vervat in:

- (a) het recht van een Staat die partij is; of
- (b) het in die Staat geldende internationale recht.

*instellingen zullen zoveel mogelijk vermeden worden.*

#### **41. Verdergaande regelingen**

*Wanneer het van toepassing zijnde nationale en internationale recht met betrekking tot de rechten van het kind gunstigere regelingen hanteert dan dit*

*Verdrag, zal altijd uitgegaan worden van deze gunstigere regelingen.*

## **42 - 54. Toepassing en inwerkingtreding**

*Artikelen 42 tot en met 54 bevatten met name de volgende bepalingen:*

*(i) de Staat heeft tot taak de rechten die zijn vastgelegd in dit Verdrag algemeen bekend te maken, zowel aan kinderen als aan volwassenen;*

*(ii) er wordt een Comité voor de Rechten van het Kind opgericht, bestaande uit tien deskundigen, dat de rapporten zal beoordelen die overlegd worden door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag. Deze Staten zullen hun eerste rapport twee jaar na het ratificeren van het Verdrag overleggen, en de daaropvolgende rapporten iedere vijf jaar. Het Verdrag treedt in werking zodra het door twintig landen is geratificeerd. Pas daarna kan het bovengenoemde Comité worden opgericht;*

*(iii) de Staten zullen hun rapporten algemeen bekend maken;*

*(iv) het Comité kan voorstellen onderzoek te verrichten naar specifieke thema's die betrekking hebben op de rechten van het kind, waarna het er voor kan kiezen de resultaten van dergelijk onderzoek zowel aan de desbetreffende Staat als aan de Algemene Vergadering van de VN bekend te maken;*

*(v) teneinde "daadwerkelijke toepassing van het Verdrag te bevorderen en internationale samenwerking aan te moedigen", hebben de gespecialiseerde organisaties van de VN (zoals de ILO, de WHO en UNESCO) en Unicef het recht aanwezig te zijn bij de vergaderingen van het Comité. Samen met andere instellingen die als 'bevoegd' worden beschouwd, waaronder NGO's die samenwerken met de VN en bepaalde VN-organen zoals de UNHCR, kunnen deze organisaties belangrijke informatie aan het Comité voorleggen en gevraagd worden het Comité te adviseren over de manier waarop dit Verdrag het best kan worden toegepast.*

## **DEEL II**

### **artikel 42**

De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe de beginselen en de bepalingen van dit Verdrag op passende en doeltreffende wijze algemeen bekend te maken, zowel aan volwassenen als aan kinderen.

### **artikel 43**

1. Ter beoordeling van de voortgang die de Staten die partij zijn, boeken bij het nakomen van de in dit Verdrag aangegane verplichtingen, wordt een Comité voor de Rechten van het Kind ingesteld, dat de hieronder te noemen functies uitoefent.

2. Het Comité bestaat uit tien deskundigen van hoog zedelijk aanzien en erkende bekwaamheid op het gebied dat dit Verdrag bestrijkt. De leden van het Comité worden door de Staten die partij zijn, gekozen uit hun onderdanen, en treden op in hun persoonlijke hoedanigheid, waarbij aandacht wordt geschonken aan een evenredige geografische verdeling, alsmede aan de vertegenwoordiging van de voornaamste rechtsstelsels.

3. De leden van het Comité worden bij geheime stemming gekozen van een lijst van personen die zijn voorgedragen door de Staten die partij zijn. Iedere Staat die partij is, mag één persoon voordragen, die onderdaan van die Staat is.

4. De eerste verkiezing van het Comité wordt niet later gehouden dan zes maanden na de datum van inwerkingtreding van dit Verdrag, en daarna iedere twee jaar. Ten minste vier maanden vóór de datum waarop een verkiezing plaatsvindt, richt de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties aan de Staten die partij zijn een schriftelijk verzoek hun voordrachten binnen twee maanden in te dienen. De Secretaris-Generaal stelt vervolgens een alfabetische lijst op van alle aldus voorgedragen personen, onder aanduiding van de Staten die partij zijn die hen hebben voorgedragen, en legt deze voor aan de Staten die partij zijn bij dit Verdrag.

5. De verkiezingen worden gehouden tijdens vergaderingen van de Staten die partij zijn, beled door de Secretaris-Generaal, ten hoofdkantore van de Verenigde Naties. Tijdens die vergaderingen, waarvoor tweederde van de Staten die partij zijn het quorum vormen, zijn degenen die in het Comité worden gekozen die voorgedragen personen die het grootste aantal stemmen op zich verenigen alsmede een absolute meerderheid van de stemmen van de aanwezige vertegenwoordigers van de Staten die partij zijn en die hun stem uitbrengen.

6. De leden van het Comité worden gekozen voor een ambtstermijn van vier jaar. Zij zijn herkiesbaar indien zij opnieuw worden voorgedragen. De ambtstermijn van vijf van de leden die bij de eerste verkiezing zijn gekozen, loopt na twee jaar af: onmiddellijk na de eerste verkiezing worden deze vijf leden bij loting aangewezen door de Voorzitter van de vergadering.

7. Indien een lid van het Comité overlijdt of aftreedt of verklaart om welke nadere reden ook niet langer de taken van het Comité te kunnen vervullen, benoemt de Staat die partij is die het lid heeft voorgedragen een andere deskundige die onderdaan van die Staat is om de taken te vervullen gedurende het resterende gedeelte van de ambtstermijn, onder voorbehoud van de goedkeuring van het Comité.

8. Het Comité stelt zijn eigen huishoudelijk reglement vast.

9. Het Comité kiest zijn functionarissen voor een ambtstermijn van twee jaar.

10. De vergaderingen van het Comité worden in de regel gehouden ten hoofdkantore van de Verenigde Naties of op iedere andere geschikte plaats te bepalen door het Comité. Het Comité komt in de regel eens per jaar bijeen. De duur van de vergaderingen van het Comité wordt vastgesteld en, indien noodzakelijk, herzien door een vergadering van de Staten die partij zijn bij dit Verdrag, onder voorbehoud van de goedkeuring van de Algemene Vergadering.

11. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties stelt de nodige medewerkers en faciliteiten beschikbaar voor de doeltreffende uitoefening van de functies van het Comité krachtens dit Verdrag.

12. Met de goedkeuring van de Algemene Vergadering ontvangen de leden van het krachtens dit Verdrag ingesteld Comité emolumenten uit de middelen van de Verenigde Naties op door de Algemene Vergadering vast te stellen voorwaarden.

#### **artikel 44**

1. De Staten die partij zijn, nemen de verplichting op zich aan het Comité, door tussenkomst van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, verslag uit te brengen over de door hen genomen maatregelen die uitvoering geven aan de in dit Verdrag erkende rechten, alsmede over de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van het genot van die rechten;

- (a) binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag voor de betrokken Staat die partij is;
- (b) vervolgens iedere vijf jaar.

2. In de krachtens dit artikel opgestelde rapporten dienen de factoren en eventuele moeilijkheden te worden aangegeven die van invloed zijn op de nakoming van de verplichtingen krachtens dit Verdrag. De rapporten bevatten ook voldoende gegevens om het Comité een goed inzicht te verschaffen in de toepassing van het Verdrag in het desbetreffende land.

3. Een Staat die partij is die een uitvoerig rapport aan het Comité heeft overlegd, behoeft in de volgende rapporten die deze Staat in overeenstemming met het eerste lid, letter b, overlegt, basisgegevens die eerder zijn verstrekt, niet te herhalen.

4. Het Comité kan Staten die partij zijn verzoeken om nadere gegevens die verband houden met de toepassing van het Verdrag.

5. Het Comité legt aan de Algemene Vergadering, door tussenkomst van de Economische en Sociale Raad, iedere twee jaar rapporten over aangaande zijn werkzaamheden.

6. De Staten die partij zijn, dragen er zorg voor dat hun rapporten algemeen beschikbaar zijn in hun land.

#### **artikel 45**

Ten einde daadwerkelijke toepassing van het Verdrag te bevorderen en internationale samenwerking op het gebied dat het Verdrag bestrijkt, aan te moedigen:

- (a) hebben de gespecialiseerde organisaties, het Kinderfonds van de Verenigde Naties en andere organen van de Verenigde Naties het recht vertegenwoordigd te zijn bij het overleg over de toepassing van die bepalingen van dit Verdrag welke binnen de werkingssfeer van hun mandaat vallen. Het Comité kan de gespecialiseerde organisaties, het Kinderfonds van de Verenigde Naties en andere bevoegde instellingen die zij passend acht, uitnodigen deskundig advies te geven over de toepassing van dit Verdrag op gebieden die binnen de werkingssfeer van hun onderscheiden mandaten vallen. Het Comité kan de gespecialiseerde organisaties, het Kinderfonds van de Verenigde Naties en andere organen van de Verenigde Naties uitnodigen rapporten over te leggen over de toepassing van het Verdrag op gebieden waarop zij werkzaam zijn;
- (b) doet het Comité, naar hij passend acht, aan de gespecialiseerde organisaties, het Kinderfonds van de Verenigde Naties en andere bevoegde instellingen, alle rapporten van Staten die partij zijn, toekomen die een verzoek bevatten om, of waaruit een behoefte blijkt aan, technisch advies of technische ondersteuning, vergezeld van eventuele opmerkingen en suggesties van het Comité aangaande deze verzoeken of deze gebleken behoefte;
- (c) kan het Comité aan de Algemene Vergadering aanbevelen de Secretaris-Generaal te verzoeken namens het Comité onderzoeken te doen naar specifieke thema's die verband houden met de rechten van het kind;
- (d) kan het Comité suggesties en algemene aanbevelingen doen gebaseerd op de ingevolge de artikelen 44 en 45 van dit Verdrag ontvangen gegevens. Deze suggesties en algemene aanbevelingen worden aan iedere betrokken Staat die partij is, toegezonden, en medegedeeld aan de Algemene Vergadering, vergezeld van eventuele commentaren van de Staten die partij zijn.

### DEEL III

#### artikel 46

Dit Verdrag staat open voor ondertekening door alle Staten.

#### artikel 47

Dit Verdrag dient te worden bekrachtigd. De akten van bekrachtiging worden neergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.

#### artikel 48

Dit Verdrag blijft open voor toetreding door iedere Staat. De akten van toetreding worden neergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.

#### artikel 49

1. Dit verdrag treedt in werking op de dertigste dag die volgt op de datum van neerlegging bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties van de twintigste akte van bekrachtiging of toetreding.

2. Voor iedere Staat die dit Verdrag bekrachtigt of ertoe toetreedt na nederlegging van de twintigste akte van bekrachtiging of toetreding, treedt het Verdrag in werking op de dertigste dag na de nederlegging door die Staat van zijn akte van bekrachtiging of toetreding.

#### artikel 50

1. Iedere Staat die partij is, kan een wijziging voorstellen en deze indienen bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. De Secretaris-Generaal deelt de voorgestelde wijziging vervolgens mede aan de Staten die partij zijn, met het verzoek hem te berichten of zij een conferentie van Staten die partij zijn, verlangen teneinde de voorstellen te bestuderen en in stemming te brengen.

Indien, binnen vier maanden na de datum van deze mededeling, ten minste een derde van de Staten die partij zijn een dergelijke conferentie verlangt, roept de Secretaris-Generaal de Vergadering onder auspiciën van Verenigde Naties bijeen. Iedere wijziging die door een meerderheid van de ter conferentie aanwezige Staten die partij zijn en die hun stem uitbrengen, wordt aangenomen, wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Algemene Vergadering.

2. Een wijziging die in overeenstemming met het eerste lid van dit artikel wordt aangenomen, treedt in werking wanneer zij is goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en is aanvaard door een meerderheid van tweederde van de Staten die partij zijn.

3. Wanneer een wijziging in werking treedt, is zij bindend voor de Staten die partij zijn die haar hebben aanvaard, terwijl de andere Staten die partij zijn gebonden zullen blijven door de bepalingen van dit Verdrag en door iedere voorgaande wijziging die zij hebben aanvaard.

#### **artikel 51**

1. De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties ontvangt de teksten van de voorbehouden die de Staten op het tijdstip van bekrachtiging of toetreding maken, en stuurt deze rond aan alle Staten.

2. Een voorbehoud dat niet verenigbaar is met doel en strekking van dit Verdrag is niet toegestaan.

3. Een voorbehoud kan te allen tijde worden ingetrokken door een daartoe strekkende mededeling gericht aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, die vervolgens alle Staten hiervan in kennis stelt. Deze mededeling wordt van kracht op de datum van ontvangst door de Secretaris-Generaal.

#### **artikel 52**

Een Staat die partij is, kan dit Verdrag opzeggen door een schriftelijke mededeling aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. De opzegging wordt van kracht één jaar na datum van ontvangst van de mededeling door de Secretaris-Generaal.

#### **artikel 53**

De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties wordt aangewezen als de depositaris van dit Verdrag.

#### **artikel 54**

Het oorspronkelijke exemplaar van dit Verdrag, waarvan de Arabische, de Chinese, de Engelse, de Franse, de Russische en de Spaanse tekst gelijktijdig authentiek zijn, wordt nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.

*Ten blijke waarvan de ondertekenende gevolmachtigden, daartoe behoorlijk gemachtigd door hun onderscheiden Regeringen, dit Verdrag hebben ondertekend.*