

KINDERRECHTENMONITOR 2012

- Adviezen aan de Kinderombudsman -



Universiteit Leiden

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

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, afdeling Jeugdrecht

Februari 2012

Met medewerking van:

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

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

Lijst van afkortingen

AMK	Advies- en meldpunt kindermishandeling
amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BES	Bonaire, St. Eustatius en Saba
BIC-Q	Vragenlijst 'Belang van het Kind en voorwaarden voor Ontwikkeling'
BIC-S	Vragenlijst voor minderjarigen (selfreport)
BMI	Body Mass Index
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
CRC	Committee on the Rights of the Child
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DCI	Defence for Children
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FJR	Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht
GBM	gedragsbeïnvloedende maatregel
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GHB	gamma-hydroxyboterzuur (drug)
HBSC	Health Behaviour in School-aged Children (onderzoek)
HKOV	Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
jji	justitiële jeugdinrichting
lgf	leerlinggebonden financiering
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LSD	Lysergeenzuurdi-ethylamide (drug)
LVB	licht verstandelijk beperkten
lwo	leerwegondersteunend onderwijs
NGO	non-gouvernementele organisatie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJR	Nederlandse Jeugdraad
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
pgb	persoonsgebonden budget
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
pro	praktijkonderwijs
PROO	Programmaraad voor het onderwijsonderzoek
RIBW	Regionale instelling voor beschermd wonen

Kinderrechtenmonitor 2012

RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stert.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZN	Stichting Zwerfjongeren Nederland
tbs	terbeschikkingstelling
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UN	United Nations
V&J	Ministerie van Veiligheid & Justitie
vavo	voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
vsv'er	vroegtijdig schoolverlater
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WPI	Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen
XTC	MDMA (3,4-methyleendioxyamfetamine) bevattende drug

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN	3
I NAAR EEN EERSTE KINDERRECHTENMONITOR	8
I.I Inleiding	8
I.II Ontwikkeling van een eerste Kinderrechtenmonitor	10
I.II.I Opzet en methodiek Universiteit Leiden	10
I.II.II Samenwerking Universiteit Leiden - SCP	13
I.III Enkele algemene opmerkingen over het Kinderrechtenverdrag	13
I.IV Niet in de voorstudie opgenomen kinderrechten	14
I.V Mandaat Kinderombudsman: ook de BES-eilanden	15
I.VI Leeswijzer	18
I.VII Domeinen en thema's in de Kinderrechtenmonitor	20
DOMEIN 1 GEZINSSITUATIE EN ALTERNATIEVE ZORG	22
1.1 Inleiding en leeswijzer	22
1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	22
1.3 Familierecht	23
1.3.1 Scheiding en omgang	23
1.3.2 Internationale kinderontvoering	25
1.3.3 Adoptie	26
1.4 Jeugdzorg	27
1.4.1 Wachtlijsten en toegang tot jeugdzorg	27
1.4.2 Onder toezicht gestelde kinderen	28
1.4.3 Uit huis geplaatste kinderen	29
1.5 Conclusies en aanbevelingen gezinssituaties en alternatieve zorg	34
DOMEIN 2 BESCHERMING TEGEN EXPLOITATIE EN GEWELD	36
2.1 Inleiding en leeswijzer	36
2.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	36
2.3 Kindermishandeling	37
2.3.1 Omvang, signalering en melding van kindermishandeling	37
2.3.2 Verwijzing en onderzoek bij kindermishandeling	40
2.3.3 Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling	42
2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel	44
2.5 Melding en opsporing kinderporno	47
2.6 Kind en internet	50
2.7 Conclusies en aanbevelingen bescherming tegen exploitatie en geweld	56
DOMEIN 3 VRIJHEIDSBENEMING EN JEUGDSTRAFRECHT	58
3.1 Inleiding en leeswijzer	58
3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	58
3.3 Jeugdstrafrecht	60
3.3.1 Minderjarigen in politiecellen	60
3.3.2 Voorlopige hechtenis van minderjarigen	61

Kinderrechtenmonitor 2012

3.3.3	DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen	63
3.3.4	Een (meer) pedagogische jeugdstrafzitting	65
3.3.5	De berechting van 16- en 17 jarigen volgens het volwassenenstrafrecht	67
3.4	Nieuw beleid: adolescentenstrafrecht	69
3.5	Gesloten jeugdzorg	70
3.6	Conclusies en aanbevelingen vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht	73
DOMEIN 4 TOEREIKENDE LEVENSSANDAARD		75
4.1	Inleiding en leeswijzer	75
4.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	75
4.3	Welvaart	76
4.3.1	Kinderen in armoede	76
4.3.2	Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur	78
4.3.3	Zwerfjongeren	80
4.4	Gezondheid	82
4.4.1	Kinderen- en zuigelingensterfte	82
4.4.2	Gehandicapte kinderen	83
4.4.3	Welvaartziekten	85
4.4.4	Toegang tot gezondheidszorg	91
4.5	Conclusies en aanbevelingen toereikende levensstandaard	93
DOMEIN 5 ONDERWIJS		95
5.1	Inleiding en leeswijzer	95
5.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	95
5.3	Toegang tot onderwijs	96
5.3.1	Thuiszitters	96
5.3.2	Voortijdig schoolverlaters	98
5.3.3	Passend onderwijs	100
5.4	Kwaliteit van het onderwijs	102
5.4.1	Zeer zwakke scholen	102
5.4.2	Segregatie scholen	104
5.4.3	Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg	106
5.4.4	Kinder- en mensenrechteneducatie	108
5.4.5	Pesten	109
5.5	Conclusies en aanbevelingen onderwijs	111
DOMEIN 6 MINDERJARIGE VREEMDELINGEN		113
6.1	Inleiding en leeswijzer	113
6.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	113
6.3	Gezinsmigratie	115
6.3.1	Nareizende gezinsleden	115
6.3.2	Gezinsmigratiebeleid	116
6.4	Opvang, voorzieningen en procedure voor minderjarige vreemdelingen	117
6.4.1	Opvang en voorzieningen	117
6.4.2	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)	119

Kinderrechtenmonitor 2012

6.4.3	Debat over 'worteling'	120
6.5	Minderjarigen in vreemdelingenbewaring	121
6.6	Sociale voorzieningen	124
6.6.1	Toegang tot gezondheidszorg	124
6.6.2	Toegang tot onderwijs	124
6.7	Nieuwe beleidsontwikkelingen	125
6.7.1	Minderjarige vreemdelingen en de strafbaarstelling van illegaliteit	125
6.7.2	Herijking amv-beleid	126
6.8	Conclusies en aanbevelingen minderjarige vreemdelingen	127
SLOTBESCHOUWING		129
LITERATUURLIJST		136
BIJLAGE I GERAADPLEEGDE EXPERTS		151
BIJLAGE II INTERNATIONAAL VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN HET KIND		152

I Naar een eerste kinderrechtenmonitor

I.I Inleiding

Van een Kinderombudsman...

In Nederland en ook wereldwijd is het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, hierna ook wel Kinderrechtenverdrag of Verdrag genoemd) van de Verenigde Naties (VN) het belangrijkste instrument dat de rechten van kinderen waarborgt.¹ Dit Verdrag is in 1989 opgericht en inmiddels zijn 193 landen partij. Nederland heeft het Verdrag in 1995 ondertekend en is sindsdien verplicht zich aan de bepalingen uit het Verdrag te houden. Het Verdrag ziet op bijna alle aspecten uit het leven van kinderen tot 18 jaar.² Om te controleren of de bepalingen in dit Verdrag ook daadwerkelijk door de landen die partij bij het Verdrag zijn worden nageleefd, is een speciaal Kinderrechtencomité opgericht. Elke vijf jaar brengen de landen verslag uit aan dit Comité over de naleving van kinderrechten in hun land. Het Comité controleert of de landen zich aan de afspraken houden en doet aanbevelingen voor verbeteringen. De laatste zitting van het Comité waarin over de situatie van kinderrechten in Nederland werd geoordeeld, was in 2009 en in 2012 zal Nederland de volgende rapportage naar Genève sturen, waar het Comité zetelt.

Het Kinderrechtencomité was in 2009 erg te spreken over de wijze waarop de kinderrechten in Nederland worden nageleefd. Toch was een aantal zaken nog wel voor verbetering vatbaar. Eén van die zaken was de oprichting van 'een onafhankelijk systeem voor het monitoren van de rechten van kinderen, zoals een ombudsman voor kinderen'.³ De Kinderombudsman zal naast het onderzoeken van klachten ook verantwoordelijk moeten worden voor de monitoring van de implementatie en bevordering van het Verdrag.⁴ Het Comité adviseerde 'een landelijk systeem in te stellen voor het verzamelen en analyseren van gegevens op alle terreinen waarop het Verdrag betrekking heeft als basis voor het meten van de voortgang bij de realisatie van de rechten van kinderen en bij het uitwerken van beleid voor de implementatie van het Verdrag'.⁵ Op 1 april 2011 kent Nederland een Kinderombudsman en is Nederland op dit punt het Kinderrechtencomité tegemoet gekomen. Op grond van de wet heeft de Kinderombudsman de volgende taken:

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

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

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

³ Kinderrechtencomité 2009, par. 8, p. 2.

⁴ Kinderrechtencomité 2009, par. 19, p. 3.

⁵ Kinderrechtencomité 2009, par. 21, p. 4.

⁶ Artikel 11b lid 2 van de Wet Nationale Ombudsman.

... naar een eerste Kinderrechtenmonitor

De Kinderombudsman heeft in 2011 de eerste stappen gezet voor de ontwikkeling van een Kinderrechtenmonitor, in samenwerking met de Universiteit Leiden en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). De Kinderrechtenmonitor zou jaarlijks inzicht moeten bieden in de situatie van kinderen in Nederland en meer in het bijzonder in de mate waarin de in het Kinderrechtenverdrag vastgelegde kinderrechten in Nederland worden nageleefd. Hiermee geeft de Kinderombudsman invulling aan zijn taak tot het geven van voorlichting en informatie over de rechten van jeugdigen en tot het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen. Het mandaat van de Kinderombudsman strekt zich uit over het gehele grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden, waaronder dus ook de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden).⁷ De Kinderombudsman zal in navolging van de hierboven genoemde aanbeveling van het Kinderrechtencomité voor het hele Koninkrijk der Nederlanden toezien op de implementatie en bevordering van het Verdrag.

De Kinderrechtenmonitor zal een signaalfunctie gaan vervullen. Het is niet de bedoeling dat de Kinderrechtenmonitor een bron voor budget-monitoring wordt waarmee inzicht wordt gegeven in budgetinvesteringen voor kinderen en hun rechten. Verder zal niet alleen aandacht worden besteed aan kinderrechten die onvoldoende worden nageleefd in Nederland. Het is uitdrukkelijk ook de bedoeling om te benoemen met welke kinderrechten het in Nederland goed is gesteld. In dit rapport wordt aandacht besteed aan alle rechten uit het Kinderrechtenverdrag. Nadruk ligt evenwel op de kinderrechten waarover in de literatuur en door experts wordt gerapporteerd dat deze onvoldoende geïmplementeerd zijn of extra aandacht behoeven. Dit leidde onder andere tot de keuze om aan bepaalde kinderrechten, zoals artikel 14 (godsdienstvrijheid), slechts marginaal aandacht te besteden.

Kinderen in Nederland gelukkig

In het algemeen kan worden gezegd dat het goed gaat met kinderen in Nederland. Uit onderzoek van het kinderfonds van de Verenigde Naties, Unicef, blijkt dat Nederlandse kinderen in vergelijking met andere rijke landen het gelukkigst ter wereld zijn. Dit geluk werd gemeten aan de hand van een aantal criteria, zoals gezondheid, opleiding en veiligheid. De kinderen scoorden met name hoog bij de criteria relatie met familie en vrienden en de subjectieve ervaring van geluk. Een aantal jaar daarvoor bleek uit een ander Unicef-onderzoek ook dat Nederlandse kinderen het gelukkigst zijn.⁸ De resultaten worden bevestigd door andere onderzoeken naar het welzijn van kinderen.

Hoewel het Kinderrechtencomité te spreken was over de inspanningen van Nederland ten aanzien van de naleving van de kinderrechten, deed het ook een groot aantal aanbevelingen voor verbetering. Zo vroeg het Nederland in het bijzonder aandacht te

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

⁸ 'Kinderen in Nederland blijven het gelukkigst', *Unicef* 15 januari 2010, www.unicef.nl/nieuws/berichten/2010/01/kinderen-in-nederland-blijven-gelukkigst.

besteden aan kinderen die slachtoffer zijn van mensenhandel en seksuele of economische uitbuiting en is ook de voorlichting over kinderrechten voor verbetering vatbaar. Het Comité was verder bezorgd over de situatie van kinderen die slachtoffer zijn van mishandeling, kinderen met een handicap en kinderen die lang moeten wachten op jeugdzorg of geestelijke gezondheidszorg. Minderjarige vreemdelingen hebben in het bijzonder de aandacht van het Comité gezien hun problematische toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en andere voorzieningen in Nederland. Deze en andere aanbevelingen zullen in de navolgende kinderrechtendomeinen en -thema's verder worden besproken.

I.II Ontwikkeling van een eerste Kinderrechtenmonitor

In het najaar van 2011 gaf de Kinderombudsman opdracht aan de Universiteit Leiden en het SCP om voorstellen te doen voor het ontwikkelen van een eerste Kinderrechtenmonitor als vervolg op de voorstudie Kinderrechtenmonitor die in de zomer van 2011 door de universiteit Leiden werd verricht en waarin voorstellen werden gedaan tot een indeling van de monitor in kinderrechtendomeinen en -thema's, gebaseerd op aandachtspunten en knelpunten ten aanzien van kinderrechten in Nederland⁹. Deze opdracht vindt zijn weerslag in het onderliggende rapport, waarin is voortgebouwd op de in de voorstudie geïdentificeerde kinderrechtenthema's. In aanvulling hierop zal ook aandacht zijn voor kinderrechtenthema's die niet in de voorstudie zijn behandeld. Dit zal later in deze inleiding worden toegelicht.

I.II.I Opzet en methodiek Universiteit Leiden

Uitgangspunt bij de opzet van de Kinderrechtenmonitor is een zestal kinderrechtendomeinen:

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

Hoewel de in dit rapport behandelde kinderrechtenthema's ten aanzien van minderjarige vreemdelingen (domein 6) ook onder andere domeinen geplaatst konden worden, is er gezien de specifieke problematiek van minderjarige vreemdelingen voor gekozen deze groep apart te bespreken. De kinderrechtenthema's die in de voorstudie zijn

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

geïdentificeerd¹⁰, zijn in dit rapport nader uitgewerkt. Voor een gedetailleerd overzicht van de indeling wordt verwezen naar het schema bij de leeswijzer in paragraaf 1.8.

In dit rapport wordt voor elk van de kinderrechtendomeinen en -thema's cijfermateriaal gepresenteerd dat reeds voorhanden was. Hierbij is gebruik gemaakt van de in het vooronderzoek genoemde bronnen, aangevuld met enkele actuele rapporten. Uitgangspunt is het weergeven van de meest actuele cijfers. Het is echter niet haalbaar gebleken om alle relevante cijfers over 2011 of soms zelfs 2010 te verzamelen, omdat niet alle cijfers reeds bekend zijn. Daarnaast bleken ook factoren als 'zijn deze cijfers jaarlijks in kaart te brengen' en 'zeggen de cijfers daadwerkelijk iets over kinderrechten' ervoor te zorgen dat niet altijd de meest actuele cijfers zijn opgenomen. Sommige cijfers bleken wel relevant om te vermelden, maar gaven niet direct inzicht in de naleving van kinderrechten in Nederland. Deze cijfers zijn in de inleiding weergegeven ten behoeve van het schetsen van de context. Veel van de in dit rapport belichte cijfers worden vooralsnog niet jaarlijks gerapporteerd: zij zijn eenmalig in kaart gebracht (in evaluatiestudies en dergelijke). Meestal gaat het daarbij om gegevens die iets zeggen over de totale groep minderjarigen (van 0 tot 18 jaar), maar die niet zijn uitgesplitst in verschillende groepen minderjarigen, bijvoorbeeld uitgesplitst naar leeftijd. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de doorontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor in de komende jaren. De in dit rapport gepresenteerde tabellen zijn gebaseerd op cijfers uit bestaande rapporten of zijn in zijn geheel uit deze rapporten gehaald. Dit brengt met zich mee dat voor de tabellen die uit hun oude context zijn gehaald, soms de nodige nuance ontbreekt. Voor meer informatie over de achtergrond van een bepaalde tabel wordt verwezen naar de onderliggende rapporten

Op basis van de gegevens uit de vele bronnen die voor dit rapport zijn bestudeerd, zijn ten aanzien van alle in dit rapport besproken kinderrechtentema's aanbevelingen aan de Kinderombudsman gedaan. Daarbij is per kinderrechtendomein ook geanalyseerd welke drie thema's in het licht van kinderrechten gezien de meeste aandacht verdienen. Deze kinderrechtentema's zijn aan het eind van elk van de hierna volgende hoofdstukken over de zes kinderrechtendomeinen geprioriteerd in de vorm van een 'top 3'. Hierbij zijn de ernst van de problematiek (lees: de (potentiële) negatieve gevolgen voor kinderen), de mate waarin de naleving van bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag tekort (dreigt te) schiet(en) en de omvang van de groep kinderen die hiermee te maken heeft bepalend geweest. Toch hoeft een kwestie die betrekking heeft op een kleine groep kinderen, niet per se laag geprioriteerd te zijn. Een goed voorbeeld betreft de toepassing van het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen. Dit raakt niet heel veel kinderen, maar kan in juridisch opzicht wel worden gekwalificeerd als een serieuze tekortkoming in de naleving van het Kinderrechtenverdrag, die bovendien voor de desbetreffende jongeren een grote impact kan hebben op hun toekomstperspectief. De geprioriteerde kinderrechtentema's zijn in meer algemene zin genoemd, maar daarbij horen de meer concreet geformuleerde aanbevelingen, die bij verdere aandacht voor de thema's richtinggevend zouden moeten zijn.

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

De Nederlandse overheid heeft zich bij de ratificatie van het Kinderrechtenverdrag in 1995 gecommitteerd aan de verplichting tot naleving van de bepalingen uit het verdrag. Het verdrag geeft echter lang niet altijd een duidelijke en concrete (inspannings)verplichting aan. Voor sommige thema's - denk aan minderjarigen in het jeugdstrafrecht of minderjarige vreemdelingen - kan een aantal (inspannings)verplichtingen worden afgeleid, terwijl voor andere thema's slechts globaal wordt aangegeven hoe de implementatie ter hand dient te worden genomen, waarbij verdragsstaten een zekere beleidsvrijheid hebben voor de invulling ervan. Voor sommige bepalingen uit het verdrag is een verdere verdieping en concretisering van de algemeen geformuleerde kinderrechten dan ook nodig en wenselijk. Soms heeft het Kinderrechtencomité reeds zelf daartoe een aanzet gegeven bij het opstellen van zogenaamde *General Comments* over bepaalde (groepen) kinderrechten of kinderrechtentema's. Ook zijn sommige kinderrechten nader uitgewerkt of ingekaderd via ontwikkelingen in de rechtspraak of als onderdeel van het wetenschappelijke debat. Voor veel bepalingen uit het verdrag geldt in elk geval dat zij onderwerp zijn van (wetenschappelijk) debat als gevolg waarvan de inhoud en reikwijdte van de verplichtingen die door verdragsstaten zijn aangegaan mogelijk nog niet duidelijk zijn.

In deze Kinderrechtenmonitor staan de gevolgen van wet- en regelgeving en beleid voor minderjarigen in Nederland centraal. Telkens is geanalyseerd in hoeverre deze gevolgen knelpunten opleveren voor wat betreft de naleving van het Kinderrechtenverdrag en zijn aan de Kinderombudsman in dit opzicht voorstellen gedaan ter verbetering. De door- en uitwerking van het Kinderrechtenverdrag in de rechtspraak is hierbij niet meegenomen. Dit zou onderwerp moeten zijn van aparte studie en monitoring. Na presentatie en analyse van de beschikbare cijfers zijn de bevindingen voorgelegd tijdens een op het kantoor van de Kinderombudsman georganiseerde expertmeeting. De adviezen en andere uitkomsten van deze expertmeeting zijn in dit rapport met adviezen voor de Kinderrechtenmonitor verwerkt.

Doorontwikkeling Kinderrechtenmonitor

Helaas zijn niet op alle terreinen cijfers beschikbaar. Om deze reden is in kaart gebracht welke gegevens wenselijk zijn voor de uitbouw van de Kinderrechtenmonitor in de komende jaren. Per kinderrechtentema wordt in de vorm van aanbevelingen aangegeven welke indicatoren verder ontwikkeld zouden moeten worden. Daarnaast is ten behoeve van de doorontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor een apart document opgesteld over de manier waarop cijfers op de lange termijn naar het oordeel van de Universiteit Leiden en het SCP verworven zouden kunnen worden.¹¹

Het resultaat is een rapport dat als start kan dienen voor een inhoudelijk verder te ontwikkelen Kinderrechtenmonitor in de komende jaren. Behalve de reeds beschikbare informatie over de verschillende kinderrechtendomeinen kunnen tevens nieuwe kinderrechten-indicatoren worden ontwikkeld en gemeten. Het verdient aanbeveling daarbij ook aandacht te besteden aan de participatie van jongeren. Dit geldt zowel voor wat betreft het vaststellen van te monitoren domeinen en thema's als voor de

¹¹ Zie de website van het SCP, www.scp.nl.

ontwikkeling van kinderrechten-indicatoren. Aan deze participatie kan bijvoorbeeld invulling worden gegeven door te werken met focusgroepen (lees: groepen jongeren die specifieke ervaring hebben met één van de gepresenteerde thema's en domeinen). Daarnaast is het raadzaam experts te betrekken bij het verder ontwikkelen van de monitor. Voorts is de verwachting dat in de volgende Kinderrechtenmonitor ook de rapportage van Nederland aan het Kinderrechtencomité kan worden meegenomen. Hoewel de zitting van het Kinderrechtencomité pas in 2013 of 2014 zal plaatsvinden en de nieuwe aanbevelingen om die reden nog niet beschikbaar zullen zijn, kunnen uit de rapportage waarschijnlijk wel relevante gegevens worden afgeleid. Zo is de hoop dat meer informatie beschikbaar zal zijn over de BES-eilanden.

I.II.II Samenwerking Universiteit Leiden - SCP

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

I.III Enkele algemene opmerkingen over het Kinderrechtenverdrag

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

¹² Zie de website van het SCP, www.scp.nl.

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

Nader onderzoek naar (de wijze van) het gebruik van de kernbeginselen uit het IVRK in de rechtspraak en het gebruik van andere IVRK-bepalingen in de rechtspraak is voor de komende jaren zeker aan te raden om meer zicht te krijgen op de doorwerking van het Kinderrechtenverdrag in de rechtspraak. Welke invloed heeft het IVRK bij rechterlijke beslissingen? Hoe bekend is het IVRK bij procespartijen (advocatuur, (jeugd)officieren van justitie, rechters)? Juist in de rechtspraak kan het IVRK van enorme betekenis zijn, maar dan moet er wel voldoende bekendheid zijn met de inhoud van het Kinderrechtenverdrag. De Kinderombudsman adviseren wij om dit punt onder de aandacht te brengen.

I.IV Niet in de voorstudie opgenomen kinderrechten

Van de materiële kinderrechten die te vinden zijn in de artikelen 1 tot en met 40 van het Kinderrechtenverdrag is in de voorstudie een selectie gemaakt van kinderrechten die in de Kinderrechtenmonitor opgenomen zouden moeten worden. Afgaande op de door het Kinderrechtencomité gehanteerde indeling volgens clusters, zijn de clusters Algemene toepassingsmaatregelen (artikel 4), definitie van het kind (artikel 2) en Burgerrechten en vrijheden (artikelen 7, 8, 13-17 IVRK) niet opgenomen in de voorstudie. Deze zullen wel hieronder kort worden besproken.

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

Artikel 7 IVRK bepaalt dat elk kind het recht heeft om direct na de geboorte te worden ingeschreven, om een naam en een nationaliteit te hebben. Ook heeft het kind het recht om voor zover mogelijk zijn ouder te kennen en door hen te worden verzorgd. Dit recht speelt bijvoorbeeld bij een aantal familierechtelijke onderwerpen een rol. Artikel 8 IVRK hangt hier nauw mee samen: het recht van elk kind op behoud van eigen identiteit zonder onrechtmatige inmenging. Voor staatloze kinderen in Nederland geldt dat sprake is van een schending van artikel 7 en 8 IVRK (vgl. domein 6). De rechtbank Groningen besliste op 2 augustus 2011 dat een biologische vader ontvankelijk was in zijn verzoek tot een ondertoezichtstelling van het kind, nu de moeder elke vorm van contact tussen hen tegenhield en een andere man het kind had laten erkennen (LJN BS7594). Het recht op een eigen identiteit van het kind dat geen contact meer had met zijn vader, betekende dat de vader een verzoek aan de kinderrechtster moest kunnen voorleggen. Artikel 13 IVRK bepaalt dat elk kind het recht heeft op vrijheid van meningsuiting, al kan dit recht worden beperkt als dat nodig is voor de eerbiediging van de rechten of goede naam van anderen of ter bescherming van de nationale veiligheid of van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden. In artikel 7 van de Nederlandse Grondwet is dit recht ook terug te vinden. Voor kinderen komt dit recht bijvoorbeeld in beeld bij het gebruik van internet en sociale netwerken. Dit recht betekent dat er goed naar de mening van minderjarigen moet worden geluisterd (zie ook artikel 12). In de voorstudie van de Kinderrechtenmonitor werd al geadviseerd om minderjarigen actief te betrekken bij de ontwikkeling van deze monitor. In artikel 14 IVRK is het recht van kinderen op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst vastgelegd. Ouders moeten hun kind hierin begeleiden. Lid 3 bepaalt dat dit recht niet absoluut is, maar op grond van bijvoorbeeld de volksgezondheid (denk o.a. aan vaccinatie) kan worden beperkt. Dit recht komt in beeld bij discussies over bijvoorbeeld hoofddoekjes op school en jongens- en meisjesbesnijdenis. Artikel 15 IVRK garandeert het recht op vrijheid van vereniging en vergadering. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan demonstraties van scholen tegen uitzetting uit Nederland van een klasgenoot of het recht van vergadering in schoolgebouwen op basis van een leerlingstatuut van scholen.¹³ Aan deze kinderrechten zou bij de verdere ontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor in volgende jaren ook aandacht kunnen worden geschonken, ook al zijn er op basis van de voorstudie geen indicaties dat Nederland op deze punten het Kinderrechtenverdrag niet zou respecteren.

1.V Mandaat Kinderombudsman: ook de BES-eilanden

Inleiding

Het mandaat van de Kinderombudsman strekt zich zoals gezegd uit over het gehele grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden, waaronder dus ook de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden). Dit deel wordt ook wel aangeduid als Caribisch Nederland. Sinds 10 oktober 2010 maken deze eilanden onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel in de vorm van een openbaar lichaam. Aruba en Curaçao zijn te beschouwen als aparte landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden en worden dus niet in deze monitor meegenomen. De BES-eilanden worden aangeduid als 'Caribisch Nederland'. Uit cijfers van het CBS blijkt dat op 1 januari 2010

¹³ Zie Meuwese e.a. 2005, p. 138.

in totaal bijna 5.000 kinderen tot 19 jaar¹⁴ op de BES-eilanden woonden (3.728 kinderen op Bonaire, 846 kinderen op Sint Eustatius en 400 kinderen op Saba).¹⁵ Diverse Nederlandse ministeries en de lokale overheden hebben bestuurlijke verantwoordelijkheden ten aanzien van kinderrechten op de BES-eilanden. Zo zijn de lokale overheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verantwoordelijk voor de preventieve zorg voor de jeugd en is het ministerie van VWS verantwoordelijk voor de specialistische zorg voor de jeugd. Ter bestrijding van jeugdcriminaliteit wordt op Bonaire gewerkt volgens het model Interventie Jeugdcriminaliteit. Gezien de kleinschaligheid wordt samengewerkt met vertegenwoordigers van de ministeries OCW, Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken en Wonen Wijken en Integratie binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland.

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

Een voorzichtige kinderrechtenbeschouwing over de BES-eilanden

Voor deze Kinderrechtenmonitor is getracht ook de situatie in Caribisch Nederland, de BES-eilanden, in kaart te brengen. Er is echter weinig informatie over de naleving van kinderrechten op deze eilanden beschikbaar. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeerde de Tweede Kamer op 14 december 2011 dat er op allerlei beleidsterreinen voor Caribisch Nederland resultaten worden geboekt, zoals de aanpassingen op het terrein van jeugdzorg (kwaliteitsontwikkeling), de instelling van de Centra voor Jeugd en Gezin en de ontwikkelingen op het terrein van onderwijs (verbetering van materiaal en huisvesting).¹⁷ Verschillende ministeries werken op dit moment samen om de sociaaleconomische ontwikkeling op de eilanden te bevorderen, onder meer via kinderopvang, huisvesting en sportvoorzieningen.

De staatssecretaris van VWS antwoordde op Kamervragen over de kinderrechtsituatie op Bonaire op 29 november 2011¹⁸ dat Saba, Sint Eustatius en Bonaire al in 2008 met Nederland hebben afgesproken om de jeugd één van de prioritaire thema's te maken (naast gezondheidszorg, veiligheid en onderwijs). Voor het jeugdbeleid zijn voor 2009 en 2010 extra middelen vrijgemaakt, zodat vooruitlopend op de transitie van 10-10-10 gestart kon worden met het opbouwen en versterken van de jeugdvoorzieningen. Hiertoe

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

¹⁵ CBS 2010.

¹⁶ Kinderrechtencomité 2009.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 IV, nr. 55.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, Aangangselsel, nr. 803. De Kamervragen werden gesteld naar aanleiding van het bericht 'Veel problemen voor kinderen op Bonaire', *Unicef* 31 oktober 2011, www.unicef.nl/pers/persberichten/veel-problemen-voor-kinderen-op-bonaire.

is per eiland samen met het lokale bestuur en de lokale jeugdinstanties een plan gemaakt. Dit plan was ook gebaseerd op aanbevelingen van de Inspectie Jeugdzorg, die in 2009 een verkenning heeft gedaan van de jeugdvoorzieningen op de eilanden, en een advies heeft gemaakt voor verbetering ervan. Kern van dit plan was: het opzetten van een Centrum voor Jeugd en Gezin, de verbetering van vrije tijdsvoorzieningen voor jongeren vanaf 12 jaar, het ontwikkelen van jeugdzorg (ambulant, pleegzorg en residentiële zorg), verbeteren van de gezinsvoogdij en het versterken van de Voogdijraad. Dit plan is eind 2011 grotendeels gerealiseerd. De jeugdbescherming is versterkt, er is jeugdzorg gekomen (ambulante hulpverlening), er is een kinder- en jeugdpsycholoog en een kinder- en jeugdpsychiater. Voor uit huis geplaatste kinderen is de pleegzorg flink uitgebreid, het logeershuis Kas di Karko is opgericht en er wordt een huis voor tienermeisjes en tienermoeders gesubsidieerd. Samen met de andere jeugdorganisaties worden momenteel plannen gemaakt voor verdere uitbreiding van voorzieningen voor jongeren die (tijdelijk) niet thuis kunnen wonen.

De staatssecretaris geeft aan dat hiermee een behoorlijke verbetering aan voorzieningen is gerealiseerd. Tegelijk geeft zij aan dat 'het structureel verbeteren van de kinderrechtsituatie evenwel verbeteringen vraagt op velerlei terreinen, en zal derhalve de komende decennia aandacht blijven vragen. Het gaat dan zowel om economische ontwikkeling, toekomstperspectief voor de jeugd, verbetering van de kinderopvang, verbetering van de publieke gezondheidszorg, naschoolse opvang, onderwijs en armoedebestrijding.'¹⁹ Verder gaat de staatssecretaris in op de doelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin van Bonaire. Het Centrum voor Jeugd en Gezin heeft een tweejarig plan gemaakt voor de periode 2012-2014, en biedt voor het eerst één geïntegreerde aanpak voor opvoedingsondersteuning en jeugdgezondheidszorg voor de jeugd van 0-19 jaar, zo geeft zij aan. De aandacht lag tot nu toe vooral op het jongere kind. Vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt de Campagne voor Positief Opvoeden georganiseerd. Specifieke onderdelen uit het tweejarig plan zijn de verbetering van de jeugdgezondheidszorg, het bieden van opvoedingsondersteuning aan ouders van tieners, het versterken van seksuele educatie, het begeleiden van tienermoeders, het bereiken van ouders in de buurten via buurtmoeders en het signaleren en melden van kindermishandeling. Deze doelstellingen worden door VWS ondersteund via de subsidieafspraken.

Te verschijnen onderzoek over de BES-eilanden

Unicef doet in de eerste maanden van 2012 onderzoek naar de kinderrechtsituatie in zowel de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten als de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Het rapport over Aruba zal naar verwachting in maart 2012 verschijnen, daarna verschijnen de rapporten over Saba, Sint Eustatius en Bonaire. De rapportages over Curaçao en Sint Maarten worden vlak voor de zomer 2012 verwacht.

De Inspectie Jeugdzorg zal in 2012 toezicht houden op de jeugdzorg op de BES-eilanden.²⁰ In 2011 heeft de Inspectie een meerjarenplan 2011-2015 opgesteld voor het toezicht op deze eilanden. Op grond van dit meerjarenplan geeft de Inspectie in haar

¹⁹ *Kamerstukken II 2011/12, Aanhangsel, nr. 803, p. 2.*

²⁰ *Inspectie Jeugdzorg 2012, p. 10.*

Jaarwerkprogramma 2012 aan dat zij voornemens is onderzoek te doen naar de kwaliteit van de voogdijraad en gezinsvoogdij in Caribisch Nederland. Tevens zullen in 2012 de betrokken organisaties in Caribisch Nederland door de Inspectie worden verzocht om een audit uit te voeren aan de hand van het in 2011 opgestelde kwaliteitskader voor de zorg voor jeugd en gezin. Op verzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving zal de Inspectie Jeugdzorg in 2012 ook toezicht houden op de strafrechtelijke kant van de Voogdijraad (jeugdreclassering) op de BES-eilanden. De landenrapportage van Nederland zal zoals gezegd in het voorjaar van 2012 aan het VN-Kinderrechtencomité gestuurd worden en daarin wordt ook ingaan op de ontwikkelingen in de kinderrechtensituatie op de BES-eilanden. Bovengenoemde informatie die in 2012 zal worden gepresenteerd over de situatie van kinderrechten op de BES-eilanden zal door de Kinderombudsman kunnen worden gebruikt voor een volgende editie van de Kinderrechtenmonitor. Het onderzoek van Unicef Nederland kan in verband hiermee met belangstelling worden tegemoet gezien.

I.VI Leeswijzer

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

Elk hoofdstuk volgt dezelfde indeling. Allereerst worden de thema's in de context van kinderrechten geplaatst, waarbij de thema's worden geïntroduceerd in samenhang met de relevante bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag. Voorts worden per thema de relevante, beschikbare cijfers gepresenteerd, gevolgd door een analyse van de cijfers in het licht van het Kinderrechtenverdrag. Hierbij 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. Daarnaast wordt getracht de kansen voor de toekomst inzichtelijk te maken door aanbevelingen aan te dragen tot het doen van metingen van waardevolle indicatoren waarvan thans nog geen cijfers beschikbaar zijn. Meer concrete aanbevelingen over nieuw te ontwikkelen indicatoren zijn te vinden in het rapport van het SCP.²¹ Ten slotte wordt een aantal aanbevelingen aan de Kinderombudsman gedaan over zaken die bijvoorbeeld extra in de gaten dienen te worden gehouden of waar bij de overheid om extra aandacht moet worden gevraagd. Verder zijn verspreid over de domeinen een aantal tekstboxen opgenomen waarin telkens aandacht wordt besteed aan het recht op participatie of het recht op non-discriminatie (twee kernbeginselen uit het IVRK) in relatie tot een

²¹ Zie daarvoor de website van het SCP, www.scp.nl.

Kinderrechtenmonitor 2012

kinderrechtenthema uit het desbetreffende domein. Elk domein zal eindigen met een afsluitende paragraaf die bestaat uit drie onderdelen: een korte samenvatting van het domein, de aanbevelingen die uit de bevindingen volgen en de drie thema's die als hoogste geprioriteerd zijn. Hierna volgt een schematisch overzicht van de geselecteerde kinderrechtendomeinen en -thema's.

I.VII Domeinen en thema's in de Kinderrechtenmonitor

Domein 1 Gezinssituatie en alternatieve zorg
Familierecht
Scheiding en omgang
Internationale kinderbescherming
Adoptie
Jeugdzorg
Wachlijsten en toegang tot jeugdzorg
Onder toezicht gestelde kinderen
Uit huis geplaatste kinderen
Domein 2 Bescherming tegen exploitatie en geweld
Kindermishandeling
Omvang, signalering en melding van kindermishandeling
Verwijzing en onderzoek bij kindermishandeling
Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling
Minderjarige slachtoffers van mensenhandel
Melding en opsporing kinderporno
Kind en internet
Domein 3 Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht
Jeugdstrafrecht
Minderjarigen in politiecellen
Voorlopige hechtenis van minderjarigen
DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen
Een (meer) pedagogische jeugdstrafzitting
De berechting van 16- en 17 jarigen volgens het volwassenenstrafrecht
Nieuw beleid: adolescentenstrafrecht en de aanpak van jeugdbendes
Gesloten Jeugdzorg
Domein 4 Toereikende levensstandaard
Welvaart
Kinderen in armoede
Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur
Zwerfjongeren

Kinderrechtenmonitor 2012

Gezondheid
Kinder- en zuigelingensterfte
Gehandicapte kinderen
Welvaartsziekten
Toegang tot gezondheidszorg
Domein 5 Onderwijs
Toegang tot het onderwijs
Thuiszitters
Voortijdig schoolverlaters
Passend onderwijs
Kwaliteit van het onderwijs
Zeer zwakke scholen
Segregatie scholen
Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg
Kinder- en mensenrechteneducatie
Pesten
Domein 6 Minderjarige vreemdelingen
Gezinsmigratie
Nareizende gezinsleden
Gezinsmigratiebeleid
Opvang, voorzieningen en procedure voor minderjarige vreemdelingen
Opvang en voorzieningen
Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)
Debat over 'worteling'
Uitzetting van minderjarige vreemdelingen
Minderjarigen in vreemdelingenbewaring
Sociale voorzieningen
Toegang tot gezondheidszorg
Toegang tot onderwijs
Nieuwe beleidsontwikkelingen
Minderjarige vreemdelingen en de strafbaarstelling van illegaliteit
Herijking amv-beleid

Domein 1 Gezinssituatie en alternatieve zorg

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag: 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 18, 20, 21, 25, 39.

1.1 Inleiding en leeswijzer

Dit domein richt zich op de gezinssituatie en alternatieve zorg. Allereerst komt een aantal familierechtelijke thema's aan bod. Hieronder wordt de problematiek omtrent kinderen van scheidende en gescheiden ouders besproken en wordt ingegaan op de omgang tussen ouders en kinderen. Vervolgens wordt ingezoomd op de internationale aspecten en komt internationale kinderbescherming aan bod, waarbij met name aandacht wordt besteed aan de problematiek omtrent internationale kinderontvoering. Het gaat hierbij om zaken waarin een ouder zonder toestemming van de andere ouder met het gezag het kind meeneemt naar het buitenland (het gaat dan vaak om situaties waarin sprake is van een scheiding van partners met twee verschillende nationaliteiten waarna een van de ouders na scheiding terug wil naar het land van herkomst). Daarna wordt adoptie besproken. Vanwege de overlappende problematiek is er voor gekozen de thema's die onder jeugdzorg vallen in hun onderlinge samenhang te bespreken. Veelal hebben kinderen die wachten op toegang tot de jeugdzorg ook te maken met een maatregel van ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. Ook is het geen uitzondering dat een ondertoezichtstelling en een uithuisplaatsing gelijktijdig van toepassing zijn. De thema's die verband houden met de jeugdzorg worden in het tweede gedeelte van dit hoofdstuk besproken.

Familierecht
Scheiding en omgang
Internationale kinderbescherming
Adoptie
Jeugdzorg
Wachlijsten en toegang tot jeugdzorg
Onder toezicht gestelde kinderen
Uit huis geplaatste kinderen

1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het domein gezinssituatie en alternatieve zorg omvat een groot aantal artikelen uit het Kinderrechtenverdrag die alle betrekking hebben op de relatie tussen kinderen en hun ouders of juist op rechten van kinderen die de aanwezigheid van hun ouders moeten missen. Uitgangspunt van het IVRK is dat kinderen en hun ouders bij elkaar wonen (artikel 5 en 18 IVRK). Soms kan het voorkomen dat de ontwikkeling van het kind bedreigd wordt en de ouders niet langer voor het kind kunnen zorgen. Dan moet de overheid het overnemen en een veilige omgeving voor het kind creëren waarin het kind ongestoord kan opgroeien in de zin van artikel 6 IVRK. Alleen onder zeer strenge

voorwaarden mogen kinderen en hun ouders gescheiden worden, zo schrijft artikel 9 IVRK voor. Het kind dat gescheiden leeft van de ouders, heeft recht op regelmatig contact met de ouders. Voor kinderen die (tijdelijk) niet bij hun ouders kunnen wonen moet de overheid op grond van artikel 20 IVRK een andere vorm van zorg bieden om de bescherming van het kind te waarborgen, bijvoorbeeld met een uithuisplaatsing in een pleeggezin. Het kind heeft recht op een regelmatige evaluatie van deze plaatsing (artikel 25 IVRK). Belangrijk is hierbij dat het kind een stem krijgt en gehoord wordt in alle zaken die hem of haar aangaan, ook voor de rechter, zo staat in artikel 12 IVRK. In artikel 3 is neergelegd dat bij al deze beslissingen rekening moet worden gehouden met de belangen van het kind. Voor kinderen die in hun ontwikkeling geschaad zijn en (jeugd)zorg nodig hebben moet de overheid op grond van artikel 39 IVRK zorgen voor een snel herstel zonder lange wachtlijsten, zodat zij veilig kunnen terugkeren in de maatschappij. Ook voor kinderen en gezinnen die in moeilijke omstandigheden leven is aandacht in het Verdrag, zoals kinderen en gezinnen die zijn gevlucht uit hun land van herkomst (artikel 22 IVRK).²² Tevens komt het voor dat de ouders van een kind onenigheid hebben over het land waar het kind moet gaan wonen. Soms gaat het zelfs zo ver dat de ene ouder het kind zonder overleg meeneemt of niet meer terug laat gaan naar de andere ouder. Deze gevallen van internationale kinderontvoering moeten de Staten voorkomen, zo is afgesproken in artikel 11 IVRK. 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 artikel 21 in het IVRK - waarborgen bij adoptie - opgenomen.

1.3 Familierecht

1.3.1 Scheiding en omgang

Steeds minder kinderen in de leeftijd van 0 tot 15 jaar wonen samen met beide ouders in één huis. In 2010 is dit aantal gedaald tot 82%. Hoe ouder het kind, des te kleiner het deel dat nog bij zijn of haar vader en moeder woont. Het aantal kinderen dat nog bij beide ouders woont, is het hoogst onder autochtonen en het laagst onder niet-westerse allochtonen. Van de vijftienjarige Arubaanse en Antilliaanse jongeren woonde in 2010 zelfs nog maar een derde bij beide ouders. De voornaamste oorzaak is scheiding van ouders. De meeste kinderen van gescheiden ouders wonen bij hun moeder.²³

Bij het totaal aantal echtscheidingen in Nederland zijn in meer dan de helft van de gevallen kinderen betrokken. In 2009 waren er 16.490 echtscheidingen met kinderen, wat neerkomt op 53,6% van alle echtscheidingen. In 2010 was sprake van 19.628 echtscheidingen met kinderen, wat neerkomt op 60,3% van alle echtscheidingen (zie tabel 1.1). In totaal gaat het in 2009 om 29.890 kinderen die bij een echtscheiding waren

²² Het thema 'kind en vreemdelingenrecht' wordt verder besproken in domein 6.

²³ CBS StatLine, 'Steeds minder kinderen wonen bij beide ouders', *Webmagazine* 30 januari 2012, www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3562-wm.htm.

Kinderrechtenmonitor 2012

betrokken en in 2010 om 32.678 kinderen. Deze informatie is gebaseerd op registratiegegevens gecombineerd met schattingen op basis van onderzoeken.²⁴

Tabel 1.1 Overzicht echtscheidingen in 2010 (voorlopige cijfers)

Aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen als percentage van het totale aantal echtscheidingen	60,3%
Aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen	19.628
Aantal minderjarige kinderen betrokken bij echtscheiding	32.678

Bron: CBS StatLine

In het Jaarbericht 2010 van de Raad voor de Kinderbescherming is te vinden dat de Raad in 2010 4.867 gezags- en omgangsonderzoeken heeft verricht (zie tabel 1.2). Ook wordt aangegeven dat het aantal gezags- en omgangsonderzoeken dat in 2010 is afgerond vrijwel overeenkomt met de instroom en licht is gestegen ten opzichte van 2009. De verwachting van de Raad was dat de instroom laag zou blijven vanwege verruiming van het hulpaanbod in het voorliggende traject, externe mediation en het ouderschapsplan bij scheiding. De verbetering van de doorlooptijden lijkt een instroomverhogend effect te hebben. Dit cijfer geeft aan dat het aantal gezags- en omgangsconflicten tussen ouders met kinderen niet lijkt te zijn gedaald.²⁵

Tabel 1.2 Aantal gezags- en omgangsonderzoeken in 2010

Aantal gezag- en omgangsonderzoeken	4.867
-------------------------------------	-------

Bron: Jaarbericht Raad voor de Kinderbescherming 2010.

Een kinderrechtenbeschouwing

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

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om te stimuleren dat (meer) indicatoren en cijfers worden ontwikkeld die inzicht geven in de mate van ondersteuning en mogelijkheden tot participatie van kinderen in en na scheidingsprocedures, zodat ingegaan kan worden op de verplichtingen die de overheid heeft ten aanzien van kinderen die met scheiding en gezags- en omgangsconflicten te maken krijgen. Zo kan inzicht worden verkregen in de vraag in hoeverre de overheid inhoud geeft aan de verplichtingen die in het licht van

²⁴ CBS Statline d.d. 03/01/2012; voorlopige cijfers.

²⁵ Jaarbericht Raad voor de Kinderbescherming 2010, p. 10.

kinderen van scheidende en gescheiden ouders zijn vastgelegd in artikel 9 lid 3 IVRK (welke middelen tot effectuering van omgang worden aangeboden en zijn deze voldoende? Zijn deze middelen effectief (denk aan omgangshuizen, omgangsbemiddeling) en niet conflictverhogend?). De Kinderombudsman zou het ministerie van VWS moeten aansporen om inzicht te verschaffen in het aanbod van omgangshuizen en de regionale spreiding daarvan, de wijze van financiering, de mate van toegankelijkheid voor ouders en kind (wachtlijst? eigen bijdrage?) en in het aanbod van omgangsbemiddeling en de toegankelijkheid daarvan (eigen bijdrage?). Ook kan na het in kaart brengen van gegevens over de wijze van participatie van minderjarigen door de Kinderombudsman worden beoordeeld op welke wijze de overheid haar verplichting zoals die in artikel 9 lid 2 IVRK is vastgelegd om kinderen actief te betrekken in procedures rondom scheiding en omgang, invult. De Kinderombudsman zou onderzoek moeten (laten) starten naar de vraag hoe kinderen bij scheiding en omgang door rechters worden betrokken in procedures – ditzelfde is overigens wenselijk voor kindbeschermingsprocedures – en naar de vraag of dit door rechtbanken en Gerechtshoven in Nederland op uniforme wijze gebeurt. Hiermee kan aangetoond worden hoe het recht op participatie wordt gewaarborgd.

1.3.2 Internationale kindbescherming

Het thema internationale kindbescherming heeft betrekking op zaken waarin de ouders van een kind niet allebei in hetzelfde land wonen. Onder dit thema zal met name aandacht worden besteed aan internationale kinderontvoering. Het gaat dan om zaken waarin een ouder, zonder toestemming van de andere ouder, het kind meeneemt naar het buitenland. In 2010 heeft de Centrale Autoriteit 174 verzoeken in behandeling genomen waarbij in totaal 243 kinderen betrokken waren. Hoewel dit relatief gezien slechts een klein aantal is, is het probleem toch groot door de ingrijpende gevolgen die met name een procedure in het kader van een internationale kinderontvoering heeft voor de ontwikkeling van het kind. De langdurige onzekerheid over waar het kind komt te wonen, de taalbarrières in het nieuwe land, het ontbreken van een *safe return* doordat het voor - meestal - de moeder onmogelijk is om met het kind samen terug te reizen en het loyaliteitsconflict waarin het kind terechtkomt als het zelf stem heeft in waar het komt te wonen zijn slechts enkele voorbeelden van problemen waarmee het kind te maken krijgt.

Tabel 1.3 Overzicht cijfers internationale kinderontvoering Centrale Autoriteit 2010

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

Bron: Centrale Autoriteit 2010

Een kinderrechtenbeschouwing

Artikel 11 IVRK verlangt dat Nederland maatregelen neemt ter bestrijding van internationale kinderontvoering. In het kader hiervan streeft Nederland er naar om steeds minder inkomende zaken te doen eindigen met een beschikking door de rechter. De pilot *cross-border mediation* heeft hiertoe nadrukkelijk de aandacht gevraagd. Deze pilot is positief geëvalueerd en de verkorting van de procedure is definitief ingevoerd. Bij uitgaande zaken kan de Centrale Autoriteit minder direct invloed uitoefenen op de wijze waarop verzoeken afgerond worden, maar ook daarbij wordt, in het belang van de betrokken kinderen, waar mogelijk gestreefd naar een minnelijke oplossing. Voor het voorkomen van internationale kinderontvoeringen is het van belang dat ouders bij een scheiding voldoende geïnformeerd zijn over kinderontvoeringskwesaties. Het bestaan van het Centrum Internationale Kinderontvoering in Nederland is in dit opzicht een belangrijke maatregel die de overheid heeft getroffen ter voorkoming en bestrijding van kinderontvoering (artikel 11 IVRK). Recent hebben ook een aantal uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de belangen van het kind in de zogenaamde teruggeleidingsprocedures benadrukt. Deze uitspraken hebben bovendien helderheid verschaft over de verhouding tussen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV).²⁶ Het Europees Hof heeft al herhaaldelijk beslist dat verdragsstaten verplicht zijn om bij terugkeerbeslissingen de belangen van het kind te concretiseren en zorgvuldig en op transparante wijze te wegen tegenover de belangen van beide ouders en die van de verdragsstaat. De belangen van het kind moeten hierbij voorop staan.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Ondanks de Nederlandse inspanningen ten aanzien van het verminderen van internationale kinderontvoeringen schommelt het aantal kinderontvoeringszaken al jaren rond de 150 of stijgt dit aantal zelfs. Dit in combinatie met de schrijnende problematiek van kinderen die ontvoerd worden leidt tot de aanbeveling aan de Kinderombudsman om in dit licht het ministerie van Veiligheid & Justitie te verzoeken om onderzoek te (laten) doen naar de effecten van de gewijzigde regels van kinderontvoeringsprocedures en naar het gebruik van cross border mediation. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de vraag of deze nieuwe maatregelen in Nederland, bedoeld ter verbetering van de situatie van kinderen bij deze ernstige en ingrijpende conflicten tussen ouders, tot verbeteringen voor het kind leiden.

1.3.3 Adoptie

In de jaren 2005 en 2006 vond een sterke stijging plaats van het aantal verzoeken om beginseltoestemming voor adoptie, volgens het ministerie van Justitie als gevolg van de opkomst van China als nieuw adoptieland.²⁷ In 2007 is dit aantal weer afgenomen. 2008 laat een verdere scherpe daling zien in het aantal verzoeken. Deze daling wordt

²⁶ Zie EHRM 6 juli 2010, appl. no. 41615/07 (*Neulinger & Shuruk t. Zwitserland*), EHRM 2 november 2010, appl. no. 7239/08 (*Van den Berg & Sarri t. Nederland*) en EHRM 12 juli 2011, appl. no. 14737/09 (*Šneerson & Kampanella t. Italië*).

²⁷ Ministerie van Justitie 2010.

veroorzaakt door een gestaag afnemend aantal kinderen die beschikbaar zijn voor adoptie en als gevolg daarvan steeds langer wordende wachttijden.

Tabel 1.4 Overzicht m.b.t. de procedure tot opnemning van buitenlandse adoptiefkinderen in Nederlandse gezinnen in 2008

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

Bron: Ministerie van Justitie 2010.

Een kinderrechtenbeschouwing

In artikel 21 IVRK is vastgelegd dat een kind alleen kan worden geadopteerd indien de adoptie in het belang van het kind is. Daarbij verdient plaatsing bij een pleeg- of adoptiegezin in eigen land de voorkeur. Nederland moet er op toezien dat door de bevoegde instanties toestemming wordt gegeven en de ouders of andere betrokkenen voldoende zijn ingelicht en hebben ingestemd met de adoptie. De bescherming van het kind staat hierbij centraal. Het Kinderrechtencomité heeft in 2009 aangegeven dat het bezorgd is over een aantal illegale adopties die het directe gevolg zijn van het gebruik van de zogenaamde ‘zwakke adopties’.²⁸ Wanneer sprake is van een zwakke adoptie blijven de familierechtelijke betrekkingen tussen de minderjarige en zijn of haar ouders naast de nieuwe familierechtelijke betrekkingen van de minderjarige met de adoptieouders bestaan. Het lijkt er echter op dat zich in Nederland op enkele incidenten na geen urgente knelpunten voordoen. Dit betekent dat er in Nederland weinig problemen zijn met zorgvuldige en professionele adoptieprocedures en dat ons geen problemen bekend zijn met de door het Kinderrechtenverdrag gestelde vereisten op dit punt (artikel 21 IVRK).

1.4 Jeugdzorg

1.4.1 Wachlijsten en toegang tot jeugdzorg

In Nederland wordt de laatste jaren steeds meer beroep gedaan op vormen van jeugdzorg voor opgroei- en opvoedproblemen. Zolang dat mogelijk is, gebeurt dat in een vrijwillig kader. Levert de zorg in een vrijwillig kader echter niet voldoende op, dan kan besloten worden om een kinderbeschermingsmaatregel te verzoeken bij de kinderrechter. Uit de beschikbare cijfers omtrent jeugdzorg en jeugdbescherming blijkt dat er in 2010 97.472 nieuwe aanmeldingen binnenkwamen bij de Bureaus jeugdzorg (zie tabel 1.5). Hiervan werden er 63.720 geaccepteerd door Bureau Jeugdzorg. Dat betekent dat in deze zaken een indicatie voor jeugdzorg is afgegeven. Kinderen die een indicatie voor jeugdzorg hebben, verkrijgen daarmee volgens de Wet op de jeugdzorg recht op jeugdzorg. Uit de Brancherapportage van Jeugdzorg Nederland blijkt dat in 2010 in totaal 78.271

²⁸ Kinderrechtencomité 2009, par. 46, p. 8.

minderjarigen gebruik maakten van jeugdzorg.²⁹ Dat is 2,1% van het totaal aantal minderjarigen in Nederland. Niet alle minderjarigen die jeugdzorg nodig hebben, konden echter direct gebruik maken bij de geïndiceerde vorm(en) van jeugdzorg. Op 1 juli 2011 wachtten 2.974 minderjarigen langer dan negen weken op geïndiceerde jeugdzorg, terwijl reeds was vastgesteld dat zij deze zorg wel nodig hadden. Van deze kinderen en jongeren ontvingen er 1.583 een vorm van vervangende zorg. De wachttijd wordt voor deze groep jeugdigen dus overbrugd door een andere vorm van jeugdzorg aan te bieden. 1.391 minderjarigen kregen geen vervangende zorg tijdens de wachtperiode.

Tabel 1.5 Beschikbare cijfers jeugdzorg

Aantal meldingen dat binnen is gekomen bij Bureaus jeugdzorg in 2010	97.472 ³⁰
Aantal indicatiebesluiten door de Bureaus Jeugdzorg in 2010	63.720 ³¹
Aantal wachtenden op geïndiceerde jeugdzorg op 1 juli 2010	2.974 ³²
Aantal wachtenden dat vervangende zorg ontvangt op 1 juli 2010	1.583 ³³
Aantal wachtenden zonder vervangende jeugdzorg op 1 juli 2010	1.391 ³⁴

1.4.2 Onder toezicht gestelde kinderen

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

²⁹ Deze gegevens zijn blijkens de brancherapportage jeugdzorg afkomstig van de verschillende organisaties. Omdat het kan zijn dat een cliënt bij verschillende organisaties jeugd- en of opvoedhulp ontvangt, kan het zijn dat er dubbeltellingen van het aantal cliënten voorkomen.

³⁰ Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

³¹ Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

³² *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, nr. 137.

³³ *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, nr. 137.

³⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, nr. 137.

Tabel 1.6 Beschikbare cijfers jeugdbescherming

Aantal jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel in 2010	50.671 ³⁵
Aantal lopende ondertoezichtstellingen op 31 december 2010	32.565 ³⁶ (0,93% van het totaal aantal minderjarigen in Nederland) ³⁷
Gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling (2010)	2,9 jaar ³⁸
Aantal nieuwe voogdijmaatregelen (geen voogdij asiel en voorlopige voogdij) (2010)	1.462 ³⁹
Aantal afgegeven machtigingen uithuisplaatsing	8.609 ⁴⁰
Aantal afgegeven verlengingen machtiging uithuisplaatsing	10.409 ⁴¹
Aantal beschermingsonderzoeken door Raad voor de Kinderbescherming	19.518 ⁴²
Aantal bij de rechtbank ingediende verzoeken voor een ontheffing/ontzetting uit de ouderlijke macht door de Raad voor de Kinderbescherming	1.467

1.4.3 Uit huis geplaatste kinderen

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

³⁵ Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

³⁶ CBS StatLine, zoektermen: voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling.

³⁷ Gegevens van CBS StatLine.

³⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 145, p. 14

³⁹ CBS Statline, zoektermen: voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling.

⁴⁰ PI Research 2010, p. 15-16. Gebaseerd op regionale cijfers, soms slechts betrekking hebbend op een deel van het kalenderjaar en dus niet volledig. Er is niet gecorrigeerd voor het ontbreken van de cijfers. Cijfers betreffen voorts alleen de cliënten van Bureau Jeugdzorg. De cijfers weerspiegelen dus niet exacte aantallen zoals deze in geheel Nederland zijn afgegeven, maar vormen grove indicaties van deze aantallen. De cijfers dienen daarom met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

⁴¹ PI Research 2010, p. 15-16. Gebaseerd op regionale cijfers, soms slechts betrekking hebbend op een deel van het kalenderjaar en dus niet volledig. Er is niet gecorrigeerd voor het ontbreken van de cijfers. Cijfers betreffen voorts alleen de cliënten van Bureau Jeugdzorg. De cijfers weerspiegelen dus niet exacte aantallen zoals deze in geheel Nederland zijn afgegeven, maar vormen grove indicaties van deze aantallen. De cijfers dienen daarom met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

⁴² Informatie van de Raad voor de Kinderbescherming; Van Kleef 2012.

Kinderrechtenmonitor 2012

Tabel 1.7 Beschikbare cijfers

Aantal minderjarigen dat gebruik maakt van pleegzorg in 2010	24.150 ⁴³
Aantal minderjarigen in een accommodatie voor 24-uurs zorg in 2010	11.178 ^{44, 45}
Aantal kinderen méér dat in 2010 gebruik heeft gemaakt van pleegzorg t.o.v. 2009	800 ⁴⁶
Aantal kinderen dat bij pleegouders verbleef op 1 januari 2010	15.206 ⁴⁷
Aantal nieuw gerealiseerde plaatsen in 2010	8.944 ⁴⁸

Tabel 1.8 Overzicht wachtlijsten pleegzorg

Aantal wachtenden op (definitieve) plaatsing bij pleegouders (> 9 weken) op 31 december 2010	361
Aantal kinderen op wachtlijst pleegzorg op 1 januari 2010	568
Percentage afname wachtlijst pleegzorg in 2010	36%
Percentage wachtenden op deeltijd pleegzorg in 2010	39%

Bron: Factsheet Pleegzorg 2010

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

Leeftijd	Percentage
0 – 4 jaar	36
5 – 11 jaar	36
12 – 14 jaar	13
15 – 17 jaar	14
18 jaar	1

Bron: Factsheet Pleegzorg 2010

Een kinderrechtenbeschouwing

Wachtlijsten en toegang tot jeugdzorg

Kinderen hebben in beginsel het recht om bij hun ouders op te groeien, tenzij scheiding van ouders en kinderen in het belang van het kind noodzakelijk is, bijvoorbeeld wanneer sprake is van mishandeling of ernstige problemen in de opvoeding. Om te voorkomen dat het zo ver komt, hebben kinderen en hun ouders recht op opvoedingsondersteuning.⁴⁹ Voor deze opvoedingsondersteuning kunnen ouders en kinderen terecht bij een Centrum

⁴³ Factsheet Pleegzorg 2010, p. 1

⁴⁴ Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

⁴⁵ Daarnaast verbleef nog een aantal minderjarigen in spoedeisende 24-uurs zorg, deze minderjarigen zijn in de brancherapportage jeugdzorg meegeteld bij het aantal minderjarigen dat gebruik maakte van spoedeisende zorg (11392) en niet opgeteld bij het aantal minderjarigen in 24-uurs zorg voor verblijf.

⁴⁶ Factsheet Pleegzorg 2010, p. 1.

⁴⁷ Factsheet Pleegzorg 2010, p. 1.

⁴⁸ Factsheet Pleegzorg 2010, p. 1.

⁴⁹ Op grond van artikel 5 en 18 IVRK hebben kinderen en ouders recht op ondersteuning van de overheid bij de verzorging en opvoeding. Opvoedingsondersteuning is dan ook een belangrijk kinderrechtentema. Omdat dit rapport echter is gebaseerd op de voorstudie Kinderrechtenmonitor (Bruning e.a. 2011a) en dit thema daar niet is geïdentificeerd als kinderrechtentema waarover belangrijke zorgen bestaan, wordt er in dit rapport maar minimaal op ingegaan. Het thema zou bij de doorontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor echter uitdrukkelijk mee moeten worden genomen.

voor Jeugd en Gezin of, als lichtere vormen van ondersteuning onvoldoende (zullen) zijn, bij Bureau Jeugdzorg. Een aantal kinderen kan nadat door Bureau Jeugdzorg een indicatie jeugdzorg is afgegeven, echter niet direct aanspraak maken op deze geïndiceerde vorm(en) van jeugdzorg. Dan wordt geprobeerd om in de tussentijd vervangende zorg aan te bieden. Een deel van deze groep jeugdigen ontvangt echter in het geheel geen zorg en dit betekent een schending van het recht van deze minderjarigen en hun ouders of verzorgers op ondersteuning bij de opvoeding, zoals dat is vastgelegd in artikel 5 en 18 van het Kinderrechtenverdrag. Dat voor deze wachtende minderjarigen – en dat geldt ook voor de groep minderjarigen die vervangende zorg krijgt aangeboden – zorg nodig is, blijkt namelijk uit het feit dat Bureau Jeugdzorg de opvoedings- of opgroezorg waarop wordt gewacht, zelf heeft geïndiceerd.

Het Kinderrechtencomité gaf in 2009 nog aan bezorgd te zijn over het hoge aantal wachtenden in de jeugdzorg. Ook maken de leden van het Comité zich zorgen over een gebrek aan voldoende op het gezin toegesneden voorzieningen, zodat op tijd hulp kan worden geboden in het gezin en kan worden voorkomen dat de problemen verergeren. Doordat voorzieningen niet beschikbaar zijn, ontvangen veel kinderen en jongeren geen adequate hulp. Het Comité beveelt aan uitgebreid onderzoek te doen naar de oorzaken van de lange wachtlijsten. Ook vindt het Comité dat gezinnen meer moeten worden betrokken bij het voorkomen en oplossen van hun problemen. Bovendien moeten programma's worden opgezet om de families en hun netwerk aan te moedigen om zich actief in te zetten voor de opvoeding en begeleiding van kinderen, bijvoorbeeld door overlegmodellen en opvoedkundige ondersteuning waarbij rekening wordt gehouden met de culturele achtergrond van het kind.⁵⁰

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

Onder toezicht gestelde kinderen

De cijfers over het aantal kinderbeschermingsmaatregelen in tabel 1.6 (ondertoezichtstelling en gezagsontneming) laten zien dat een ondertoezichtstelling veel vaker wordt toegepast dan een gezagsontneming. Het aantal onder toezicht gestelde kinderen dat met een uithuisplaatsing te maken krijgt, is niet duidelijk. Met deze cijfers kunnen nog geen conclusies getrokken worden over de vraag of Nederland zich voldoende inspant om kinderen en ouders zo lang mogelijk bij elkaar te houden en tegelijk kinderen thuis voldoende te beschermen. Een kind heeft recht op ondersteuning

⁵⁰ Kinderrechtencomité 2009, par. 40 en 42, p. 7-8.

thuis (artikel 5 en 18 Kinderrechtenverdrag), maar heeft ook recht op bescherming van de overheid bij (vermoedens van) kindermishandeling (artikel 19 Kinderrechtenverdrag). Wel is het relevant om duidelijk in beeld te krijgen hoeveel minderjarigen te maken krijgen met een gedwongen scheiding met ouders of verzorgers door een uithuisplaatsing, welke vormen van uithuisplaatsing dit betreft (residentiële zorg, waaronder crisisopvang; pleegzorg, gesloten jeugdzorg), of er inderdaad een noodzaak bestond tot deze scheiding en wat een uithuisplaatsing de minderjarige daadwerkelijk oplevert (met andere woorden, levert een uithuisplaatsing meer op dan thuisblijven?⁵¹). Een scheiding van kind en ouders levert immers een forse inbreuk op hun recht op gezinsleven op en het Kinderrechtenverdrag schrijft voor dat kinderen die van hun ouders zijn gescheiden, recht hebben op bijzondere aandacht en bescherming.

Naar verwachting zal begin volgend jaar de nieuwe wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen in werking treden.⁵² Deze wet biedt een aantal belangrijke verbeteringen voor de positie van minderjarigen. Zo worden er verbeteringen getroffen waardoor het belang van het kind meer centraal komt te staan bij pleeggezinplaatsingen, onder meer door eerder duidelijkheid te verschaffen over het toekomstperspectief van de minderjarige. Ook wordt het recht op periodieke evaluatie van een uithuisplaatsing bij wet versterkt en zullen zorgvuldige afwegingen bij beslissingen over een maatregel van kinderbescherming worden gestimuleerd.

Uit huis geplaatste kinderen

Voor minderjarigen die in Nederland met een uithuisplaatsing te maken krijgen, mag een uithuisplaatsing nooit langer duren dan noodzakelijk is, vooral als het gaat om vormen van vrijheidsbeneming (zie artikel 37 IVRK). Artikel 9, 20 en 25 van het Kinderrechtenverdrag bepalen dat een kind dat (tijdelijk) niet bij zijn eigen ouders of verzorgers kan wonen, recht heeft op extra bescherming. Dat betekent in elk geval dat het kind er dan recht op heeft dat regelmatig wordt geëvalueerd of de uithuisplaatsing nog noodzakelijk is. Ook heeft de minderjarige recht op voldoende omgang en andere vormen van contact met het thuisfront. Als een kind tijdelijk of blijvend niet bij zijn eigen ouders of verzorgers kan wonen, dan moet in eerste instantie worden gekeken of het kind in een pleeggezin kan worden geplaatst. Alleen als het niet in het belang van het kind is om in een pleeggezin te wonen, mag het in een residentiële voorziening (een instelling) worden geplaatst, dat staat in artikel 20 Kinderrechtenverdrag en de *UN-Guidelines on Children in Alternative Care*. Uit de cijfers in de tabellen 1.7 en 1.8 blijkt dat er steeds meer uit huis geplaatste kinderen in een pleeggezin worden geplaatst en dat de wachtlijst voor pleegzorg daalt. Dit komt tegemoet aan de inspanningsverplichting van de overheid om voldoende gezinsvervangende zorg te stimuleren. Daarbij is ook belangrijk dat juist jonge kinderen die (tijdelijk) niet meer bij hun eigen ouders of verzorgers kunnen wonen veel baat hebben bij gezinsvervangende zorg.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

De Kinderombudsman zou er op moeten toezien dat de verantwoordelijke instanties zich tot het uiterste (blijven) inspannen om de wachtlijsten voor jeugdzorg te laten verdwijnen

⁵¹ Zie EHRM 13 juli 2000 *Scozzari en Giunta t. Italië*, concurrerende mening rechter Zupančič.

⁵² *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, nr. A.

of in elk geval te laten verminderen. De Kinderombudsman zou het ministerie van VWS moeten aanspreken op het risico dat jeugdigen die op geïndiceerde jeugdzorg wachten en voor wie geen vervangende zorg voorhanden is, voldoende beschermd moeten worden en dat daarvoor maatregelen getroffen moeten worden. De Kinderombudsman zou inzichtelijk moeten laten maken op welke wijze kinderen die wachten op geïndiceerde zorg door Bureau Jeugdzorg in het vizier worden gehouden en voldoende beschermd worden. Ook zou de Kinderombudsman door de verantwoordelijke instanties duidelijkheid geboden moeten worden hoe de inspanningsverplichting om een uithuisplaatsing van een kind te voorkomen, wordt ingevuld: is er bijvoorbeeld in Nederland voldoende aanbod voor langdurige gezinsondersteuning? Wordt niet te snel naar een ondertoezichtstelling gegrepen terwijl vrijwillige hulp nog mogelijk zou zijn?

Het recht op participatie van minderjarigen in procedures waarin beslist wordt over een gedwongen overheidsbemoeienis, vooral als het gaat om een mogelijke uithuisplaatsing, kan wat ons betreft verbeterd worden zodat artikel 12 IVRK en de *UN-Guidelines for Children in Alternative Care* beter nageleefd worden. Minderjarigen jonger dan twaalf jaar zouden vaker in procedures betrokken moeten worden als zij dat zelf wensen. Ook zou meer inzicht in het gebruik van de informele rechtsingang van kinderen wenselijk zijn; de Kinderombudsman zou onderzoek moeten entameren naar de vraag hoe kinderrechtshouders met dergelijke informele verzoeken van minderjarigen omgaan. De Kinderombudsman zou kinderrechtshouders moeten aansporen om kinderen vaker te horen bij (verlengings)verzoeken tot ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing en zou voorstellen moeten stimuleren tot aanpassing van de wet of toelichting van de wet met betrekking tot de vraag of een bijzondere curator bij een ondertoezichtstelling (vaker) kan worden ingezet, nu daar in de jurisprudentie onduidelijkheid over is.

Ook willen we bij de Kinderombudsman het belang van participatie in de zin van artikel 12 IVRK van kinderen en ouders benadrukken bij het vroeg oplossen van de problemen. Zo kan gedacht worden aan het opzetten van programma's om de families en hun netwerk aan te moedigen om zich actief in te zetten voor de opvoeding en begeleiding van kinderen. Ook kan gedacht worden aan vroegtijdige opvoedingsondersteuning aan de gezinnen zelf. Netwerkberaden zijn de laatste jaren steeds bekender geworden en worden vaker toegepast bij het zoeken naar oplossingen voor opgroei- en opvoedproblemen. De Kinderombudsman zou het belang van het actief betrekken en ondersteunen van het eigen netwerk van kind en gezin telkens moeten benadrukken en zou de Raad voor de Kinderbescherming moeten vragen op welke wijze zij netwerkberaden gebruiken tijdens gezinsonderzoek om te voorkomen dat een maatregel van kindbescherming wordt verzocht.

Kinderen die uit huis worden geplaatst, hebben voor het thema gezinssituatie en vervangende zorg onze hoogste prioriteit omdat zij extra kwetsbaar zijn. Enerzijds wordt op hun recht op gezinsleven inbreuk gemaakt en een scheiding van de ouders levert voor een kind doorgaans veel schade op. Anderzijds is voor een deel van deze kinderen thuis blijven wonen nog schadelijker gezien het risico op mishandeling. Voor uithuisgeplaatste kinderen geldt dat het Kinderrechtenverdrag – evenals de *UN-Guidelines on Children in Alternative Care* – een voorkeur uitspreekt voor gezinsvervangende zorg. Hoe jonger het

kind is dat van ouders wordt gescheiden, hoe belangrijker het is dat een nieuwe gezinsomgeving kan worden geboden via een pleeggezinplaatsing (artikel 3, 20 IVRK). Wij adviseren de Kinderombudsman om aandacht te vragen voor het belang van gezinsvervangende zorg (pleegzorg, gezinshuizen) voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen en de overheid te stimuleren hier beleid voor te (blijven) ontwikkelen ter invulling van deze verplichting die uit artikel 3 en 20 IVRK voortvloeit. De Kinderombudsman zou meer onderzoek moeten stimuleren naar het pleegzorgbeleid en de gevolgen daarvan voor de komende jaren: hoe wordt gezorgd voor voldoende aanbod, kwaliteit en ondersteuning van pleeggezinnen? Hoe wordt de voorkeur voor een uithuisplaatsing in een familie-setting in wet of beleid vormgegeven (bijvoorbeeld: kinderen onder de zes jaar die uit huis worden geplaatst, kunnen slechts in een pleeggezin worden opgevangen)?

Participatie van kinderen bij juridische procedures

Op grond van artikel 12 lid 2 IVRK heeft een kind het recht in de gelegenheid te worden gesteld om gehoord te worden in de juridische procedures waarin het betrokken is. Zo moet een rechter kinderen horen die een bepaalde leeftijd en mate van rijpheid hebben bereikt en hebben kinderen het recht dat met hun mening rekening wordt gehouden. Het Kinderrechtenverdrag zegt dat aan hun mening ‘passend gewicht’ moet worden gehecht. In elke gerechtelijke procedure heeft het kind het recht om te worden gehoord. In Nederland zou op grond van artikel 12 IVRK en *General Comment* nr. 12 (*The right to be heard*) van het Kinderrechtencomité meer aandacht moeten zijn voor rechtsbijstand of ondersteuning van minderjarigen tijdens een procedure. Een advocaat of een bijzondere curator zou een minderjarige bij beslissingen over uithuisplaatsing vaker moeten bijstaan en kinderen zouden jaarlijks moeten worden gehoord door de rechter bij een beslissing over uithuisplaatsing, ook als alle betrokkenen het eens zijn met een verlenging van de uithuisplaatsing.

1.5 Conclusies en aanbevelingen gezinssituatie en alternatieve zorg

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

Veel kinderen maken gebruik van geïndiceerde jeugdzorg en veel kinderen in Nederland krijgen te maken krijgen een scheiding van ouders vanwege beschermende factoren (de opgroei- of opvoedproblemen zijn zodanig dat het kind niet langer thuis kan blijven wonen) of vanwege (echt)scheiding van ouders. In de meest heftige scheidingssituaties betekent dit voor kinderen dat er geen of moeizaam contact is met de niet-verzorgende

ouder of dat er na verhuizing naar het buitenland zonder toestemming van de achterblijvende ouder een voor het kind ingrijpende kinderontvoeringsprocedure start.

In Nederland is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd om verbeteringen aan te brengen voor kinderen die met deze problematiek te maken krijgen. Zo is er bijvoorbeeld hard gewerkt om de wachtlijsten in de jeugdzorg te verminderen, is er meer aandacht voor gebruik van netwerkberaden bij gezinsbemoedienis door de overheid, ligt er een wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen ter behandeling in de Eerste Kamer waarin de rechten van het kind op een gezonde ontwikkeling duidelijk zijn geïmplementeerd en verbeteringen worden getroffen voor pleeggezinplaatsingen, het recht op periodieke evaluatie van een uithuisplaatsing bij wet wordt versterkt en zorgvuldige afwegingen bij beslissingen over een maatregel van kinderbescherming worden gestimuleerd. Er is tevens geïnvesteerd in *cross-border mediation* bij internationale kinderontvoeringszaken en er is een wetsherziening doorgevoerd waarmee wordt gestimuleerd dat sneller duidelijkheid wordt geboden over de vraag of een kind moet worden teruggeleid of in Nederland mag blijven. In de politieke discussie over de stelselherziening jeugdzorg – ‘Zorg voor Jeugd’ – is veel aandacht te vinden voor het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en kracht van gezinnen en hun sociale omgeving bij opvoed- en opgroei problemen. Toch kunnen er verschillende aanbevelingen worden gedaan waarmee de rechten van kinderen ten aanzien van hun eigen gezinsleven en bij scheiding van ouders beter kunnen worden nageleefd. Deze aanbevelingen zijn in dit hoofdstuk gepresenteerd.

Hoogste prioriteit

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

Wij adviseren de Kinderombudsman op basis van het voorgaande dat de volgende drie thema's binnen het domein ‘gezinssituatie en alternatieve zorg’ de hoogste prioriteit hebben omdat hier de grootste risico's van kinderrechtenschendingen liggen:

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

Domein 2 Bescherming tegen exploitatie en geweld

Relevante artikelen uit het IVRK: 2, 3, 6, 7, 8, 12, 16, 17, 19, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 39.

2.1 Inleiding en leeswijzer

Het domein ‘bescherming tegen exploitatie en geweld’ focust op de uit het IVRK voortvloeiende bescherming van kinderen tegen kindermishandeling en verschillende vormen van uitbuiting, waarbij tevens aandacht is voor de risico’s die het internet in dit kader met zich meebrengt.

Kindermishandeling
Omvang, signalering en melding van kindermishandeling
Verwijzing en onderzoek bij kindermishandeling
Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling
Minderjarige slachtoffers van mensenhandel
Melding en opsporing kinderporno
Kind en internet

2.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

In het IVRK is een aantal specifieke bepalingen opgenomen die kinderen beschermen tegen exploitatie en geweld. Artikel 19 geeft aan dat verdragsstaten verplicht zijn om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld. Het Kinderrechtencomité heeft onlangs een uitgebreide toelichting gegeven op de inhoud en werking van artikel 19 IVRK.⁵³ Hieruit volgt dat de term geweld uit artikel 19 op een brede manier moet worden uitgelegd. Verdragsstaten moeten kinderen niet alleen beschermen tegen fysieke vormen van geweld, maar ook tegen geestelijk geweld, geweld in de massamedia, geweld tussen kinderen onderling enzovoorts. Daarbij geeft het Kinderrechtencomité specifiek 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 promoten van het geheel aan rechten in het IVRK.⁵⁴ De artikelen 32 tot en met 36 richten zich op de bescherming van kinderen tegen alle vormen van uitbuiting en exploitatie. Uitbuiting en exploitatie van kinderen kan betrekking hebben op verschillende gebieden, zoals kinderarbeid (artikel 32 IVRK), drugsgebruik (artikel 33 IVRK), kinderprostitutie en kinderpornografie (artikel 34 IVRK) en het ontvoeren, verhandelen of verkopen van kinderen (artikel 35 IVRK). Het optionele protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, dat door Nederland is geratificeerd, specificereert de verplichtingen van de verdragsstaat op dit gebied. Daarnaast is nog een aantal situaties denkbaar waarin kinderen het risico lopen om uitgebuit of

⁵³ Kinderrechtencomité 2011.

⁵⁴ Kinderrechtencomité 2011.

geëxploiteerd te worden die niet, of niet volledig onder een van de specifieke artikelen vallen, zoals het ongeoorloofd gebruiken van kinderen in media en reclame, het optreden van kinderen als artiest en schoonheidswedstrijden voor kinderen. Daarom is in het IVRK ook een algemeen artikel opgenomen waarin alle denkbare vormen van uitbuiting en exploitatie worden beschreven: artikel 36 IVRK. In het kader van de uitbuiting van, en handel in kinderen zijn tevens de artikelen 7, 8 en 12 van het IVRK van bijzonder belang. Zo waarborgt artikel 7 dat ieder kind het recht heeft om zijn of haar ouders te kennen en door hen verzorgd te worden. 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. Voorts waarborgt artikel 12 dat ieder kind het recht heeft om zijn of haar mening te geven over alle zaken die het kind aangaan. Tot slot hebben alle slachtoffers van geweld, misbruik en uitbuiting op grond van artikel 39 IVRK recht op bijzondere zorg.

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

2.3 Kindermishandeling

2.3.1 Omvang, signalering en melding van kindermishandeling

In 2010 zijn er naar schatting 118.836 minderjarige kinderen in Nederland slachtoffer geworden van mishandeling, waarbij in 3.424 gevallen sprake was van seksueel misbruik. Dit volgt uit een recente studie van Alink e.a. (2011) naar de prevalentie van kindermishandeling in Nederland, waarbij de cijfers zijn gebaseerd op informantenmeldingen⁵⁵ en gegevens van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). In deze studie is tevens bijzondere aandacht voor de prevalentie van kindermishandeling onder middelbare scholieren.

Tabel 2.1 Omvang, signalering en melding kindermishandeling in 2010

Schatting aantal gevallen van mishandeling van kinderen (0 tot en met 17 jaar) op basis van informantenmeldingen en AMK-gegevens	118.836 (34 per 1000 kinderen)
Schatting aantal gevallen van mishandeling van middelbare scholieren (12 tot en met 17 jaar) op basis van informantenmeldingen en AMK-gegevens	23.404 (20 per 1000 jongeren)
Aantal gevallen van seksueel misbruik van kinderen (0 tot en met 17 jaar) op basis van informantenmeldingen en AMK-gegevens	3.424

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

⁵⁵ Deze 'informanten' zijn professionals die beroepsmatig met kinderen te maken hebben in verschillende sectoren, zoals onderwijs, juridische en sociaal-medische zorg.

Het AMK - onderdeel van Bureau Jeugdzorg - is een instantie waar kindermishandeling gemeld kan worden, die advies geeft en onderzoek verricht bij (vermoedelijke) gevallen van kindermishandeling en zo nodig hulp op gang brengt.⁵⁶ In 2010 is 62.001 keer contact opgenomen met het AMK door mensen die in hun omgeving kindermishandeling vermoedden en dit wilden melden; het AMK heeft 43.925 adviezen gegeven en in 18.076 gevallen werd nader onderzoek door het AMK noodzakelijk gevonden. Het is hierbij belangrijk om voor ogen te houden dat regelmatig meerdere kinderen uit één gezin tegelijk worden gemeld, waardoor het aantal gemelde kinderen hoger zal liggen dan het aantal meldingen.⁵⁷ Al met al heeft het AMK in 2010 voor 22.661 kinderen vastgesteld dat zij zijn mishandeld,⁵⁸ waarvan het AMK 635 kinderen heeft geregistreerd als slachtoffer van seksueel misbruik.

Tabel 2.2 Melding en omvang kindermishandeling bij het AMK in 2010

Aantal keer contact opgenomen met AMK ⁵⁹	62.001
Aantal adviezen AMK ⁶⁰	43.925
Aantal onderzoeken AMK ⁶¹	18.076
Aantal mishandelde kinderen gemeld bij het AMK ⁶²	22.661 (6,4 per 1000 kinderen)
Aantal seksueel misbruikte kinderen gemeld bij het AMK ⁶³	635

Meestal vertellen mishandelde kinderen of degene die hen mishandelt niet uit zichzelf over de situatie. Kinderen vinden het vaak lastig om over dit onderwerp te praten. Het AMK stimuleert mensen uit hun omgeving dan ook om (vermoedens van) kindermishandeling bij hen te melden.⁶⁴ Niettemin zijn er kinderen die wel hierover contact durven op te nemen met hulpverlenende instanties. Zo heeft de Kindertelefoon in 2010 meer dan 11.500 gesprekken over dit onderwerp gevoerd.

Tabel 2.3 Gesprekken over geweld bij de Kindertelefoon in 2010

Aantal gesprekken over geweld bij Kindertelefoon	ruim 11.500
--	-------------

Bron: Jaarverslag Kindertelefoon 2010

Een kinderrechtenbeschouwing

Het recht om beschermd te worden tegen mishandeling - zoals opgenomen in artikel 19 IVRK - vormt één van de fundamentele rechten in het IVRK. Desalniettemin is in 2010 een groot aantal kinderen in Nederland slachtoffer geworden van mishandeling. Daarmee

⁵⁶ 'Wat is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling?', *AMK Nederland*, www.amk-nederland.nl (geraadpleegd op 10 januari 2012).

⁵⁷ Alink e.a. 2011.

⁵⁸ Dit betreft de kinderen voor wie mishandeling is vastgesteld bij afsluiting van de casus.

⁵⁹ Jaarverslag AMK 2010.

⁶⁰ Jaarverslag AMK 2010.

⁶¹ Jaarverslag AMK 2010.

⁶² Alink e.a. 2011.

⁶³ Alink e.a. 2011.

⁶⁴ 'Wat is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling?', *AMK Nederland*, www.amk-nederland.nl (geraadpleegd op 10 januari 2012).

vormt dit thema een belangrijk onderwerp wanneer het gaat over de naleving van kinderrechten in Nederland. Artikel 19 lid 1 IVRK impliceert een inspanningsverplichting voor de overheid om kinderen adequaat te beschermen tegen mishandeling. Artikel 19 lid 2 IVRK vult aan dat deze maatregelen ter bescherming doeltreffende procedures dienen te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben. Ook volgt uit dit tweede lid dat de overheid gehouden is procedures voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek en behandeling van gevallen van kindermishandeling te ontwikkelen.

In dit kader is relevant dat recentelijk door de ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 aan de Tweede Kamer is aangeboden,⁶⁵ waarbij men tevens voornemens is om een Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik in te stellen, die er op gaat toezien dat het Actieplan wordt uitgevoerd.⁶⁶ In dit plan staat een ketenbrede, multidisciplinaire aanpak van kindermishandeling centraal, waarbij de regierol van de gemeente wordt versterkt. Voorts wordt met betrekking tot de signalering en melding van kindermishandeling onder meer voorgesteld een wettelijk verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te implementeren.⁶⁷

Het Kinderrechtencomité beveelt alle verdragsstaten ten zeerste aan om veilige, bekende, vertrouwelijke en toegankelijke mogelijkheden te bieden voor kinderen, hun vertegenwoordigers en anderen om geweld tegen kinderen te rapporteren.⁶⁸ Deze mogelijkheid wordt in Nederland primair geboden door middel van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Desalniettemin blijkt uit de studie van Alink e.a. (2011) dat een groot aantal gevallen van kindermishandeling niet wordt gemeld bij het AMK. In tabel 2.1 en 2.2 is te zien dat in 2010 slechts 22.661 mishandelde kinderen bij het AMK waren gemeld, tegenover een schatting van 118.836 slachtoffers in totaal. Dit is een zorgelijke constatering, omdat de melding van kindermishandeling van groot belang is om in te kunnen grijpen en zo kinderen adequaat te beschermen, zoals voorgeschreven in artikel 19 IVRK.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Een belangrijk aandachtspunt is de veiligheid van een kind gedurende de looptijd van AMK-onderzoeken. Wordt vanaf het moment van een melding gewaakt voor de veiligheid van een kind en zo ja, hoe en door wie? En hoe prioriteert het AMK de meldingen om te zorgen dat de meest urgente gevallen direct worden opgepakt en zo snel mogelijk worden afgerond? Voor de naleving van artikel 19 lid 1 IVRK is het nodig dat zodra er een melding binnenkomt van (een vermoeden van) kindermishandeling, de overheid het kind effectief beschermt tegen alle vormen van geweld. De

⁶⁵ Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012.

⁶⁶ 'Instelling Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik', *Rijksoverheid* 16 januari 2012, www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/16/instelling-taskforce-kindermishandeling-en-seksueel-misbruik.html.

⁶⁷ Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012.

⁶⁸ Kinderrechtencomité 2011.

Kinderombudsman zou bijzondere aandacht moeten vragen voor de aandacht en werkwijze bij AMK's waarmee vanaf binnenkomst van een melding de veiligheid van een kind voldoende wordt bewaakt en waarmee bewaakt kan worden dat meldingen met de hoogste prioriteit altijd direct en voortvarend worden opgepakt. Daarnaast is de preventie van kindermishandeling een zeer belangrijk aandachtspunt. De Kinderombudsman zou er in het licht van artikel 19 lid 1 IVRK en *General Comment* nr. 13 van het Kinderrechtencomité op toe moeten zien dat hier vanuit de overheid voldoende aandacht naar blijft uitgaan; onder meer dat *evidence-based* preventieprogramma's worden ingezet en dat het gebruik van meldcodes door professionals die dagelijks met kinderen omgaan, daadwerkelijk plaatsvindt. Een evaluatie van het gebruik van meldcodes binnen de verschillende beroepsgroepen zou een belangrijke actie voor het monitoren van artikel 19 lid 1 IVRK kunnen zijn. Tevens adviseren wij de Kinderombudsman in dit kader om toe te zien op de wijze van uitvoering van het Actieplan Aanpak Kindermishandeling en de verrichtingen van de nieuwe Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik.

2.3.2 Verwijzing, onderzoek en hulpverlening bij kindermishandeling

Naar aanleiding van een melding van kindermishandeling kan het AMK een onderzoek instellen naar de gezinssituatie van het kind. In 2010 heeft het AMK 18.076 onderzoeken ingesteld. Dit betreft ruim 29% van de 62.001 keer dat contact is opgenomen met het AMK in 2010. Voorts stonden er op 1 januari 2010 15 kinderen langer dan vijf dagen op de wachtlijst bij het AMK, terwijl de gemiddelde doorlooptijd van de onderzoeken door het AMK op die peildatum 77 dagen bedroeg.

Tabel 2.4 Onderzoek door het AMK

Aantal onderzoeken AMK in 2010 ⁶⁹	18.076
Gemiddelde doorlooptijd AMK in dagen op peildatum 1 januari 2010	77
Aantal wachtenden AMK langer dan 5 dagen op peildatum 1 januari 2010	15

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

Wanneer uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van een zorgelijke situatie, stelt het AMK de noodzakelijke hulpverlening in gang. In dit kader is opvallend is dat ons geen cijfers bekend zijn met betrekking tot de opvang en behandeling van slachtoffers van kindermishandeling in Nederland. In ernstige gevallen, waarin vrijwillige hulpverlening niet voldoende wordt geacht of wanneer de ouders niet bereid zijn mee te werken met de noodzakelijke hulpverlening, kan het AMK de kindermishandeling melden aan de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), zodat de procedure voor een kindbeschermingsmaatregel in gang kan worden gezet.⁷⁰

Een kinderrechtenbeschouwing

Uit artikel 19 IVRK in samenhang met artikel 39 IVRK volgt dat een kind dat slachtoffer is van geweld of misbruik recht heeft op bijzondere zorg om te herstellen en te herintegreren in de samenleving. Dit impliceert allereerst dat bij serieuze meldingen van

⁶⁹ Cijfer ontleend aan Jaarverslag AMK 2010.

⁷⁰ Zie tabel 1.6 in het hoofdstuk over domein 1: gezinssituatie en alternatieve zorg.

kindermishandeling het onderzoek en vervolgens de hulpverlening zo spoedig mogelijk in gang moet worden gezet. Hierbij passen geen lange doorlooptijden of wachtlijsten. Niettemin volgt uit de cijfers in tabel 2.4 dat het AMK op 1 januari 2010 een wachtlijst had en dat de onderzoeken van het AMK een aanzienlijke doorlooptijd kenden.

Uit artikel 19 en 39 IVRK vloeit tevens voort dat slachtoffers van kindermishandeling recht hebben op een goede, *evidence-based* behandeling. Opvallend is dan ook dat ons geen cijfers bekend zijn met betrekking tot de behandeling van slachtoffers van kindermishandeling. Voorts is van veel interventies die thans in de jeugdsector worden toegepast niet altijd duidelijk wat de kwaliteit en effectiviteit is. Om deze reden kent Nederland reeds sinds 2007 de Erkenningscommissie Interventies van het Nederlands Jeugd Instituut. Dit is een onafhankelijke, landelijke commissie die interventies beoordeelt op kwaliteit en effectiviteit, waarbij erkende interventies worden opgenomen in een van de databanken.⁷¹

In een in juni 2011 uitgebracht rapport van de Gezondheidsraad wordt evenwel gesteld dat zowel op nationaal als op internationaal niveau slechts weinig bewezen effectieve behandelingen van gevolgen van kindermishandeling bekend zijn. De Gezondheidsraad beveelt dan ook aan om meer en beter onderzoek naar behandelingsmogelijkheden na kindermishandeling te doen. De Gezondheidsraad stelt dat allereerst het veld rijp gemaakt dient te worden voor onderzoek. Het startpunt hiervan is het verzamelen van *practice-based evidence* door het consequent en structureel vastleggen van de keuze voor een interventie en de uitkomst ervan. Dergelijk *practice-based evidence* is te gebruiken in grotere wetenschappelijke studies die kunnen leiden tot *evidence-based practice*. Daarnaast wordt aanbevolen in alle zorgdomeinen die werken aan kindermishandeling, in het bijzonder de jeugdzorg, de weg vrij te maken voor *evidence-based* werken. Voorts stelt de Gezondheidsraad dat de huidige versnippering van de Nederlandse hulpverlening een integrale benadering van diagnostiek en behandeling van slachtoffers van kindermishandeling belemmert.⁷²

Uit een onderzoeksrapport van de DSP-groep van december 2011 blijkt dat er nog veel kan verbeteren ten aanzien van vraag en aanbod van forensisch-medische expertise bij de aanpak van kindermishandeling. Zo wordt geadviseerd om het aantal forensisch artsen met specifieke kennis op het gebied van kindermishandeling uit te breiden en om forensisch artsen een plek te geven binnen een multidisciplinaire aanpak bij vermoedens van kindermishandeling.⁷³

Een positieve ontwikkeling is dat in Nederland sinds 2011 twee multidisciplinaire centra voor slachtoffers van kindermishandeling bestaan, gestationeerd in Leeuwarden en Haarlem.⁷⁴ Begin 2012 zijn er echter in de Tweede Kamer vragen gesteld over het bericht

⁷¹ 'Erkenningscommissie Interventies', *Nederlands Jeugdinstituut*, www.nji.nl/smartsite.dws?id=125309 (geraadpleegd op 20 februari 2012).

⁷² Gezondheidsraad 2011.

⁷³ DSP-Groep 2011.

⁷⁴ Voor meer informatie over deze centra in Leeuwarden en Haarlem zie www.fierfryslan.nl/Multidisciplinair-Centrum-Kindermishandeling-1.ashx en www.huiselijkgeweld.nl/doc/Fact_sheet_MDC-K.pdf. Bij de opening van het multidisciplinaire centrum

dat het multidisciplinaire centrum kindermishandeling in Haarlem nu al wordt bedreigd met de voortgang van haar bestaan vanwege bezuinigingen.⁷⁵ Dit is in het licht van artikel 19 en 39 IVRK een zorgelijke constatering. Gelukkig heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer op 7 februari 2012 geïnformeerd dat het voortbestaan van het Kinder- en Jeugd Traumacentrum in Haarlem (voorlopig) niet meer wordt bedreigd nu afspraken zijn gemaakt met de zorgverzekeraar.⁷⁶ Ook heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer in februari 2012 toegezegd dat zij de komende jaren gaat beoordelen of het aanbod van behandeling voor kinderen die als gevolg van kindermishandeling trauma hebben opgelopen, voldoende is voor minderjarige slachtoffers in Nederland. De pilots in de centra van Haarlem en Leeuwarden met een looptijd van twee jaar moeten hier straks duidelijkheid over geven.⁷⁷

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om toe te zien op het voortbestaan van de twee pas onlangs opgerichte multidisciplinaire centra ter behandeling van slachtoffers van kindermishandeling: het voortbestaan van deze centra is belangrijk voor de naleving van artikel 39 IVRK. Ook adviseren wij de Kinderombudsman om toe te zien op de toezegging van het ministerie van VWS om inzicht te bieden in de vraag of met deze twee centra voldoende aanbod is gecreëerd voor het behandelen van slachtoffers van kindermishandeling. Daarbij is tevens van belang inzicht te krijgen in de mate waarin de behandelingen van slachtoffers van kindermishandeling *evidence-based* zijn zoals de Gezondheidsraad in haar hierboven genoemde rapport uit 2011 benadrukt. De Kinderombudsman zou verder moeten toezien op de inzet van forensisch-medische expertise bij de aanpak van kindermishandeling en de inspanningen van de verantwoordelijke instanties om dit te verbeteren en met de aanbevelingen uit het eerder genoemde rapport van de DSP-groep aan de slag te gaan. Tot slot dient het belang van hulp aan de gezinnen zelf benadrukt te worden.

2.3.3 Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling

Volgens onderzoek van het WODC over 2007/2008 leidt ongeveer 33% van de jaarlijks ruim 800 aangiften van kindermishandeling tot een strafrechtelijke veroordeling. Het is mogelijk dat dit laatste cijfer met de invoering van de Wet OM-afdoening thans niet meer representatief is. Recentere cijfers over de inzet van het strafrecht bij kindermishandeling zijn ons niet bekend, behoudens dat er 729 geoordeelde zaken van kindermishandeling zijn genoteerd bij het Openbaar Ministerie op 1 januari 2011.⁷⁸

Kindermishandeling te Haarlem werd het Actieplan Kindermishandeling 2012-2016 gepresenteerd, voor een reactie hierop zie: Baartman 2012, p. 48-50.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 76, p. 7 e.v.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 78.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 76, p. 28. De staatssecretaris van VWS heeft de Tweede Kamer tijdens dit debat ook een miljoen euro toegezegd voor het voortbestaan van de Forensische Polikliniek Kindermishandeling in Utrecht.

⁷⁸ Ook uit het EVRM vloeit voor Nederland de verplichting voort om een effectief strafrecht in te richten en in te zetten om alle vormen van seksueel misbruik te bestraffen; EHRM 27 september 2011, applicatienr. 29032/04 (*M. & C. t. Roemenië*).

Tabel 2.6 Strafrechtelijke aanpak kindermishandeling

Aantal aangiften van kindermishandeling bij politie per jaar (over 2007/2008)	ruim 800
Percentage van de aangiften dat leidt tot een veroordeling (over 2007/2008)	33%
Aantal geormerkte zaken van kindermishandeling aangeleverd bij het OM op peildatum 1 januari 2011 ⁷⁹	729

Bron: Van Vianen e.a. 2010.

Een kinderrechtenbeschouwing

Uit artikel 19 IVRK volgt de verplichting voor de overheid om kindermishandeling actief op te sporen en daders strafrechtelijk aan te pakken. In het tweede lid van deze bepaling staat expliciet dat de overheid gehouden is maatregelen ter bescherming van kinderen tegen kindermishandeling te ontwikkelen, waaronder procedures voor opsporing en voor inschakeling van rechterlijke instanties. Ook in *General Comment* nr. 13 (*The right of the child to freedom from all forms of violence*, 2010) van het Kinderrechtencomité wordt het belang van een strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling benadrukt, waarbij de belangen van het kind bepalend moeten zijn en een multidisciplinaire aanpak gewenst is. Uit tabel 2.1 en tabel 2.6 is af te leiden dat gelet op de prevalentie van kindermishandeling (in 2010 naar schatting 118.836 gevallen) in slechts een klein aantal gevallen politie en justitie wordt ingeschakeld.

Het is in dit kader echter een positieve ontwikkeling dat in het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 wordt voorgesteld de inzet van het strafrecht te verbeteren door intensivering van het opsporingsonderzoek, het stimuleren van gedrags- en zorginterventies bij het opleggen van sancties, de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel voorwaardelijke sancties en het ontwikkelen van een strafmaatrichtlijn door het Openbaar Ministerie. Naast deze strafrechtelijke initiatieven wordt tevens gepleit voor een frequenter inzet van het tijdelijk huisverbod bij gevallen van kindermishandeling.⁸⁰

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Het is voor de Kinderrechtenmonitor aanbevelenswaardig om periodiek cijfers in kaart te brengen van het aantal aangiften van kindermishandeling bij de politie, alsmede van de wijze waarop deze kindermishandelingszaken worden afgedaan. Op deze manier kan meer inzicht worden verkregen in de inzet van het strafrecht voor het beschermen van kinderen tegen alle vormen van geweld (artikel 19 lid 2 IVRK). Wij adviseren de Kinderombudsman om de verantwoordelijke organisaties meer cijfers over deze thema's te ontwikkelen om zo inzichtelijker te kunnen maken hoe het is gesteld met de aanpak van kindermishandeling en de professionele ondersteuning van slachtoffers van

⁷⁹ Cijfer ontleend aan Jaarbericht Kinderrechten 2011 (e-mail OM aan DCI, 21-03-2011).

⁸⁰ Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012. Op 26 januari 2012 informeerde de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie de Tweede Kamer dat de komende jaren financiële middelen beschikbaar worden gesteld om de inzet van het tijdelijk huisverbod bij kindermishandeling te intensiveren; *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 76.

kindermishandeling. De Kinderombudsman zou meer beleidsaandacht moeten vragen voor dit thema, waarbij uitdrukkelijk ook aandacht is voor de negatieve aspecten van strafrechtelijke procedures voor minderjarige slachtoffers van kindermishandeling en zou tevens cijfers moeten (laten) ontwikkelen die inzicht bieden in de vraag hoe er vanuit het strafrecht wordt opgetreden tegen kindermishandeling.

2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

In tabel 2.7 komt naar voren dat uitbuiting van minderjarigen een actueel probleem is in Nederland. Uit het Jaarverslag van CoMensha volgt dat er 152 meldingen van (mogelijke) minderjarige slachtoffers van mensenhandel binnen zijn gekomen in 2010, waarvan in ieder geval 117 meldingen seksuele uitbuiting betroffen.

Een specifieke vorm van uitbuiting die veel aandacht krijgt in de media betreft de loverboy-problematiek, waarbij jonge mannen door middel van romantische manipulatie trachten jonge, kwetsbare meisjes de prostitutie in te krijgen. Slachtoffers van loverboys worden door CoMensha echter in principe niet apart geregistreerd, omdat er dan een fictief onderscheid zou ontstaan tussen slachtoffers van mensenhandel en slachtoffers van loverboys. Loverboys zijn mensenhandelaren. Het is van belang dat hier steeds op gewezen wordt en dat er geen onderscheid wordt gemaakt. Wel houdt CoMensha bij welke slachtoffers van mensenhandel (in totaal 210) slachtoffers zijn van loverboytechnieken.⁸¹ In 2010 was 26% (dus circa 55) van de 210 slachtoffers van loverboytechnieken minderjarig.

Over de strafrechtelijke aanpak van uitbuiting van minderjarigen is ons thans niet veel bekend. In 2010 behandelde het Openbaar Ministerie 38 zaken over mensenhandel waarbij minderjarigen waren betrokken. Met betrekking tot deze zaken zijn geen cijfers gepubliceerd voor wat betreft de wijze van afdoening.⁸²

Tabel 2.7 Minderjarige slachtoffers van uitbuiting in 2010

Aantal minderjarige slachtoffers van uitbuiting ⁸³	152
Aantal minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting ⁸⁴	117 (van de 152)
Aantal minderjarige slachtoffers van economische uitbuiting ⁸⁵	7 (van de 152)
Aantal minderjarige slachtoffers van mensenhandel door loverboytechnieken ⁸⁶	ca. 55
Aantal zaken bij OM over mensenhandel (mede) over minderjarigen ⁸⁷	38

⁸¹ Jaarverslag CoMensha 2010.

⁸² In het recente rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (BNRM 2012) worden cijfers verschaft over de afdoening van mensenhandelzaken, maar niet specifiek van de zaken waarbij minderjarige slachtoffers betrokken zijn.

⁸³ Jaarverslag CoMensha 2010.

⁸⁴ Jaarverslag CoMensha 2010.

⁸⁵ Jaarverslag CoMensha 2010.

⁸⁶ Verwijs e.a. 2011/ CoMensha.

Voorts volgt uit tabel 2.8 dat er in 2010 in Nederland 232 kinderen van 162 (meerderjarige) slachtoffers van mensenhandel bekend waren bij CoMensha, waarvan 87 kinderen bij de slachtoffers in Nederland verbleven.

Tabel 2.8 Kinderen van slachtoffers van mensenhandel in 2010

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

Bron: Jaarverslag CoMensha 2010

Een kinderrechtenbeschouwing

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

Artikel 34 van het IVRK verplicht verdragsstaten ertoe alle passende maatregelen te treffen om te voorkomen dat minderjarigen slachtoffer worden van seksuele uitbuiting, terwijl artikel 35 IVRK waarborgt dat ieder kind recht heeft op bescherming tegen mensenhandel. Het Kinderrechtencomité geeft in 2009 aan bezorgd te zijn over het ontbreken van een allesomvattende nationale strategie in Nederland om specifiek de handel in en seksuele uitbuiting van kinderen te voorkomen. Het Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan haar inspanningen te intensiveren om het aantal gevallen van seksuele uitbuiting, handel in kinderen en kinderseksuetoerisme terug te dringen en te voorkomen.⁸⁸ Voorts beveelt het Kinderrechtencomité aan dat passende juridische en andere maatregelen moeten worden genomen om kinderen te beschermen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en prostitutie en om daders van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting te vervolgen. De noodzaak van een effectieve aanpak van seksuele uitbuiting blijkt ook wel uit het gegeven dat bij een relatief groot deel van de slachtoffers van uitbuiting, sprake is van seksuele uitbuiting (tabel 2.7).

In dit kader is relevant dat op Europees niveau recentelijk de EU-Richtlijn inzake bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie officieel in werking is getreden, waarin onder meer is opgenomen dat seksuele uitbuiting van kinderen een strafverzwarende omstandigheid is ten opzichte van seksueel misbruik van kinderen zonder dat sprake is van uitbuiting.⁸⁹ Daarnaast is in het voorjaar van 2011

⁸⁷ BNRM 2012.

⁸⁸ Kinderrechtencomité 2009.

⁸⁹ Europese Commissie, *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM(2010)94)*, Brussel 13 december 2011 (d.d. besluit).

de nieuwe EU-richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers aangenomen, die onder meer voorziet in de bepaling dat mensenhandel gepleegd tegen kinderen altijd een strafverzwarende omstandigheid vormt.⁹⁰

Een andere in Nederland voorkomende vorm van uitbuiting van kinderen betreft economische uitbuiting, waarbij geen sprake is van seksuele uitbuiting. Artikel 32 lid 1 IVRK bevat het recht op bescherming tegen economische uitbuiting. Economische uitbuiting van kinderen lijkt echter relatief weinig voor te komen in Nederland. Van de 152 meldingen van uitbuiting die CoMensha in 2010 binnenkreeg hadden er slechts 7 betrekking op economische uitbuiting.

De aanpak van de uitbuiting van kinderen valt mede onder de verantwoordelijkheid van de Taskforce Mensenhandel. Begin 2008 is deze nationale Taskforce door de toenmalige Minister van Justitie ingesteld met als opdracht mensenhandel te bestrijden. Deze Taskforce lijkt zich echter niet specifiek op uitbuiting van minderjarigen te richten. Opvallend genoeg is dit in het nieuwe Plan van Aanpak (2011-2014) van de Task Force niet eens als prioriteit genoemd.⁹¹ Wel een prioriteit van de Taskforce Mensenhandel is de aanpak van loverboys. Deze prioriteit komt onder meer tot uitdrukking in de ontwikkeling van nieuwe methodes om loverboys aan te pakken door (onder meer) de inzet op *social media*.⁹² Niettemin moet geconstateerd worden dat de aanpak van loverboys als prioriteit niet gelijk gesteld kan worden met de aanpak van uitbuiting van minderjarigen. Dit laatste vormt immers een bredere categorie dan enkel de minderjarige slachtoffers van loverboys. Dit is in het licht van de artikelen 32 tot en met 36 IVRK dan ook een gemiste kans. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel zou in dit licht ook iets kunnen betekenen.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Voldoende (snelle) behandeling zou beantwoorden aan de verplichting uit artikel 39 IVRK voor de overheid om minderjarige slachtoffers van uitbuiting en mensenhandel passende zorg te bieden. Het is daarom aan te bevelen dat de Kinderombudsman het aantal behandelplekken en de wachttijden voor de behandelplekken in kaart laat brengen door het ministerie van Veiligheid & Justitie hier toe aan te sporen. Tevens is het voor de Kinderrechtenmonitor aanbevelenswaardig om op regelmatige basis cijfers in kaart te brengen van het aantal door respectievelijk de politie en het Openbaar Ministerie behandelde mensenhandelzaken waarbij minderjarigen betrokken zijn, alsmede van de wijze waarop deze mensenhandelzaken worden afgedaan. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de wijze waarop de Nederlandse overheid haar verplichtingen om kinderen tegen vormen van uitbuiting en mensenhandel te beschermen, vormgeeft voor wat betreft de aanpak van vormen van uitbuiting en mensenhandel. Wij adviseren de Kinderombudsman om de verantwoordelijke instanties op dit punt aan te sporen om hier

⁹⁰ Europese Commissie, *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ* (COM(2010)95), Brussel 5 april 2011 (d.d. besluit).

⁹¹ Task Force Mensenhandel (II) 2011.

⁹² Brief van de staatssecretaris van VWS (6 oktober 2011), *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 133.

uitvoering aan te geven en zodoende inzicht te bieden in de wijze van naleving van de artikelen 32 tot en met 36 IVRK. Ook adviseren wij de Kinderombudsman om toe te zien op de wijze van uitvoering van het Actieplan Aanpak Kindermishandeling voor wat betreft het onderdeel uitbuiting en mensenhandel, zodat inzicht kan worden verkregen in de wijze waarop de overheid de preventie van vormen van uitbuiting en mensenhandel vorm geeft. De Kinderombudsman zou moeten er op moeten toezien dat bij de voortgangsrapportages over het Actieplan Aanpak Kindermishandeling ten aanzien van dit thema concrete acties zijn verricht. Verder zou de Kinderombudsman samen met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (meer) onderzoek moeten entameren naar minderjarigen die te maken krijgen met mensenhandel.

2.5 Melding en opsporing kinderporno

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

In de recent uitgebrachte eerste rapportage Kinderpornografie van de Nationaal Rapporteur is een groot aantal gedifferentieerde cijfers over de vervolging en berechting in kinderpornozaken opgenomen. Hieruit volgt onder meer dat in 2010 het Openbaar Ministerie 536 kinderpornozaken heeft afgedaan. De rechtbanken in eerste aanleg hebben 347 kinderpornozaken afgedaan, waarvan 85% met een veroordeling. Hierbij hebben de rechtbanken in eerste aanleg 109 onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd.⁹³

Tabel 2.9 Melding en opsporing kinderporno in 2010

Aantal meldingen bij Meldpunt Kinderporno ⁹⁴	9.164
Aantal kinderpornozaken bij politie ⁹⁵	ca. 1.000
Aantal ingeschreven kinderpornozaken bij OM ⁹⁶	480 ⁹⁷
Aantal door OM afgedane kinderpornozaken ⁹⁸	536 ⁹⁹
Aantal door rechter in eerste aanleg afgedane kinderpornozaken ¹⁰⁰	347
Aantal veroordelingen in eerste aanleg ¹⁰¹	296 (85%)

⁹³ In de rapportage worden de kinderpornozaken voorts gedifferentieerd op basis van onder meer de verdenking en de opgelegde straf of maatregel; Zie: BNRM 2011.

⁹⁴ Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2010.

⁹⁵ Jaarbericht Openbaar Ministerie 2010.

⁹⁶ Jaarbericht Openbaar Ministerie 2010.

⁹⁷ De cijfers in het OM-Jaarbericht 2010 zijn niet uitsluitend gebaseerd op het artikel 240b Sr., maar ook op classificaties (BNRM 2011, p. 184).

⁹⁸ BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno.

⁹⁹ Het aantal ingeschreven zaken en het aantal afgehandelde zaken in een jaar vormen geen cohort, waardoor de aantallen niet tegen elkaar afgezet kunnen worden (BNRM 2011, p. 188).

¹⁰⁰ BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno.

Aantal opgelegde onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraffen in eerste aanleg ¹⁰²	109
---	-----

Voorts zijn er in het recente verleden vanuit het Meldpunt Kinderporno zorgen geuit over het feit dat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar de kenmerken van kinderen die het slachtoffer zijn van kinderporno. Daarnaast is slechts een relatief klein deel van de kinderen waarvan het misbuik op beeld is vastgelegd, geïdentificeerd. Dit betekent dat deze slachtoffers niet op basis van de beelden gevonden en beschermd kunnen worden.¹⁰³ In de recent uitgebrachte eerste rapportage Kinderpornografie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (najaar 2011) zijn wel cijfers opgenomen, afkomstig van het Meldpunt Kinderporno, die betrekking hebben op de leeftijd en het geslacht van de slachtoffers.¹⁰⁴ Deze cijfers zijn weergegeven in tabel 2.10 en 2.11. Zo is in minstens 71% (61% + 10%) van de bij het Meldpunt Kinderporno gemelde kinderpornografie een meisje betrokken, terwijl in 14% (4% + 10%) van de meldingen een jongen het (mede-)slachtoffer is. Voorts blijkt dat in 3% van de gemelde kinderporno het slachtoffer 2 jaar of jonger is. In de meeste gevallen (minstens 55%) bevindt het slachtoffer zich in de fase van 3 tot en met 12 jaar.

Tabel 2.10 Geslachtsverdeling van de slachtoffers getoond in de in 2010 gemelde kinderpornografie op Nederlandse servers

Jongen	4%
Meisje	61%
Beide	10%
Onbekend	25%

Bron: BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno

Tabel 2.11 Leeftijdsverdeling van de slachtoffers getoond in de in 2010 gemelde kinderpornografie op Nederlandse servers

0-2	3%
3-12	55%
13-18	18%
Onbekend	24%

Bron: BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno

Een kinderrechtenbeschouwing

Kinderporno kan worden beschouwd als een vorm van seksuele uitbuiting van kinderen in de zin van artikel 34 IVRK. Uit artikel 34 onder c IVRK volgt dat de overheid alle passende maatregelen dient te nemen om te voorkomen dat kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal. Het Optioneel Protocol bij het IVRK inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, dat door Nederland is geratificeerd, specificeert de verplichtingen van

¹⁰¹ BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno.

¹⁰² BNRM 2011/ Meldpunt Kinderporno.

¹⁰³ 'Factsheet slachtoffers', *Meldpunt Kinderporno* april 2011, www.meldpunt-kinderporno.nl.

¹⁰⁴ BNRM 2011.

de verdragsstaat op dit gebied, zoals de voorgeschreven verplichte strafbaarstelling van verschillende handelingen met betrekking tot kinderpornografie.

In aanvulling op dit Optioneel Protocol is op Europees niveau recentelijk een Richtlijn ontwikkeld; op 17 december 2011 is de Europese Richtlijn inzake bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie officieel in werking getreden.¹⁰⁵ Het verspreiden en downloaden van kinderporno op het internet wordt met de inwerkingtreding van de nieuwe EU-Richtlijn zwaarder bestraft. Daarnaast bevat de Richtlijn een verplichting voor lidstaten om kinderpornosites direct van het internet te verwijderen, of als dat niet mogelijk is, de toegang tot de websites in hun land te blokkeren. Tevens bevat de Richtlijn regels ter verbetering van preventie, vervolging van overtreders en bescherming van slachtoffers. De EU-lidstaten hebben twee jaar de tijd om de nieuwe regelgeving in de nationale wetgeving te implementeren.¹⁰⁶

In Nederland is er, naar aanleiding van de in december 2010 aan het licht gekomen grootschalige kinderpornozaak (Robert M.) die veel maatschappelijke onrust veroorzaakt heeft, een politieke discussie ontstaan over de opsporing van kinderporno door de politie. Zo zou het politiepersoneel dat zich bezig houdt met de opsporing van kinderporno uitgebreid moeten worden. Zoals volgt uit tabel 2.9 heeft de politie in 2010 circa 1.000 kinderpornozaken in behandeling genomen, waarvan 480 zaken zijn aangemeld bij het Openbaar Ministerie. In een brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 2011, naar aanleiding van het 'Programma Verbeteren Aanpak Kinderporno',¹⁰⁷ wordt door minister Opstelten gesteld dat in drie jaar tijd 25% meer kinderpornoverdachten aangeleverd dienen te worden bij het Openbaar Ministerie. Hierbij wordt de focus verlegd van verdachten van het downloaden van kinderpornografische afbeeldingen, naar verdachten van seksueel misbruik van kinderen en van het vervaardigen en verspreiden van kinderpornografisch materiaal.¹⁰⁸

Voorts is eind 2011 door de ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie het Actieplan aanpak kindermishandeling aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin tevens de aanpak van kinderpornografie aan de orde komt.¹⁰⁹ In het Actieplan wordt verwezen naar de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel dat kinderpornografie veelal samenhangt met seksueel geweld tegen kinderen. De aanpak van kinderpornografie staat dan ook niet op zichzelf, maar moet onderdeel uitmaken van de bredere aanpak van seksueel geweld tegen kinderen, waar ook het ministerie van VWS voldoende aandacht

¹⁰⁵ Europese Commissie, *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM(2010)94)*, Brussel 13 december 2011 (d.d. besluit).

¹⁰⁶ 'Nieuwe EU-richtlijn in werking getreden', *ECPAT/DCI* 3 februari 2012, www.defenceforchildren.nl/p/1/2259/mo89-mc35/mo45-mc52/nieuwe-eu-richtlijn-in-werking-getreden.

¹⁰⁷ Politie 2011.

¹⁰⁸ De brief van minister Opstelten van 10 juni 2011 is te vinden op: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/10/5699374-toezegging-algemeen-overleg-aanpak-kinderpornografie-17-mei-2011.html

¹⁰⁹ Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012.

voor moet hebben.¹¹⁰ Een dergelijke geïntegreerde aanpak komt duidelijk naar voor in het nieuwe Actieplan.¹¹¹

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

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Het is met het oog op de door artikel 34 onder c IVRK voorgeschreven effectieve bescherming van kinderen tegen kinderpornografie aanbevelenswaardig om in de toekomstige Kinderrechtenmonitor door middel van cijfers meer inzicht te krijgen in de kenmerken van de slachtoffers van kinderpornografie, waarbij, naast leeftijd en geslacht, gedifferentieerd wordt op basis van onder meer nationaliteit, etniciteit en andere uiterlijke kenmerken van de slachtoffers. Voor wat betreft de differentiatie op leeftijd zou een minder ruime categorisering van de in de huidige cijfers onderscheiden leeftijdsgroepen van kinderen wenselijk zijn. Tevens is met betrekking tot de kinderporno zaken bij de politie en het Openbaar Ministerie aanbevelenswaardig te differentiëren op basis van de vermoedelijke herkomst van het materiaal (is de kinderporno vermoedelijk binnen of buiten Nederland gemaakt?).

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

Tot slot zijn de aanbevelingen uit het recente rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel waardevol en het strekt tot aanbeveling aan de Kinderombudsman om deze aanbevelingen te onderschrijven en bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie te wijzen op de verantwoordelijkheid om te zorgen voor randvoorwaarden voor een effectieve aanpak van kinderpornografie. Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is dat de ministeries van VWS en V&J de aanpak van kinderpornografie moeten integreren in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen en samen de coördinatie hiervan moeten voeren.

2.6 Kind en internet

Het thema ‘Kind en internet’ is een relatief nieuw aandachtsgebied en hoogst actueel aangezien 96% van de kinderen in de leeftijd van 9 tot en met 16 jaar in Nederland op het

¹¹⁰ BNRM 2011.

¹¹¹ Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012.

internet surft en dit de nodige risico's met zich meebrengt. Als onderdeel van het project *EU Kids online*¹¹² heeft het SCP recentelijk een onderzoeksrapport uitgebracht dat zich richt op de risico's van het internetgedrag van de ruim anderhalf miljoen 9- tot 16-jarigen die Nederland kent. De steekproef bestaat uit ongeveer 1.000 personen.¹¹³ De indicatoren en cijfers uit dit onderzoek kunnen worden beschouwd als indicatoren die betrekking hebben op het welzijn van kinderen. Hoewel ze geen rechtstreekse informatie opleveren over de rechtspositie van het kind op internet of het aantal gesignaleerde schendingen van IVRK-bepalingen, geven ze wel inzicht in de omvang van de problematiek op dit moment.

Internetrisico's

Uit het onderzoek blijkt dat een groot deel van de Nederlandse kinderen wordt blootgesteld aan diverse risico's van het internet. Zo blijkt uit tabel 2.12 dat 22% van de kinderen uit de leeftijdscategorie van 9 tot en met 16 jaar pornografische beelden heeft gezien op het internet. Naast blootstelling aan seksueel getinte voorstellingen door de vrijwel onbeperkte toegang tot informatie, vloeien andere risico's voort uit het interactieve karakter van het internet. Zo stelt 4% van de kinderen in 2010 slachtoffer te zijn geweest van herhaaldelijk digitaal pesten. Ook vloeien risico's voort uit het – ietwat paradoxale – karakter van digitale sociale netwerken. Het zijn enerzijds platformen van vrijwel onbegrensde openbaarheid van persoonlijke en privacygevoelige gegevens. Anderzijds geven de platformen relatieve anonimiteit, in die zin dat men zich eenvoudig kan voordoen als iemand anders. Uit het onderzoek blijkt dat in 2010 een klein deel, 0,5%, een afspraak heeft gemaakt met een onbekende die naderhand als onprettig is ervaren. Niet bekend is waarom de kinderen deze afspraak als onprettig hebben ervaren. Dát dergelijke contacten met onbekenden een gevaar voor het welzijn en de rechten van kinderen kunnen meebrengen blijkt echter uit het inmiddels erkende fenomeen *grooming*: het online benaderen van minderjarigen met als doel ze seksueel te misbruiken.

Tabel 2.12 Internetrisico's in percentages in 2010

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

Bron: Sonck & De Haan 2011.

Ook het onder jongeren uitwisselen van seksueel getinte berichten en afbeeldingen (*sexting*) is een opkomend fenomeen dat als internetrisico kan worden beschouwd. Tabel 2.13 laat zien dat 15% (circa 170-180.000) van de 11-16 jarigen in Nederland seksueel getinte berichten stelt te hebben ontvangen. Ook aan het verspreiden van seksueel getinte

¹¹² Livingstone e.a. 2011(a).

¹¹³ Sonck & De Haan 2011, p. 9.

foto's door kinderen zelf zijn de nodige risico's verbonden, die kinderen veelal van tevoren niet overzien.¹¹⁴

Tabel 2.13 Sexting in percentages in 2010

Heeft seksueel getinte berichten ontvangen via internet	15% (ca. 175-180.000)
---	-----------------------

Bron: Sonck & De Haan 2011.

Een fenomeen als *grooming* laat zien dat internet het gevaar van nieuwe vormen van seksueel misbruik van kinderen met zich meebrengt. Tabel 2.14 laat zien dat bij het Meldpunt Kinderporno via de jongerensite Helpwanted 327 meldingen van online seksueel misbruik zijn binnengekomen.

Tabel 2.14 Online seksueel misbruik in 2010

Aantal meldingen online seksueel misbruik bij Meldpunt Kinderporno via de jongerensite Helpwanted	327
---	-----

Bron: Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2010.

Internetprivacy

Het genoemde onderzoek geeft ook informatie over de privacy op sociale netwerksites. Uit tabel 2.15 blijkt bijvoorbeeld dat 70% van de 9- tot en met 12-jarige internetgebruikers en 87% van de 13- tot en met 16-jarige internetgebruikers in Nederland actief zijn op sociale netwerksites en dat hun privacy geregeld niet goed beschermd is. De sociale netwerksite Hyves is in Nederland in deze leeftijdscategorieën het populairst. Een deel van deze kinderen heeft een 'publiek' profiel, wat inhoudt dat dit profiel zichtbaar is voor alle gebruikers. Voorts heeft een aantal kinderen hun adresgegevens, telefoonnummer of de naam van hun school op hun profiel staan.¹¹⁵

Tabel 2.15 Kinderen, sociale netwerksites en privacy in percentages in 2010

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

¹¹⁴ 'Internet en de gevolgen voor Generatie Y', *Meldpunt Kinderporno* oktober 2011, www.kinderrechtenhuis.nl/p/1/67/blog.

¹¹⁵ Livingstone e.a. 2011(b). Zie ook: Livingstone e.a. 2011(a).

Met een Hyves-profiel en schoolgegevens op profiel vermeld	63%
--	-----

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

Kinderen als slachtoffer van online diensten

Van andere aard is het risico dat kinderen op het internet slachtoffer worden van misleidende online diensten, zoals online games, waardoor kinderen geld uitgeven zonder zich daarvan bewust te zijn. De Consumentenautoriteit meldt dat zij langs verschillende kanalen signalen heeft ontvangen dat vooral kinderen misleid zouden worden door spelaanbieders. De Consumentenautoriteit ontvangt hierover vooralsnog niet veel meldingen, maar neemt de signalen serieus en ziet daarin de aanleiding voor nader onderzoek dat zal worden gestart in 2012.¹¹⁶ Kinderen zijn daarnaast ook inzet van tal van reclames. Veel van de reclameboodschappen richten zich op deze jonge doelgroep en daarmee beïnvloeden kinderen op hun beurt het koopgedrag van hun ouders. Nader onderzoek deze ‘commerciële exploitatie’ van kinderen is nodig om de problemen die zich op dit gebied voordoen in kaart te brengen.

Een kinderrechtenbeschouwing

Het thema ‘Kind en internet’ is een relatief nieuw aandachtsgebied en hoogst actueel aangezien bijna alle kinderen in de leeftijd van 9 tot en met 16 jaar in Nederland op het internet surft en dit de nodige risico’s met zich meebrengt. Belangrijk is dat ook veel kinderen jonger dan 9 jaar oud het internet gebruiken en dat *smartphones* een steeds belangrijker rol spelen in het internetgebruik van kinderen, waardoor het lastig is te achterhalen wat kinderen online doen en meemaken. Dat bijna alle kinderen in Nederland toegang hebben tot het internet kan in beginsel worden beschouwd als een positieve ontwikkeling. Het internet dient tal van positieve functies die direct gerelateerd kunnen worden aan verschillende rechten van het kind zoals neergelegd in het IVRK. Zo is het internet van belang voor de ontwikkeling van de eigen identiteit van het kind (artikel 6 IVRK). Het internet geeft kinderen een platform om hun mening te uiten en verschaft kinderen de vrijheid inlichtingen en denkbeelden te verzamelen, te ontvangen en te verspreiden (artikel 13 IVRK). Het internet verschaft kinderen tevens toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen (artikel 17 IVRK), waardoor het internet dan ook effectief kan worden gebruikt voor onderwijsdoeleinden (artikel 29 IVRK). Tegelijkertijd kan het internet als een risicovolle plaats voor kinderen beschouwd worden. De online wereld kent verschillende risico’s voor het welzijn van kinderen, zoals de toegang tot schadelijke informatie en beeldmateriaal (waaronder pornografisch materiaal), digitaal pesten (inclusief gerelateerde risico's als *sexting*), inbreuken op privacy in sociale netwerken, misbruik van persoonsgegevens (inclusief identiteitsfraude of -diefstal), digitale loverboys en kinderlokkerij (inclusief online *grooming*) en virtuele diefstal (inclusief *hacking* van accounts en misbruik van inlogcodes). Uit verschillende IVRK-bepalingen volgt dat kinderen tegen deze gevaren beschermd moeten worden, waarbij er echter voor gewaakt moet worden dat de eveneens door het IVRK gewaarborgde vrijheid van kinderen op het internet niet te veel wordt ingeperkt.¹¹⁷ Het

¹¹⁶ ‘Agenda 2012-2013’, *Consumentenautoriteit*, www.consumentenautoriteit.nl/over-ons/aandachtsgebieden-2012-2013/vooronderzoeken (geraadpleegd op 12 februari 2012).

¹¹⁷ Zie onder meer: Van der Hof & Koops 2011; Valkenburg 2007.

zal echter duidelijk zijn dat de blootstelling van kinderen aan internetrisico's op gespannen voet staat met het uit artikel 17 onder e IVRK voortvloeiende recht op bescherming van het kind tegen schadelijke informatie.

De uitleg van artikel 13 IVRK is tweeledig en verdient extra toelichting. Ten aanzien van *sexting* zou men enerzijds kunnen zeggen dat de bepaling het recht en de vrijheid omvat om onderling seksueel te experimenteren. Anderzijds kan men stellen dat kinderen en jongeren - veelal tegen zichzelf - in bescherming genomen moeten worden op grond van artikel 17 en 34 IVRK. De laatste jaren is de trend zichtbaar dat het strafrecht steeds vaker wordt ingezet bij bestrijden van bepaalde internetrisico's. Zo is per 1 januari 2010 een bepaling over *grooming* – uiteindelijk alleen een voorbereidende handeling – in het Wetboek van Strafrecht opgenomen.¹¹⁸ Dit heeft al geleid tot een aantal veroordelingen.¹¹⁹ Men kan zich evenwel afvragen of het strafrecht het juiste middel is om deze fenomenen tegen te gaan. Nader onderzoek is nodig om de ernst en de gevolgen van *sexting* en *grooming* te achterhalen en om te bepalen op welke manier hiermee moet worden omgegaan. Mogelijk zijn er andere manieren om jongeren bewust te maken van de gevaren op internet en kwetsbare kinderen te beschermen.

Tot slot vormt de mogelijke inbreuk op de privacy van kinderen in digitale sociale netwerken en virtuele werelden een risico. Dit staat op gespannen voet met het recht op privacy zoals neergelegd in artikel 16 IVRK. Het waarborgen van de privacy van kinderen op het internet is onder meer van belang om misbruik van persoonsgegevens te voorkomen. De gepresenteerde cijfers met betrekking tot internetprivacy zien vooral op de veiligheid van kinderen op het internet,¹²⁰ maar leveren geen rechtstreekse informatie op over de rechtspositie van het kind op internet of het aantal gesignaleerde schendingen van artikel 16 IVRK. Met het oog op het uit artikel 16 lid 2 IVRK voortvloeiende recht op bescherming tegen inbreuken op de privacy op internet is wel een positieve ontwikkeling dat Hyves de zichtbaarheid van gegevens in profielen van Hyvers onder de 16 standaard heeft ingesteld op 'Alleen Vrienden'. Dit neemt echter niet weg dat Hyvers onder de 16 jaar de instellingen wel zelf kunnen wijzigen. Ook Facebook heeft dergelijke privacybeschermende maatregelen voor kinderen getroffen. Voor minderjarigen op Facebook is 'Vrienden van vrienden' de meest openbare instelling om updates te delen, waarmee een kind berichten kan delen met zijn eigen Facebook-vrienden en hun directe vrienden. Hiermee kunnen echter nog steeds erg veel mensen hun berichten en foto's zien, terwijl zij die personen mogelijk zelf niet kennen (het kunnen immers vrienden van vrienden zijn).

¹¹⁸ Artikel 248e Wetboek van Strafrecht

¹¹⁹ Zie onder meer: Rb Den Bosch 16 mei 2011, *LJN*: BQ4645, Rb Utrecht 9 februari 2011, *LJN*: BP3760 en Rb Assen 13 december 2011, *LJN*: BU7622.

¹²⁰ In dit licht is vermeldenswaardig dat momenteel 'online safety indicators' in ontwikkeling zijn, gericht op het monitoren van de veiligheid en het welzijn van kinderen op het internet, waaronder de privacy. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het document 'Child Online Protection; Statistical Framework and Indicators 2010' door de International Telecommunication Union, zie: www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-COP.01-11-2010-PDF-E.pdf.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Uit het voorgaande is gebleken dat veel reeds beschikbare indicatoren en cijfers binnen het thema Kind en internet betrekking hebben op kinderen in de leeftijdsgroep van 9 tot en met 16 jaar. Een aanbeveling van algemene aard is dan ook om in de toekomstige Kinderrechtenmonitor ook aandacht te besteden aan kinderen die jonger zijn dan 9 jaar en wel actief zijn op het internet.

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

Voorts willen we de Kinderombudsman aanbevelen de privacyproblematiek van kinderen op het internet ook in de toekomst te blijven monitoren. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat inbreuken op de privacy in nauw verband staan met het risico dat kinderen slachtoffer worden van misbruik van persoonsgegevens. Hierbij zou de Kinderrechtenmonitor zich niet moeten beperken tot Hyves, maar ook andere sociale netwerksites, zoals Facebook, virtuele werelden en online games in ogenschouw moeten nemen. De omvang van de problematiek kan gemeten worden aan de hand van *online safety indicators*, zogenaamde welzijnsindicatoren. Deze leveren echter geen rechtstreekse informatie op over de (rechts)positie van het kind op het internet of het aantal gesignaleerde schendingen van artikel 16 IVRK. In de toekomst kan verder gedacht worden over de mogelijkheden van het opnemen van meer *rights-based* indicatoren. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van een (wettelijke) verplichting voor sociale netwerksites om voor profielen van minderjarigen ‘alleen zichtbaar voor vrienden’ als vaste standaardinstelling te programmeren, die niet gewijzigd kan worden door de minderjarige gebruiker. Deze instelling zou pas gewijzigd moeten kunnen worden bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. Dit zou meer bescherming kunnen bieden tegen inbreuken op de privacy van kinderen die actief zijn op sociale netwerksites. Deze verplichting volgt uit het in artikel 16 lid 2 IVRK neergelegde kinderrecht op bescherming tegen inbreuken op de privacy op het internet. De Kinderombudsman zou hiervoor bij de verantwoordelijke instanties kunnen lobbyen. Voorts verdient het aanbeveling de zogenaamde ‘commerciële exploitatie’ van kinderen in kaart te brengen en nader onderzoek te doen naar dit fenomeen.

Wij adviseren de Kinderombudsman om bij verdere aandacht voor dit thema, waarin het gaat om het vinden van de juiste balans tussen beschermingsrechten en vrijheidsrechten van minderjarigen, de minderjarigen zelf te betrekken en hen te laten participeren. Ook adviseren wij dat de Kinderombudsman erop toeziet dat (vanuit de overheid) voldoende informatie en voorlichting wordt verstrekt aan kinderen en jongeren om de risico's en

gevaren bij het gebruik van internet onder hun aandacht te brengen zodat invulling wordt gegeven aan de verplichting van de overheid uit artikel 17 onder e en 34 IVRK om kinderen te beschermen tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor hun welzijn en tegen seksueel misbruik.

Eerst informeren voor je kunt participeren

Het uit artikel 12 lid 1 IVRK voortvloeiende recht van een kind om te participeren in alle aangelegenheden die het kind betreffen omvat mede het recht om een eigen mening te vormen en deze vrijelijk te uiten. Aan deze vrijheid wordt nader invulling gegeven door artikel 17 IVRK, het recht op informatie. Kinderen hebben op basis van deze bepaling recht op informatie uit veel verschillende bronnen, met name informatie die de gezondheid en welzijn bevordert. De overheid moet het maken, uitwisselen en verspreiden van informatie bevorderen. Op deze manier worden kinderen op een goede manier voorbereid op alle aspecten van het leven, zoals vrienden, school, geld, werk en seks. Ter bevordering van de ontwikkeling van een eigen mening is van belang dat de informatie voor kinderen begrijpelijk is. Een televisieprogramma als het Jeugdjournaal kan hierbij helpen. Naast dit veelbekeken televisieprogramma¹²¹ blijken veel kinderen het internet te gebruiken om het nieuws te volgen. 41% van de internetgebruikers tussen de 9 en 16 jaar zegt dit te doen.¹²² Internet wordt in het algemeen veel gebruikt door kinderen, zelfs onder peuters en kleuters. Bijna alle kinderen hebben thuis toegang tot internet en internet wordt ook heel belangrijk gevonden door kinderen.¹²³

2.7 Conclusies en aanbevelingen bescherming tegen exploitatie en geweld

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

De cijfers bieden wel een belangrijke indicatie van de omvang van het aantal kinderen dat slachtoffer is van geweld of exploitatie, en in volgende jaren kan worden vergeleken of deze cijfers zullen stijgen of dalen. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat een aantal in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers voorsnog niet periodiek in kaart wordt gebracht.

¹²¹ In 2010 keken gemiddeld ruim 350.000 mensen naar dit speciaal op kinderen gerichte nieuws. Zie: 'Online Jaarverslag 2010. Kijk- luister- en internetcijfers', NOS, www.nos.nl (geraadpleegd op 12 februari 2012).

¹²² Sonck & De Haan 2011.

¹²³ Zie onder meer: De Haan 2010; Pijpers 2010; Jehoel-Gijsbers 2009.

Wij adviseren de Kinderombudsman dan ook om de verantwoordelijke organisaties aan te sporen om in elk geval de cijfers die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd in kaart te (blijven) brengen en daarbij meer cijfers te ontwikkelen zodat niet alleen beter inzicht kan worden verkregen in de omvang van de groepen kinderen die slachtoffer zijn van exploitatie of geweld, maar ook duidelijk(er) wordt wat de kenmerken van deze slachtoffers zijn.

Voor het domein ‘bescherming tegen exploitatie en geweld’ geldt dat de overheid op 4 niveaus actief moet zijn: preventie, signalering, aanpak en behandeling. Wij adviseren de Kinderombudsman dan ook om telkens deze vier aandachtsgebieden in oog te houden bij het monitoren van de activiteiten die de overheid en betrokken organisaties verrichten om kinderen te beschermen tegen exploitatie en geweld. De overheid moet daarbij een aansturende rol vervullen, zodat preventie en signalering wordt gestimuleerd en tegelijk wordt onderzocht hoe dit kan worden verbeterd. Verder heeft de overheid de verplichting om een effectieve aanpak van geweld en exploitatie tegen kinderen te realiseren en om te investeren in voldoende behandelaanbod voor kinderen die slachtoffer zijn van vormen van exploitatie en geweld. In dit hoofdstuk zijn ten aanzien van de thema’s kindermishandeling (omvang, signalering en melding; verwijzing, onderzoek en hulpverlening; strafrechtelijke aanpak), minderjarige slachtoffers van mensenhandel, melding en opsporing kinderporno en kind en internet verschillende aanbevelingen gepresenteerd.

Hoogste prioriteit

Wij adviseren de Kinderombudsman op basis van het voorgaande dat de volgende 3 thema’s binnen het domein ‘bescherming tegen exploitatie en geweld’ de hoogste prioriteit hebben omdat hier de grootste risico’s van kinderrechtschendingen liggen:

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

Domein 3 Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag: 2, 3, 6, 12, 16, 20, 37, 40

3.1 Inleiding en leeswijzer

Het domein ‘vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht’ focust voornamelijk op jongeren in geslotenheid, zoals minderjarigen in voorlopige hechtenis en in gesloten jeugdzorg.¹²⁴ Gesloten jeugdzorg is in dit domein opgenomen omdat gesloten jeugdzorg tevens een vorm van vrijheidsbeneming is. Verder omvat dit domein thema’s met betrekking tot jeugdigen en het strafrecht in bredere zin dan alleen vrijheidsbeneming zoals DNA-afname of 16- en 17-jarigen die volgens het volwassenenstrafrecht veroordeeld worden. Onderzoek wijst uit dat de jeugdcriminaliteit in ons land al jaren stabiel is.¹²⁵ Repressiever beleid in de vorm van een hardere en meer punitieve aanpak lijkt dan ook niet gerechtvaardigd wanneer criminaliteitscijfers in ogenschouw worden genomen. Heel voorzichtig kan bijvoorbeeld gezegd worden dat signalen er op wijzen dat sprake is van een afname in het aandeel daders van lichtere en veelvoorkomende delicten.¹²⁶ Ook voor wat betreft zwaardere delicten lijkt een kentering gaande: in 2010 zijn minder jongeren ingestroomd in justitiële jeugdinrichtingen, namelijk 2.263 jongeren. In 2006 ging het nog om 3.003 jongeren.¹²⁷ Tevens is het aantal plaatsen voor verblijf in een justitiële jeugdinrichting afgenomen naar 446 plekken (in 2005 was er nog sprake van 904 opvangplaatsen).¹²⁸ In dit hoofdstuk wordt een aantal thema’s besproken waarop de meest pregnante kinderrechtenschendingen plaatsvinden of onderwerpen die het grootste risico lopen op een schending van het Kinderrechtenverdrag.

Jeugdstrafrecht
Minderjarigen in politiecellen
Voorlopige hechtenis van minderjarigen
DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen
Een (meer) pedagogische jeugdstrafzitting
De berechting van 16- en 17 jarigen volgens het volwassenenstrafrecht
Nieuw beleid: adolescentenstrafrecht en de aanpak van jeugdbendes
Gesloten Jeugdzorg

3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Artikel 40 van het Kinderrechtenverdrag is het sleutelartikel voor het jeugdstrafrecht en ziet specifiek op de toepassing van een apart jeugdstrafrecht naast het commune

¹²⁴ Domein 1 bevat onder meer het brede thema jeugdzorg. Het thema ‘minderjarigen in vreemdelingenbewaring’ wordt besproken in domein 6 dat zich specifiek richt op minderjarige vreemdelingen.

¹²⁵ Weijers & Imkamp 2011, p. 9.

¹²⁶ Van der Laan & Blom 2011, p. 97.

¹²⁷ Sonnenschein e.a. 2010, p. 15.

¹²⁸ Sonnenschein e.a. 2010, p. 13.

strafrecht waarin bijzondere bepalingen zijn opgenomen die gelden ten aanzien van minderjarigen. Bijvoorbeeld: de strafrechtelijke aanpak van jeugdbendes dient te verlopen volgens de ‘spelregels’ van artikel 40 IVRK. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de bepaling dat een vermeend bendelid volgens de regels van het jeugdstrafrecht berecht zal moeten worden waarbij volledige herintegratie in de samenleving als doel voorop staat (40 lid 1 IVRK). Artikel 37 van het Kinderrechtenverdrag stelt specifieke eisen aan de wijze waarop jongeren hun vrijheid wordt ontnomen. Bij vrijheidsbeneming wordt vaak gedacht aan kinderen in een justitiële jeugdinstelling. Maar ook andere vormen van vrijheidsbeneming, zoals gesloten jeugdzorg en vreemdelingenbewaring (zie voor meer informatie hierover domein 6) vallen onder de reikwijdte van artikel 37 Kinderrechtenverdrag. Arrestatie door de politie, de fase van voorlopige hechtenis en het verblijf in gesloten setting dienen ieder voor zich te voldoen aan de eisen die artikel 37 IVRK stelt, zoals: niemand mag onrechtmatig gearresteerd worden, een kind mag niet samen met volwassenen gesloten geplaatst worden en ieder kind heeft het recht om contact te onderhouden met zijn familie.

Verder zijn de ‘algemene beginselen’ van het Kinderrechtenverdrag van belang voor het jeugdstrafrecht en vrijheidsbeneming: de artikelen 2, 3, 6 en 12 IVRK moeten in acht genomen worden bij de inrichting van het jeugdstrafrechtstelsel en de manier waarop de vrijheid van kinderen beperkt wordt. Artikel 2 stelt dat de Staat kinderen moet beschermen tegen elke vorm van discriminatie en discriminatie actief moet tegengaan. In de context van dit thema is het bijvoorbeeld van belang om jongeren die de justitiële inrichting weer verlaten, extra te steunen bij het vinden van werk met als doel reïntegratie in de samenleving. Dit past bij artikel 40 lid 1 IVRK, waar wordt gesproken over ‘een opbouwende rol in de samenleving’. In die zin is het positief dat nazorg voor jongeren met een PIJ-maatregel of jeugddetentie sinds 1 juli 2011 wettelijk verplicht is.¹²⁹ Volgens artikel 3 IVRK moeten de belangen van het kind voorop staan. Dit betekent dat de aanpak van jeugdcriminaliteit gericht op repressie moet wijken voor andere doelen, zoals herstel en resocialisatie.

De tendens om jongeren harder te straffen - zoals blijkt uit het conceptwetsvoorstel Adolescentenstrafrecht (16-12-2011)¹³⁰ - stemt niet overeen met de ‘geest’ van het Kinderrechtenverdrag.¹³¹ Artikel 6 geeft elk kind het inherente recht op leven. In de context van jeugdcriminaliteit kan op basis van dit artikel gesteld worden dat de Staat moet investeren in preventieprogramma’s omdat kinderen die delinquent gedrag vertonen groter risico hebben op latere problemen die hun leven negatief zullen beïnvloeden. Artikel 12 Kinderrechtenverdrag behelst het recht voor ieder kind om zijn mening te kunnen uiten in zijn eigen zaak. Uit recent onderzoek blijkt dat een jeugdstrafrechtzitting voor kinderen vaak moeilijk te begrijpen is.¹³² In het licht van artikel 12 moet ieder kind

¹²⁹ Wijziging van de beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties, *Stb.* 2011, 304 (i.w.tr. 01-07-2011).

¹³⁰ Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescenten strafrecht, 16 december 2011, te raadplegen op: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html.

¹³¹ Vgl. ook Liefwaard 2011, p. 1873-2502.

¹³² Rap & Weijers 2011b.

weten wat er op de zitting gebeurt, zodat het ook zelf actief kan participeren. In artikel 16 Kinderrechtenverdrag staat het recht op privacy voor kinderen centraal. Volgens dit artikel hebben kinderen het recht op bescherming tegen inmenging in hun privéleven. Dit recht geldt zeker voor kinderen die te maken hebben met het jeugdstrafrecht. Dit blijkt uit artikel 40 lid 2 sub b vii waarin gesteld wordt dat het privéleven van het kind volledig wordt geëerbiedigd tijdens alle stadia van het proces. Dit recht is uniek voor kinderen en brengt met zich mee dat DNA-afname bij kinderen in het belang van het onderzoek aan striktere regels is onderworpen dan bij volwassenen.

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

3.3 Jeugdstrafrecht

3.3.1 Verblijf minderjarigen in politiecellen

Uit onderzoek van Defence for Children blijkt dat in 2010 9.136 minderjarigen één nacht of meer hebben doorgebracht in een cel op het politiebureau (tabel 3.1).¹³³ Dit is 19% van het totaal aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten (49.015). In Nederland is het mogelijk om een minderjarige verdachte maximaal drie dagen en vijftien uur in een politiecel op te sluiten zonder tussenkomst van een rechter (fase van in verzekeringstelling). Na het verlopen van deze termijn moet een rechter beslissen of de jongere naar huis mag of doorgeplaatst moet worden naar een justitiële jeugdinrichting. De Nederlandse wetgever heeft het mogelijk gemaakt om het verblijf van minderjarigen in een politiecel door te laten lopen (inbewaringstelling) in geval van plaatsgebrek in justitiële jeugdinrichtingen of bij problemen met het vervoer.¹³⁴ De wettelijke maximum termijn van het verblijf van een minderjarige in een politiecel is – alles bij elkaar opgeteld – voor 12 t/m 15-jarigen gesteld op negen dagen en vijftien uur en voor 16- en 17-jarigen op zestien dagen en vijftien uur.

Tabel 3.1. Minderjarigen die een nacht op het politiebureau doorbrengen in 2010

Totaal aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten	49.015
Minderjarige verdachten die in verzekering zijn gesteld	9.136 (19% van het totaal aantal)

Bron: Berger & Van der Kroon 2011¹³⁵

¹³³ Berger & Van der Kroon 2011, p. 18.

¹³⁴ Artikel 16a Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

¹³⁵ Deze cijfers zijn afkomstig uit de vtsPN Landelijke GIDS database.

Een kinderrechtenbeschouwing

De omstandigheden van het verblijf van een minderjarige in een cel op het politiebureau staat op gespannen voet met artikel 37 sub c IVRK: minderjarigen wiens vrijheid wordt benomen moeten gescheiden verblijven van volwassenen en bij voorkeur in faciliteiten die speciaal voor jeugdigen zijn ontwikkeld.¹³⁶ De gehanteerde termijnen in het Nederlandse systeem zijn erg lang in verhouding tot andere Europese landen, zoals Duitsland, België, Engeland en Wales en Finland, waar minderjarige verdachten maximaal 24 uur op het politiebureau mogen verblijven. Deze praktijk is in lijn met de zienswijze van het Kinderrechtencomité dat er ook op aandringt om een verdachte binnen 24 uur voor de rechter te brengen.¹³⁷ Cijfers over de duur van het verblijf van minderjarigen in de Nederlandse politiecellen zijn echter niet beschikbaar. Ook ontbreken cijfers over de leeftijd en leeftijdsrange van minderjarigen die op het politiebureau de nacht moeten doorbrengen.¹³⁸

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Het is aanbevelenswaardig cijfers in kaart te brengen met betrekking tot onder meer de duur van het verblijf van minderjarigen in politiecellen en de leeftijd van minderjarigen die een nacht of meer doorbrengen in politiecellen. Wij raden de Kinderombudsman aan om verantwoordelijke instanties de politie aan te laten sporen deze en de reeds bekende cijfers de komende jaren in kaart te (blijven) brengen en verder te ontwikkelen, zodat inzicht kan worden geboden in de vraag hoeveel minderjarigen te maken krijgen met een verblijf in een politiecel, welke kenmerken deze minderjarigen hebben, en hoe lang een verblijf in de politiecel duurt. Zodoende kan de Kinderombudsman de komende jaren monitoren welke inspanningen de overheid verricht om het aantal minderjarigen in politiecellen te verminderen en zodoende artikel 37 sub c IVRK beter na te leven. Ook kan dan worden bezien of een verblijf van een jongere in een politiecel slechts zeer kort duurt en of de duur van het verblijf van een jongere in een politiecel de komende jaren afneemt, zodat beter invulling wordt gegeven aan de verplichting uit artikel 37 sub c IVRK. Daarnaast zouden suggesties ten aanzien van de inrichting van de jeugdstrafwetgeving gedaan kunnen worden, waarbij tenminste aandacht is voor de maximale termijn die een minderjarige verdachte op het politiebureau kan doorbrengen. Hierbij kan aangesloten worden bij de suggesties van het Kinderrechtencomité en bij de praktijk in de ons omringende landen. Ten slotte biedt de set aanbevelingen in het rapport *Een 'paar nachtjes' in de cel* een goed overzicht van suggesties die de Kinderombudsman zou kunnen onderschrijven.

3.3.2 Voorlopige hechtenis van minderjarigen

In 2010 bedroeg de instroom van minderjarigen in voorlopige hechtenis in justitiële jeugdinrichtingen 1.855, terwijl 1.655 voorlopig gehechte jongeren uitstroomden uit de

¹³⁶ Kinderrechtencomité 2007, par. 85.

¹³⁷ Kinderrechtencomité 2007, par. 83.

¹³⁸ Berger & Van der Kroon 2011, p. 6. Uit opgevraagde cijfers bij de Dienst Justitiële Inrichtingen die zijn aangevraagd voor Defence for Children blijkt dat in 2007 3.567 minderjarigen hun voorarrest doorbrachten op het politiebureau. Bij 2.325 minderjarigen duurde dit 0 (= 6uur) dagen, bij 221 minderjarigen 3 dagen en bij 124 minderjarigen 6 dagen (een greep uit de gepresenteerde cijfers op p. 22 van het rapport).

justitiële jeugdinstellingen. Op peildatum 1 januari 2011 verbleven er 252 minderjarigen in voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinstelling; dit was 79% van de totale populatie minderjarigen in de justitiële jeugdinstellingen. In 2010 was de gemiddelde verblijfsduur van minderjarigen in voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinstelling 45 dagen.

Tabel 3.2. Voorlopige hechtenis in cijfers

Instroom minderjarigen in voorlopige hechtenis in jji in 2010 ¹³⁹	1.885
Uitstroom minderjarigen uit voorlopige hechtenis uit jji in 2010 ¹⁴⁰	1.655
Gemiddeld aantal dagen in voorlopige hechtenis in 2010 ¹⁴¹	45
Aantal minderjarigen in voorlopige hechtenis in jji op 1 januari 2011 ¹⁴²	252 (79% van totale populatie)

Een kinderrechtenbeschouwing

In 2009 is Nederland door het Kinderrechtencomité op de vingers getikt wegens de veelvuldige toepassing van de voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarigen.¹⁴³ Het Comité stelt immers in het kader van artikel 37 sub b IVRK dat het gebruik van vrijheidsbenemende maatregelen, zoals de voorlopige hechtenis, ten aanzien van jeugdigen slechts als laatste middel mag worden ingezet. Zorgen over de veelvuldige toepassing van de voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarigen waren al eerder geuit door diverse wetenschappers¹⁴⁴ en zijn recentelijk herhaald door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.¹⁴⁵

Voorts raadt Kinderrechtencomité de verdragsstaten ten eerste aan te verzekeren dat een jeugdige verdachte zo spoedig mogelijk uit voorlopige hechtenis wordt vrijgelaten, desnoods onder voorwaarden.¹⁴⁶ In dit verband is de lange duur van de voorlopige hechtenis in Nederland opvallend, in het bijzonder gelet op de aanbeveling van het Kinderrechtencomité dat de voorlopige hechtenis van minderjarigen tot aan de zitting in eerste aanleg in beginsel niet langer mag duren dan dertig dagen.¹⁴⁷

Het uitgangspunt dat de voorlopige hechtenis zo spoedig mogelijk moet worden geschorst is terug te vinden in artikel 493 lid 1 Sv. In dit verband zou het nuttig zijn om in de toekomst tevens cijfers van rechtbanken met betrekking tot de schorsingspraktijk in kaart te brengen. Uit artikel 40 lid 3 en 4 IVRK volgt verder dat verdragsstaten alternatieven dienen te ontwikkelen voor de vrijheidsbeneming van jeugdigen. In dit kader verschaft artikel 493 lid 6 Wetboek van strafvordering in combinatie met artikel 2

¹³⁹ DJI 2011.

¹⁴⁰ DJI 2011.

¹⁴¹ DJI 2011.

¹⁴² Jaarbericht Kinderrechten 2011/ DJI.

¹⁴³ Kinderrechtencomité 2009, par.77.

¹⁴⁴ Zie onder meer: Van der Laan 2005, p. 1009; Boone & Moerings 2007; Van der Laan & Weijers 2008, p. 344.

¹⁴⁵ RSJ 2011(a), p. 45.

¹⁴⁶ Kinderrechtencomité 2007, par. 80-81.

¹⁴⁷ Kinderrechtencomité 2007, par. 83.

Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen de rechter-commissaris of raadkamer de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis van een jeugdige verdachte te verbinden, die een minder ingrijpend alternatief voor de voorlopig hechtenis vormen en de schorsing verantwoord maken.¹⁴⁸ Ook voor wat betreft de toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij minderjarigen zouden cijfers van de rechtbanken deze praktijk inzichtelijk kunnen maken.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij raden de Kinderombudsman aan om cijfers in kaart te (laten brengen) over het gebruik van schorsing van voorlopige hechtenis, de toepassing van bijzondere voorwaarden daarbij en het gebruik van huisarrest of nachtdetentie als vorm van voorlopige hechtenis. Het is belangrijk om alle aspecten van voorlopige hechtenis mee te wegen, om zo een totaalplaatje te verkrijgen. De wijze waarop voorlopige hechtenis wordt toegepast, verschilt namelijk zeer en dit heeft grote consequenties voor de jongere die de voorlopige hechtenis moet ondergaan.¹⁴⁹ Nader onderzoek naar de besluitvorming bij rechters en hun bekendheid met alternatieve rechtsopties is dan ook wenselijk. De Kinderombudsman zou de verantwoordelijke instanties moeten aansporen om deze cijfers de komende jaren vast te leggen en verder te ontwikkelen, zodat kan worden toegezien op de inspanningen die de overheid verricht om voorlopige hechtenis als vorm van vrijheidsontneming zoveel mogelijk te voorkomen en indien dit toch nodig is, zo snel als mogelijk is alternatieven voor vrijheidsontneming in te zetten (hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan huisarrest of nachtdetentie). De Kinderombudsman zou de komende jaren het ministerie van Veiligheid & Justitie moeten aansporen om te monitoren of alternatieven voor voorlopige hechtenis als vorm van vrijheidsontneming door 24-uur per dag opsluiting verder worden ontwikkeld en vaker worden gebruikt, zodat de verplichting van de overheid die voortvloeit uit artikel 37 sub b IVRK (vrijheidsontneming indien noodzakelijk voor de kortst mogelijk passende duur) wordt nagekomen.

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

Van kinderen die in aanraking komen met politie en justitie worden gegevens verzameld en bijgehouden. Gegevens van deze kinderen kunnen geregistreerd worden op allerlei verschillende manieren. Te denken valt aan politieregisters, het justitiële documentatiesysteem (het voormalige 'strafblad'), de DNA-databank. Op 31 december 2010 waren er 14.800 DNA-profielen van minderjarigen opgeslagen, waarvan er 2.309 waren aangemaakt in 2010 (tabel 3.3). Uit cijfers van het ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat in 63 van de ruim 15.500 gevallen aan een minderjarige de afgifte van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is geweigerd. In ProKid, een signaleringssysteem van de politie voor twaalfminners, werden over een periode van 3 maanden de gegevens van 2.444 kinderen opgeslagen (tabel 3.3).

¹⁴⁸ Zie hierover onder meer: Uit Beijerse 2009, p. 314-325.

¹⁴⁹ Zie onder meer: RSJ 2011(a), p. 44; Van den Brink 2012, p.10.

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

Aantal DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databank (peildatum 31 december 2010)	14.800 (13% van alle profielen) ¹⁵⁰
Aantal aangemaakte DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databank in 2010	2.309 ¹⁵¹
Aantal aangevraagde VOG's door minderjarigen in 2010	±15.500
Aantal geweigerde VOG's aan minderjarigen in verband met een strafrechtelijke veroordeling in 2010	63 (0,4% van alle gevallen) ¹⁵²
Aantal kinderen dat is gemeld in het signaleringssysteem van de politie voor twaalfminners van 1 september 2010 t/m 1 december 2010	2.444 (gedurende 3 maanden) ¹⁵³

Een kinderrechtenbeschouwing

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft gepleit voor het beperken van DNA-afname bij minderjarigen door alleen bij jongeren die een taakstraf van 60 uur of meer opgelegd hebben gekregen, DNA-materiaal af te nemen. Voorts meent de RSJ dat het DNA-materiaal vernietigd zou moeten worden na het 23^e jaar, met uitzondering van minderjarigen die een zeer ernstig delict hebben gepleegd.¹⁵⁴ Staatssecretaris Teeven heeft te kennen gegeven dat er geen aparte bepaling in de wet komt voor DNA-afname bij minderjarigen. Dit houdt in dat gegevens van minderjarigen nog steeds twintig tot dertig jaar bewaard kunnen worden in de DNA-databank, wat een sterk stigmatiserend effect kan hebben. Dit staat op gespannen voet met artikel 40 lid 1 IVRK, waar gesproken wordt over 'de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving' (resocialisatiebeginsel).

De Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) stond in 2011 sterk in de belangstelling. Dat is niet voor niets, nu het erop lijkt dat het VOG-beleid nadelig uitwerkt voor het toekomstperspectief van jongeren.¹⁵⁵ Artikel 3 IVRK stelt dat de belangen van het kind de eerste overweging vormen, artikel 16 en 40, lid 2, sub b vii IVRK zien op het recht op bescherming van privacy. Eén van de uitgangspunten voor een jeugdstrafrecht conform het IVRK is 'full respect of privacy', zo stelt het Kinderrechtencomité.¹⁵⁶ Het Comité heeft bepaald dat strafrechtelijke documentatie na afloop van een strafrechtelijke sanctie zou moeten worden verwijderd en in elk geval niet in het nadeel van een minderjarige wetsovertreder mag werken, omdat deze het recht heeft op resocialisatie. Een weigering tot afgifte van een VOG kan zeer nadelige gevolgen hebben voor jongeren, omdat zij hiermee onder andere kunnen worden belemmerd in het vinden van stage of werk. Het toekomstperspectief komt dan zwaar onder druk te staan en dit levert een spanning op met artikel 40 lid 1 IVRK waarin gesproken wordt van een opbouwende rol in de

¹⁵⁰ NFI 2011.

¹⁵¹ NFI 2011.

¹⁵² Directoraat-Generaal Preventie 2011.

¹⁵³ Abraham e.a. 2011.

¹⁵⁴ RSJ 2011a.

¹⁵⁵ Zie ook Bruning 2012.

¹⁵⁶ Kinderrechtencomité 2007, par. 66.

samenleving alsmede artikel 6 lid 2 IVRK waarin verdragsstaten verplicht worden om de mogelijkheden tot de ontwikkeling van het kind te waarborgen in de ruimst mogelijk mate. Het lijkt erop dat jongeren anticiperen op het strikte VOG-beleid door de verklaring überhaupt niet aan te vragen. Er is waarschijnlijk sprake van een groot *dark number*, dat uiteraard niet is verdisconteerd in de bovengenoemde cijfers.

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

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om cijfers in kaart te brengen met betrekking tot het aantal geweigerde VOG's aan minderjarige wetsovertreders (bij aanvraag minderjarig of meerderjarig) in verhouding tot het totaal aantal aanvragen van deze groep jongeren, kenmerken van de delicten en omstandigheden van strafzaken die voor minderjarige wetsovertreders leiden tot een weigering van een VOG en het aantal jongeren dat op voorhand geen VOG aanvraagt omdat hij of zij aanneemt dat deze toch wel geweigerd zal worden.¹⁵⁷ Daarnaast bevelen wij de Kinderombudsman aan lobby te voeren voor een vermindering van DNA-afnames bij minderjarigen: DNA-afname zou alleen mogen worden verricht voor feiten waarvoor taakstraf van 60 uur of meer is opgelegd. Ook zou de Kinderombudsman een snellere vernietiging van gegevens moeten bepleiten. Een omvangrijke dataset met DNA-materiaal van minderjarige wetsovertreders kan voor de overheid namelijk een schending van artikel 40 lid 1 IVRK betekenen. Verder zou de Kinderombudsman onderzoek naar de transparantie rondom ProKid moeten stimuleren: in hoeverre hebben ouders en hun kinderen zicht op hun ProKid-dossier? Hoe worden ze geïnformeerd? Kunnen ouders en kinderen inzicht krijgen in de wijze waarop risico- en beschermende factoren zijn gewogen in ProKid? Ten slotte zou de Kinderombudsman moeten stimuleren dat cijfers over het aantal jongeren dat afziet van het aanvragen van een VOG in kaart worden gebracht, omdat zij op voorhand verwachten dat de VOG toch niet verkregen wordt. Dit zou inzicht bieden in de vraag of het aantal jongeren dat geraakt wordt door een streng afgiftebeleid van een VOG niet groter is dan het aantal aanvragen en afwijzingen door minderjarige wetsovertreders doet vermoeden.

¹⁵⁷ Hierbij zou gedacht kunnen worden aan het interviewen van jongeren via contacten met advocaten na afloop van een zaak.

3.3.4 Een (meer) pedagogisch verantwoorde jeugdstrafzitting

De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief

Het pedagogische perspectief behoort de basis van het jeugdstrafrecht te zijn. Dit is neergelegd in artikel 40 lid 1 IVRK. In twee omvangrijke onderzoeken uit 2011 staat dit pedagogische perspectief van het jeugdstrafrecht, in het bijzonder op de jeugdstrafzitting, centraal. Het onderzoek *De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief* is gehouden op verzoek van de Raad voor de Rechtspraak. Dit onderzoek stelt twee noties uit internationale kinderrechtenverdragen centraal die cruciaal zijn voor het voeren van een eerlijk proces en het realiseren van een effectief jeugdstrafrecht: het recht van de jeugdige om actief deel te nemen aan het strafproces (participatie) en diens recht op hulp om zo goed mogelijk te begrijpen wat er gebeurt en wat er op het spel staat (begrip).¹⁵⁸ De auteurs Rap & Weijers schrijven dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen tot de middencategorie behoort als het gaat om een effectief jeugdstrafproces vanuit pedagogisch perspectief. Zo heeft de Nederlandse kinderrechtster vaak moeite met het vinden van een goede verhouding tussen zelf aan het woord zijn en het woord geven aan de jongere, wordt er teveel juridisch jargon gebruikt op de zitting en geven lang niet alle rechters uitleg over de gang van zaken. Het rapport doet aanbevelingen op allerlei niveaus. Er wordt bijvoorbeeld geadviseerd om jeugdigen pas vanaf 14 jaar te vervolgen, de positie van de kinderrechtster te versterken (zo pleiten de auteurs voor de herinvoering van de berisping op zitting) en worden allerhande tips gedaan aan kinderrechtsters om het karakter van de zitting kindvriendelijker te laten zijn (toegankelijk Nederlands, de ouders een actieve rol geven).

Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure

Het rapport *Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure* beschrijft een studie waarin gebruik is gemaakt van de vragenlijst 'Belang van het Kind en voorwaarden voor Ontwikkeling' (BIC-Q) en een versie van deze vragenlijst voor minderjarigen (BIC-S, selfreport).¹⁵⁹ Uit het onderzoek volgt dat de praktijk van het jeugdstraf(proces)recht onvoldoende aansluit bij juridische en gedragswetenschappelijke inzichten op het gebied van ontwikkeling van (kwetsbare) kinderen en op het gebied van participatie. In grote lijnen zijn de conclusies als volgt: jongeren voelen zich onvoldoende gehoord in de strafrechtelijke procedure en worden te weinig voorbereid op de procedure en de terechtzitting en worden te weinig begeleid door professionals. Het rapport bevat aanbevelingen die door de jongeren zelf zijn gedaan. Zo willen ze graag betrokken worden tijdens alle fasen van de procedure en pleiten ze voor een 'buddy' die hen tijdens de procedure begeleidt en ondersteunt. Beleidsaanbevelingen uit het rapport zijn onder andere om de strafzitting op te splitsen in een herkenbaar strafrechtelijk juridisch en een strafrechtelijk pedagogisch gedeelte en om een werkmethode te ontwikkelen voor jeugdadvocaten voor de begeleiding van een jongere vooraf, tijdens en na de zitting.

¹⁵⁸ Rap & Weijers 2011a.

¹⁵⁹ Ten Brummelaar & Kalverboer 2011.

Een kinderrechtenbeschouwing

Op grond van artikel 40 IVRK hebben jeugdige verdachten recht op een specifieke bejegening als onderzoek van een apart jeugdstrafproces. Ook artikel 12 IVRK is van belang: in dit artikel is het recht om gehoord te worden vastgelegd. Dit artikel is van bijzonder belang wanneer het gaat om de jeugdige in het jeugdstrafproces. ‘Het behelst het recht van jeugdigen om hun stem te laten horen.’¹⁶⁰ *General Comment Nr. 10* geeft een belangrijke uitleg van de betekenis van artikel 12 IVRK.¹⁶¹ Hierin staat dat jeugdigen het recht hebben om vrijelijk hun mening te uiten ten aanzien van alle zaken die hen aangaan. Het recht om gehoord te worden is enerzijds een onderzoek van het recht op een eerlijk proces (zie ook artikel 6 EVRM) en anders is het horen van de jeugdige verdachte van belang voor de effectiviteit van de strafrechtelijke bejegening en het realiseren van de doelstellingen van het strafrecht. Beide onderzoeken tonen aan dat er nog veel verbeterd kan worden aan de jeugdstrafzitting als het gaat om de participatie van jeugdigen en ook als het gaat om het begrip van jeugdigen. Wanneer een kind als niet-begrijpend bij zijn eigen zitting aanwezig is, ontbreekt het pedagogisch perspectief en wordt het IVRK niet nageleefd.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

De aanbevelingen uit deze beide recente rapporten zijn waardevol en het strekt tot aanbeveling aan de Kinderombudsman om deze aanbevelingen van harte te onderschrijven en bij verantwoordelijke instanties zoals het ministerie voor Veiligheid en Justitie maar ook juridische professionals te wijzen op hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor randvoorwaarden voor een pedagogisch jeugdstrafrecht. Met name de aanbevelingen van jongeren zelf zijn belangrijk om aan nader onderzoek te onderwerpen.

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

Artikel 77b Sr biedt de mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht van toepassing te laten verklaren op kinderen van 16 en 17 jaar. Dit betekent dat sancties voor volwassenen aan deze kinderen kunnen worden opgelegd. Er bestaat onzekerheid over de toepassing van artikel 77b in de praktijk. Het conceptwetsvoorstel adolescentenstrafrecht (dd. 16 december 2011) spreekt van toepassing van gemiddeld 123 jongeren per jaar in de afgelopen jaren¹⁶² en cijfers van het WODC wijzen uit dat het Openbaar Ministerie in 2010 in 63 zaken toepassing van het volwassenenstrafrecht eiste waarna vervolgens 49 jongeren door de rechter via het volwassenenstrafrecht werden gestraft.¹⁶³ De rechter kan ervoor kiezen artikel 77b Sr toe te passen indien de ernst van het gepleegde feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan daartoe aanleiding geven. De toepassingsgronden van artikel 77b Sr gelden alternatief, niet cumulatief. Dit houdt bijvoorbeeld in dat alleen de persoonlijkheid van de dader al aanleiding kan geven tot toepassing van het volwassenenstrafrecht.

¹⁶⁰ Rap & Weijers 2011a.

¹⁶¹ Kinderrechtencomité 2007.

¹⁶² Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht (p.26), 16 december 2011, te raadplegen op: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html.

¹⁶³ Gegevens verkregen na navraag te hebben gedaan bij het WODC.

Tabel 3.4 Het volwassenenstrafrecht toegepast op 16- en 17-jarigen in 2010¹⁶⁴

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

Een kinderrechtenbeschouwing

Toepassing van het volwassenenstrafrecht voor 16- en 17-jarigen is in strijd met het artikel 37 sub c van het Kinderrechtenverdrag waarin staat dat jongeren in principe apart van volwassenen opgesloten behoren te worden. De Nederlandse regering heeft een speciaal voorbehoud gemaakt bij dit artikel, waardoor het mogelijk is gemaakt om kinderen die tijdens het plegen van het delict 16 of 17 jaar oud zijn, via het volwassenenstrafrecht te berechten. Het Kinderrechtencomité heeft Nederland herhaaldelijk gevraagd om dit voorbehoud af te schaffen, temeer omdat ook uit artikel 2 IVRK blijkt dat elk kind het recht heeft om als ieder ander kind te worden bejegend en artikel 40 IVRK waaruit blijkt dat verdragsstaten een apart jeugdstrafrecht moeten instellen. Maar uit het conceptwetsvoorstel Adolescentenstrafrecht blijkt dat het gemaakte voorbehoud gehandhaafd blijft. Hiervoor noemt de staatssecretaris twee redenen: hij hecht aan een flexibel systeem en hij wil niet dat jeugdsancties disproportioneel verzaamd worden om zo over voldoende mogelijkheden te beschikken om jeugdigen die zeer ernstige delicten plegen adequaat te kunnen straffen. Uit de praktijk blijkt dat artikel 77b Sr niet vaak en ook steeds minder wordt toegepast. Bovendien leidt toepassing ervan doorgaans niet tot wezenlijk zwaardere straffen, een aantal bijzondere zaken daargelaten.¹⁶⁵ Het is daarom maar zeer de vraag hoe noodzakelijk artikel 77b Sr is, zeker als men bedenkt dat Nederland hiermee afwijkt van de richting die het Kinderrechtenverdrag uitzet.

Uit het conceptwetsvoorstel Adolescentenstrafrecht blijkt dat er veel gaat veranderen.¹⁶⁶ Zo is daarin voorgesteld om een maximale duur van jeugddetentie te verhogen van 2 naar 4 jaar en wordt tevens gesproken over de mogelijkheid om een PIJ-maatregel door de rechter te laten omzetten in TBS (zie ook paragraaf 3.4). Dit is opvallend omdat de omvang van de jeugdcriminaliteit de laatste jaren juist is afgenomen, minder jongeren een vrijheidsbenemende straf of maatregel opgelegd krijgen gezien de leegstand in de justitiële jeugdinrichtingen en er daarom niet direct aanleiding bestaat om voor 16- en 17-jarigen de jeugdsancties fors te verzwaren. Het is een gemiste kans dat in het licht van de twee bovengenoemde bezwaren, artikel 77b Sr gehandhaafd blijft. In ieder geval lijkt de punitieve toon de boventoon te voeren in de nieuwe voorstellen voor het adolescentenstrafrecht, deze hele ontwikkeling zal dus kritisch tegen het licht van de artikelen 37 en 40 van het Kinderrechtenverdrag gehouden moeten worden.

Aanbevelingen voor de Kinderrechtenmonitor in de toekomst

Nu de Nederlandse overheid een voorbehoud heeft gemaakt bij artikel 37 onder c IVRK door toepassing van het volwassenenstrafrecht voor minderjarigen mogelijk te maken, is het belangrijk dat de Kinderombudsman voortdurende aandacht houdt voor de niet-naleving van dit onderdeel van het Kinderrechtenverdrag en onderzoek (laat) verricht(en)

¹⁶⁴ Gegevens verkregen na navraag te hebben gedaan bij het WODC.

¹⁶⁵ Weijers 2006.

¹⁶⁶ Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht, 16 december 2011.

naar de toepassing van deze mogelijkheid, zodat meer inzicht kan worden verkregen in de omstandigheden van de zaak die maken dat het volwassenenstrafrecht wordt toegepast en de sancties die daarbij worden opgelegd. In het verleden is incidenteel onderzoek verricht naar de toepassing van artikel 77b Sr door middel van dossieronderzoek.¹⁶⁷ De Kinderombudsman zou zich moeten inzetten om diepgravender onderzoek naar de toepassing van het volwassenenstrafrecht te verrichten.

3.4 Nieuw beleid: adolescentenstrafrecht

Het huidige kabinet is voornemens een adolescentenstrafrecht in te voeren. Het adolescentenstrafrecht wordt echter niet, zoals door velen werd voorgesteld, uitsluitend voor jongvolwassenen van 18 tot 23 jaar geïntroduceerd, maar de groep van 16- tot en met 17-jarigen wordt ook meegenomen, zodat dit voor deze laatste groep een verharding en verzwarende van het jeugdstrafrecht betekent. De staatssecretaris presenteert in dit kader een groot aantal concrete plannen, waarbij de meeste betrekking hebben op 16- en 17-jarigen. Zo gezegd is voorgesteld de maximale duur van de jeugddetentie voor deze groep te verdubbelen van twee naar vier jaar. Voorts mag de rechter in de toekomst bij een ernstig gewelds- of zedendelict niet langer volstaan met een taakstraf. Daarnaast wil de staatssecretaris de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) voorzien van een wettelijke 'time-out'-regeling, waarmee het mogelijk wordt jeugdigen tijdelijk te detineren als zij niet naar behoren meewerken aan het behandelprogramma. Tevens moet het omzetten van een PIJ-maatregel in een tbs in de nabije toekomst mogelijk worden.¹⁶⁸ Dit brengt met zich mee dat een levenslange opsluiting voor de minderjarige realiteit kan worden. Deze voorstellen staan op gespannen voet met artikel 37 onder b IVRK, waaruit volgt dat vrijheidsbeneming van minderjarigen een laatste redmiddel moet zijn en slechts voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. Jongvolwassen wetsovertreders ten aanzien van wie het jeugdstrafrecht wordt toegepast, worden volgens het conceptwetsvoorstel bij voorkeur in een justitiële jeugdinrichting geplaatst. Dit kan concreet gaan betekenen dat een 12-jarige wetsovertreder daar verblijft met bijvoorbeeld een 27-jarige die een 4-jarige PIJ behandelmaatregel uitzit. Dit lijkt voor de 12-jarige niet in zijn of haar belang en is ook in strijd met het Kinderrechtenverdrag dat voorschrijft dat kinderen en volwassenen gescheiden gedetineerd moeten worden (artikel 37 onder c IVRK). Uit artikel 40 en artikel 2 IVRK volgt dat alle minderjarigen die verdacht worden van of vervolgd worden wegens het plegen van een strafbaar feit recht hebben op een behandeling conform het jeugdstrafrecht.¹⁶⁹ Minderjarigen mogen niet in een repressiever regime komen door de invoering van speciale regels voor jongvolwassenen. De RSJ doet dan ook de aanbeveling om het adolescentenstrafrecht in te voeren voor jongeren van 18 tot 24 jaar.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Weijers 2006.

¹⁶⁸ Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht, 16 december 2011.

¹⁶⁹ Kinderrechtencomité 2007, par. 38. Zie hierover voorts: Liefwaard 2011.

¹⁷⁰ RSJ 2011a.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

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

3.5 Gesloten jeugdzorg

Plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg kan sinds 2008 – tot die tijd werden minderjarigen die met een kindbeschermingsmaatregel in geslotenheid uit huis werden geplaatst, in justitiële jeugdinrichtingen geplaatst. Gesloten jeugdzorg is de meest verregaande vorm van jeugdzorg die in Nederland wordt aangeboden aangezien hierbij sprake is van vrijheidsbeneming. In tabel 3.6 worden cijfers over de gesloten jeugdzorg weergegeven. In 2010 werden 2.952 minderjarigen geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg en de gemiddelde bezettingsgraad lag op 1.312. Deze jongeren verbleven in 2010 gemiddeld 8,1 maanden in gesloten jeugdzorg.¹⁷¹ Onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2010 wees uit dat een deel van de jeugdigen met meervoudige problemen *onnodig* in de gesloten jeugdzorg verblijft, en dat een deel van de jeugdigen *onnodig lang* in gesloten jeugdzorg verblijft. Om hoeveel kinderen het gaat die onterecht of te lang in een gesloten instelling zitten, is niet duidelijk. Mogelijke oorzaken die worden genoemd door de onderzoekers zijn de wachtlijsten voor provinciale jeugdzorg, jeugd-ggz, jeugd-lvg, het feit dat jongeren in de gesloten jeugdzorg relatief makkelijk te plaatsen zijn in vergelijking met jeugd-ggz, en de wachtlijsten voor open jeugdzorg, waardoor doorstroom vertraagt. Ook geeft de Algemene Rekenkamer aan dat er een gebrek is aan bruikbare cijfers; als deze er al zijn, zijn ze onvoldoende actueel en betrouwbaar.¹⁷²

In 2010 was er sprake van in totaal 786 vermissingen in gesloten jeugdzorg (een jongere die ongeoorloofd langer dan 24 uur afwezig is). Uit de brancherapportage van Jeugdzorg Nederland blijkt dat het gemiddeld aantal klachten van jongeren in de gesloten jeugdzorg 110 bedroeg. Tegelijkertijd is het aantal gegronde klachten (10%) laag in vergelijking met andere organisaties.¹⁷³

¹⁷¹ Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

¹⁷² Algemene Rekenkamer 2010.

¹⁷³ Brancherapportage Jeugdzorg 2010, p. 22.

Tabel 3.6 Gesloten jeugdzorg in cijfers in 2010

Gemiddelde bezettingsgraad in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg	1.312 ¹⁷⁴
Aantal minderjarigen dat is geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg	2.952 ¹⁷⁵
Gemiddelde verblijfsduur in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg in maanden	8,1 ¹⁷⁶
Aantal jongeren in gesloten jeugdzorg dat langer dan 24 uur vermist is geweest	786 ¹⁷⁷
Gemiddeld aantal klachten bij accommodaties voor gesloten jeugdzorg ¹⁷⁸	110 ¹⁷⁹
Percentage gegronde klachten bij accommodaties voor gesloten jeugdzorg	10% ¹⁸⁰

Een kinderrechtenbeschouwing

Voor kinderen in gesloten jeugdzorg zijn de artikelen 20 en 37 van het Kinderrechtenverdrag van belang. Artikel 20 IVRK verplicht de staat om extra bescherming te bieden aan kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen verblijven. Voor deze kinderen moet de staat zorgen voor een geschikt alternatief waarvan 'plaatsing in een geschikte instelling voor kinderopvang' (lid 3) een laatste mogelijke optie is. Artikel 37 IVRK ziet op jongeren die te maken hebben met vrijheidsbeneming en dit is ook aan de orde bij kinderen in gesloten jeugdzorg.¹⁸¹ Deze vrijheidsbeneming brengt een aantal waarborgen voor deze groep kinderen met zich mee zoals een menswaardige behandeling, het recht op contact met familie en juridische en passende bijstand.

Vanaf 2010 voert de Inspectie Jeugdzorg samen met de Inspectie Onderwijs toezicht uit op het leefklimaat in accommodaties voor gesloten jeugdzorg.¹⁸² Eerder, in 2009 en 2010, heeft de Inspectie Jeugdzorg al onderzoek gedaan naar de rechtspositie van jongeren in gesloten jeugdzorg. De Inspectie heeft de volgende thema's in het kader van het leefklimaat onderzocht: het dagprogramma (routine leefgroep en vrije tijd); passende en aandachtvolle omgeving; aandacht voor samenstelling leefgroep; en voldoende toegerust personeel. Uit het tussenbericht toezicht Jeugdzorg Plus (28 december 2011) van de Inspectie Jeugdzorg blijkt dat 7 van de 12 onderzochte inrichtingen voldoende scores op leefklimaat (4 instellingen kregen het predicaat 'goed'). Vijf instellingen dienen verbetermaatregelen te realiseren om ervoor te zorgen dat het leefklimaat als voldoende wordt beoordeeld. Er lijkt bij deze instellingen sprake te zijn van onvoldoende 'geschiktheid' (artikel 20 lid 3 IVRK). Het cijfer over het aantal vermissingen in gesloten jeugdzorg roept vragen op over de veiligheid in de instellingen. Wordt de veiligheid van deze jongeren voldoende gewaarborgd en wordt alles in het werk gesteld om weggelopen minderjarigen weer in beeld te krijgen en de benodigde zorg te bieden?

¹⁷⁴ Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

¹⁷⁵ Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

¹⁷⁶ Brancherapportage Jeugdzorg 2010.

¹⁷⁷ Jaarbericht Inspectie Jeugdzorg 2010, p. 32 en 33.

¹⁷⁸ Het gemiddeld aantal klachten bij justitiële jeugdinrichtingen in 2010 was 110.

¹⁷⁹ Brancherapportage Jeugdzorg 2010, p. 22.

¹⁸⁰ Brancherapportage Jeugdzorg 2010, p. 22.

¹⁸¹ Zie Kromhout & Liefwaard 2010.

¹⁸² De voorlopige resultaten hiervan zijn weergegeven in: *Kamerstukken II* 2010/11, 31 839, nr. 127.

Artikel 37 sub d IVRK verplicht de verdragsstaten te waarborgen dat ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd het recht heeft onverwijld te beschikken over passende bijstand en over mogelijkheden om beslissingen in het kader van vrijheidsbeneming te laten toetsen. Klachtencommissies en cliëntvertrouwenspersonen zijn in dit opzicht belangrijk. Betekenen meer gegronde klachten dat er meer ongeoorloofde dingen gebeuren? Of dat de jongeren beter in de gelegenheid worden gesteld om klachten te uiten? Meer inzicht in de aard van de klachten is nodig om de omstandigheden in de instellingen te kunnen beoordelen. De gepresenteerde cijfers hierboven geven daarvan onvoldoende beeld. Ten slotte blijkt uit onderzoek van de RSJ¹⁸³ dat licht verstandelijk beperkte jongeren ondergesneeuwd dreigen te raken in gesloten jeugdzorg. Er is onvoldoende zicht op de herkenning van deze problematiek en een passend behandelaanbod ontbreekt.¹⁸⁴ Een andere kwetsbare groep in gesloten jeugdzorg zijn de meiden die in gesloten jeugdzorg verblijven. Er is meer onderzoek nodig naar de manier waarop deze meiden het beste behandeld kunnen worden.¹⁸⁵

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

Tot voor kort was in Nederland de gangbare praktijk dat minderjarigen die met hun advocaat hoger beroep instelden tegen een machtiging uithuisplaatsing in een gesloten jeugdzorginstelling, door de rechter niet-ontvankelijk werden verklaard als de termijn van de machtiging inmiddels was verstreken. Deze praktijk is door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens afgekeurd in de uitspraak *S.T.S. t. Nederland* op 14 juni 2011. De zienswijze van de Hoge Raad is in strijd met de grondrechten die in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn vastgelegd (artikel 5 lid 4 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens). De procedures in hoger beroep en cassatie duren vaak te lang en een toets van de rechtmatigheid van vrijheidsbeneming zou ook na afloop van de termijn van de machtiging moeten kunnen plaatsvinden. Artikel 37d IVRK is van belang voor deze uitspraak. Hierin staat dat een kind het recht heeft de wettigheid van zijn vrijheidsberoving te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en op een onverwijld beslissing ten aanzien van dat beroep. Beide rechten zijn in de zaak *S.T.S. t. Nederland* geschonden en het valt toe te juichen dat het Europees Hof Nederland flink op de vingers heeft getikt voor deze praktijk.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om meer onderzoek te stimuleren naar de aandacht voor weggelopen jongeren in de gesloten jeugdzorg, de positie van licht verstandelijk beperkte jongeren in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg en de problematiek en passende behandeling van meiden in gesloten jeugdzorg. Ook is het aan te raden om aandacht te besteden aan de vraag wat de termijnen van hoger beroepen zijn tegen een machtiging gesloten jeugdzorg (hoe lang duurt het voordat een zaak in hoger beroep tot een beslissing leidt) en hoe vaak jongeren in beroep gaan tegen een machtiging gesloten jeugdzorg. Tevens kan gekeken worden hoe vaak in het afgelopen jaar in

¹⁸³ RSJ 2011b. Overigens zijn in dit rapport ook jongeren in justitiële jeugdinrichtingen meegenomen.

¹⁸⁴ De RSJ adviseert over ingesloten jongeren, dus ook over LVB-jongeren in justitiële jeugdinrichtingen.

¹⁸⁵ Nijhof 2011.

accommodaties voor gesloten jeugdzorg een beroep is gedaan op een cliëntvertrouwenspersoon. Met dit alles kan een beeld worden verkregen van de mate waarin de overheid zich inspant om minderjarigen slechts voor de kortst mogelijk passende duur hun vrijheid te ontnemen (artikel 37 sub b IVRK) en in hoeverre sprake is van een behandeling met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid en behoeften van een kind (artikel 37 sub c IVRK). Ook kan – bij het in kaart brengen van informatie over hoger beroep zaken – worden beoordeeld of de overheid voldoet aan haar verplichting om het mogelijk te maken de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming van minderjarigen (in hoger beroep) te toetsen. Ten slotte is het aanbevelenswaardig om de ervaringen van jongeren in gesloten jeugdzorg door middel van focusgroepen in kaart te brengen. Overigens valt ten aanzien van gesloten jeugdzorg op dat de Inspectie voor Jeugdzorg (tezamen met andere betrokken inspecties) nauw toezicht houdt op de praktijk van gesloten jeugdzorg. Dit kan voor de Kinderombudsman aanleiding vormen om minder prioriteit aan dit thema geven, daar de Inspectie(s) goed op dit thema zit(ten).

3.6 Conclusies en aanbevelingen vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er voor minderjarige wetsovertreders nog veel kan worden verbeterd en dat met de belangen van deze groep minderjarigen beter rekening zou kunnen en moeten worden gehouden. Met de cijfers uit dit hoofdstuk in de hand, lijkt voorzichtig geconstateerd te kunnen worden dat Nederland ten aanzien van de aanpak van jeugdcriminaliteit, de toepassing van vrijheidsbenemende maatregelen en het jeugdstrafrecht het beter zou moeten doen. Ook betekent het voorbehoud van Nederland voor wat betreft de toepassing van het volwassenenstrafrecht voor minderjarige wetsovertreders dat de verplichtingen uit artikel 40 IVRK maar ten dele worden nageleefd. Verder is het nog maar de vraag of Nederland voldoet aan artikel 37 sub b IVRK, dat voorschrijft dat vrijheidsbeneming slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijk passende duur mag worden toegepast, bij de plaatsing van minderjarigen in gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen. Vooral de toepassing van voorlopige hechtenis onder minderjarigen lijkt problematisch. De effecten van justitiële documentatie en opslag van DNA-materiaal in een DNA-databank voor minderjarige wetsovertreders lijken bijvoorbeeld voor wat betreft de weigeringen van afgifte van een VOG in strijd met artikel 16, 37 en 40 IVRK in samenhang met *General Comment nr. 10*. Ook de bescherming en aandacht voor extra kwetsbare groepen kinderen in gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen (artikel 20 IVRK) lijkt meer aandacht te verdienen. De huidige kabinetsplannen omtrent de harde(re) aanpak van jeugdbendes en een nieuw adolescentenstrafrecht dat ook voor 16- en 17-jarigen van toepassing is, komt niet overeen met de vereisten uit het IVRK (artikel 2, 37, 40). Repressiever beleid in de vorm van een hardere en meer punitieve aanpak lijkt niet gerechtvaardigd wanneer criminaliteitscijfers in ogenschouw worden genomen: de jeugdcriminaliteit in ons land is al jaren stabiel en er lijken minder zware delicten gepleegd te worden. In dit hoofdstuk zijn aanbevelingen gedaan ten aanzien van de thema's minderjarigen in politiecellen, voorlopige hechtenis van minderjarigen, DNA-afname bij en (justitiële) documentatie van minderjarigen, een (meer) pedagogische jeugdstrafzitting, de berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht en adolescentenstrafrecht.

Hoogste prioriteit

Wij adviseren de Kinderombudsman op basis van het voorgaande dat de volgende 3 thema's binnen het domein 'vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht' de hoogste prioriteit hebben omdat hier de grootste risico's van kinderrechtschendingen liggen:

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

Domein 4 Toereikende levensstandaard

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag: 2, 3, 6, 12, 23, 24, 26, 27, 31

4.1 Inleiding en leeswijzer

Dit domein richt zich op de toereikendheid van de levensstandaard van kinderen in Nederland, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar gezondheid en welvaart. In het algemeen kan gezegd worden dat het met de gezondheidszorg in Nederland goed is gesteld. In dit hoofdstuk worden daarom alleen die thema's besproken waar de meest pregnante kinderrechtenschendingen plaatsvinden of die het grootste risico lopen op een schending van het Kinderrechtenverdrag. In het thema toegang tot gezondheidszorg zijn minderjarige vreemdelingen buiten beschouwing gelaten. Aan deze groep wordt vanwege hun specifieke problematiek afzonderlijk aandacht besteed in domein 6. Het thema welvaartziekten is erg omvangrijk en om deze reden worden de onderwerpen middelengebruik, overgewicht en psychische problemen steeds apart behandeld. Andere aandachtspunten bij de categorie gezondheid zijn gehandicapte kinderen en de kinder- en zuigelingensterfte. In de categorie welvaart worden kinderen in armoede besproken, daarna wordt specifiek ingezoomd op zwerfjongeren en ten slotte wordt aandacht besteed aan de beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur.

Welvaart
Kinderen in armoede
Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur
Zwerfjongeren
Gezondheid
Kinder- en zuigelingensterfte
Gehandicapte kinderen
Welvaartziekten
Toegang tot gezondheidszorg

4.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het recht op een toereikende levensstandaard is expliciet vastgelegd in artikel 27 IVRK van het Kinderrechtenverdrag. Deze bepaling stelt dat het kind recht heeft op 'een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.' Bij de invulling van dit recht op een toereikende levensstandaard zijn ook andere artikelen uit het Kinderrechtenverdrag van belang. Zo zegt artikel 2 IVRK dat dit recht zonder discriminatie moet worden gewaarborgd en dat de overheid alle passende maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat dit recht wordt beschermd. Voor dit domein betekent het dat alle kinderen in Nederland, arm of rijk, evenveel kansen moeten krijgen voor een goede ontwikkeling. Zij dienen gelijkelijk toegang te hebben tot gezondheidszorg, maar bijvoorbeeld ook tot sport, spel en cultuur. In aanvulling hierop zegt artikel 3 IVRK dat

de belangen van het kind de eerste overweging moeten vormen als maatregelen worden genomen waarbij kinderen zijn betrokken. Artikel 6 staat in direct verband met artikel 27 IVRK en garandeert het recht op leven van een kind. De overheid dient daartoe zoveel mogelijk het overleven en de ontwikkeling van het kind te waarborgen. Dit houdt in dat Nederland de plicht heeft om een veilige omgeving te creëren waarin kinderen ongestoord kunnen opgroeien. Hieronder vallen in de eerste plaats de primaire levensbehoeften, zoals een dak boven het hoofd en gezonde voeding. Ook het recht op gezondheidszorg zoals dat is vastgelegd in artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag valt hieronder. Deze bepaling verplicht de overheid zich onder andere in te spannen om de kinder- en zuigelingensterfte te verminderen, ziekte en ondervoeding te bestrijden en voorlichting te geven over gezondheid, voeding en gezinsplanning. Ook psychische hulp valt hieronder. Voor kinderen met een lichamelijke of geestelijke beperking is in artikel 23 IVRK een afzonderlijk recht op bijzondere zorg opgenomen. Dit artikel waarborgt dat gehandicapte kinderen recht hebben op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor zij in staat zijn een bevredigend, volwaardig en behoorlijk leven te leiden en de zelfstandigheid wordt bevorderd. Het kind wordt op deze manier in staat gesteld actief deel te nemen aan de samenleving.

Ouders of verzorgers zijn verantwoordelijk voor hun kinderen en beslissen daarom wat goed is voor de gezondheid van hun kinderen. Op grond van artikel 12 IVRK heeft het kind vanaf een bepaalde leeftijd echter ook het recht om zelf zijn of haar mening te geven over bijvoorbeeld een medische behandeling. Uit artikel 27 IVRK vloeit voort dat het kind naast primaire levensbehoeften ook recht heeft op secundaire levensbehoeften. Daaronder valt de eerder genoemde toegang tot sport, spel en cultuur, opgenomen in artikel 31 van het Kinderrechtenverdrag. Zo moet ieder kind voldoende tijd, ruimte en materiaal hebben om te spelen en ook naar bijvoorbeeld een sport of muziekles kunnen. Daarnaast heeft het kind volgens artikel 26 IVRK via de ouders recht op sociale zekerheid. Als de ouders zelf onvoldoende financiële middelen hebben, hebben zij recht op steun van de overheid.

4.3 Welvaart

4.3.1 Kinderen in armoede

Kinderen zijn oververtegenwoordigd in de groep mensen die in armoede leven. Terwijl 7% van de gehele bevolking in 2010 tot de groep met een laag inkomen behoorde, gold dit voor 10% van de kinderen. Dit komt met name door de grote kans op armoede voor eenoudergezinnen. Armoede komt ook meer voor in andere groepen, zoals onder laagopgeleiden en migranten.¹⁸⁶ Tabel 4.1 laat zien dat in 2010 327.000 kinderen in arme gezinnen opgroeien, dat is 9,7% van alle kinderen tussen 0 en 17 jaar. Hiermee zijn ze in verhouding vaker arm dan volwassenen (waarvan 6,3% in 2010 arm was) en 65-plussers (waarvan 2,6% in dat jaar arm was). De verwachting is dat dit aantal alleen maar zal stijgen en dat in 2012 zo'n 367.000 kinderen zullen opgroeien in arme gezinnen. De kans op armoede is het grootst in de leeftijdsgroep van 8-10 jaar. Dit komt mede doordat de

¹⁸⁶ Roest, Lokhorst & Vrooman 2010.

kans dat kinderen opgroeien in een eenoudergezin toeneemt als kinderen ouder worden.¹⁸⁷

Tabel 4.1 Kinderen (0-17 jaar) in armoede volgens het niet-veel-maar-toereikend-criterium, voorlopige cijfers 2010

Aantal minderjarige kinderen in armoede (als percentage van totaal aantal)	327.000 (9,7%)
--	----------------

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

Een kinderrechtenbeschouwing

Op grond van artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag heeft elk kind recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn of haar 'lichamelijke, geestelijke, intellectuele, morele en maatschappelijke ontwikkeling'. In de eerste plaats hebben de ouders de primaire verantwoordelijkheid om deze toereikende levensstandaard te bieden. Niet elke ouder is echter in staat om hierin te voorzien. In dat geval dient de overheid te hulp te schieten en materiële bijstand te leveren. Dit geldt in het bijzonder voor de 327.000 kinderen die opgroeien in armoede. Deze kinderen hebben geen geld voor voldoende gezonde voeding, een warme jas en nieuwe schoenen wanneer de oude te klein zijn. Sociale activiteiten als sport, uitstapjes en speelafspraken zitten er vaak niet in, laat staan het vieren van vakanties of verjaardagen. Deze 'maatschappelijke participatie' van kinderen komt terug in paragraaf 4.4.3. In een rijk westers land als Nederland kunnen deze kinderen daardoor niet 'mee komen' met hun leeftijdsgenootjes. Ten aanzien van deze kinderen kan dan ook niet worden gesproken van een 'toereikende levensstandaard'. De bijstand van de overheid schiet tekort. Gelet op de economische situatie en de verwachting dat dit aantal in 2012 dientengevolge al met 40.000 zal stijgen maakt de situatie van deze kinderen zeer zorgwekkend.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Met het oog op de verslechterende economische situatie en de overheidsbezuinigingen willen we de Kinderombudsman aanbevelen de situatie van kinderen die in Nederland onder de armoedegrens leven goed in de gaten te houden. De vraag of de levensstandaard van deze kinderen nog toereikend is en daarmee door de overheid wordt voldaan aan de verplichtingen uit artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag, moet door de Kinderombudsman zorgvuldig worden beoordeeld. De Kinderombudsman zou de verantwoordelijke instanties moeten aansporen om deze vraag telkens centraal te stellen, ook bij beslissingen over bezuinigingen. Het is van groot belang te monitoren of de situatie van deze groep kinderen de komende jaren verslechtert en of het aantal kinderen in armoede toeneemt. Inzicht in de mate waarin kinderen kunnen 'meekomen' met hun leeftijdsgenootjes is ook relevant voor de vraag of de huidige levensstandaard van deze kinderen toereikend is. De Kinderombudsman zou tevens de overheid moeten aansporen om inzichtelijk te maken of en zo ja, hoe het huidige kabinetsbeleid in tijden van economische crisis kinderen centraal stellen en speciale aandacht hebben voor kinderen die opgroeien in gezinnen met de laagste inkomens. Wat is het aanbod van en hebben kinderen toegang tot ondersteuning en materiële bijstand, zoals sociale woningbouw? De overheid moet op grond van artikel 27 lid 3 IVRK immers met de middelen die hun ten dienste staan passende maatregelen treffen om ouders of verzorgers indien nodig

¹⁸⁷ Armoedesignalement 2011, p. 27-28.

materiële bijstand en ondersteuning te bieden, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting. Het kabinet moet worden aangespoord om alle departementen de taak te geven om periodiek inzicht te verschaffen in de positie van kinderen in tijden van economische crisis en bezuinigingen. De Kinderombudsman moet de verantwoordelijke instanties aansporen er op toe te zien dat in de komende jaren niet meer kinderen 'in armoede' zullen leven.

4.3.2 Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur

De meeste kinderen (80%) blijken in hun vrije tijd mee te doen aan georganiseerde activiteiten. Vooral lid zijn van een sportclub is populair: twee derde van alle kinderen zit op een sport. Na sporten zitten kinderen het vaakst op muziekles (11%), zwemles (7%) en scouting (5%). Zo'n 443.000 kinderen doen echter nergens aan mee en voor 194.000 van hen spelen financiële redenen hierbij een rol. Voor kinderen die opgroeien in een arm (bijstands)gezin, in een eenoudergezin en kinderen met een niet-westerse herkomst geldt dit het vaakst. Zij brengen hun vrije tijd meer door op speel- en ontmoetingsplekken in de buurt waarvoor je niet hoeft te betalen, zoals een speelpleintje of een buurthuis.¹⁸⁸

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

	<i>arm^a</i>		<i>niet-arm^a</i>	<i>totaal</i>
	bijstand	overig-arm		
	(n=633)	(n=762)	(n=843)	(n=2238)
<i>zit op...^b</i>				
voetbal	14	19	21	20
tennis	< 1	5	8	7
hockey	< 1	3	6	6
paardrijden	1	4	6	6
zwemsport	4	5	5	5
gymnastiek	2	4	5	4
danssport	3	5	4	4
vecht- of verdedigingssport (excl. boksen en judo)	4	3	3	3
een andere sport	13	23	25	24
muziekles	5	9	12	11
zwemles	7	6	8	7

¹⁸⁸ Roest, Lokhorst & Vrooman 2010.

Kinderrechtenmonitor 2012

scouting of Jong Nederland	1	4	6	5
streetdance	3	3	4	4
tekenen, schilderen of handenarbeid	3	3	3	3
dans, ballet of jazzballet	2	3	3	3
zangles of een koor	2	3	3	3
een toneelclub	< 1	2	2	2
<i>doet minimaal één keer per week mee aan...</i>				
sportactiviteiten georganiseerd door een buurt- of wijkcentrum of de gemeente	6	5	3	4
extra BSO-activiteiten (m.n. tekenen, schilderen of handenarbeid en sporten)	3	5	6	6
buitenschoolse activiteiten (m.n. sporten)	9	6	5	5
<i>doet minimaal één keer per week mee aan...</i>				
jeugdactiviteiten georganiseerd door een kerk	6	8	6	6
jeugdactiviteiten georganiseerd door een moskee	11	7	3	4

a Arm: huishoudinkomen < 120% van het sociaal minimum. Niet-arm: huishoudinkomen ≥ 120% van het sociaal minimum.

b Er is nog gevraagd naar andere, overige activiteiten zoals deelname aan een orkest, een schaak- of damclub of een club voor fotografie of films maken, maar minder dan 1% van alle kinderen zat op een dergelijke andere activiteit.

Bron: SCP (ASOUK'10)

Een kinderrechtenbeschouwing

Uit artikel 31 van het Kinderrechtenverdrag volgt dat ieder kind recht heeft op vrije tijd en de mogelijkheid moet hebben om te spelen, te sporten en deel te nemen aan cultuur. De overheid moet ervoor zorgen dat ieder kind gelijke kansen heeft om dit recht te realiseren. Ze dient recreatieve, artistieke en culturele voorzieningen voor kinderen te bevorderen. Met het initiatief 'Kinderen doen mee!' heeft de overheid hieraan in 2008 en 2009 invulling gegeven. Het beleid is door veel gemeenten en maatschappelijke organisaties overgenomen en voortgezet. Uit bovenstaande gegevens valt af te leiden dat veel kinderen meedoen aan recreatieve activiteiten als sport, spel en cultuur. Wel vinden minder kinderen uit arme gezinnen, eenoudergezinnen en kinderen van niet-westerse allochtone afkomst hun weg naar recreatieve voorzieningen. Ook blijkt dat de openbare speelruimte niet altijd en overal op orde is.¹⁸⁹ Door de bezuinigingen op de culturele

¹⁸⁹ Jaarverslag Jantje Beton 2010. Zie ook Steketee, Mak & Tierolf 2010, waaruit blijkt dat bijna de helft van de gemeenten minder openbare speelruimte hebben dan het landelijke gemiddelde van zo'n 49 kinderen per hectare speelruimte.

sector worden subsidies voor het onderhoud en het creëren van nieuwe voorzieningen ingetrokken en dat baart zorgen.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

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

4.3.3 Zwerfjongeren

Het aantal zwerfjongeren in Nederland is lastig te meten doordat deze jongeren niet altijd ergens geregistreerd staan. Voor deze monitor is bovendien problematisch dat bij de telling van zwerfjongeren niet altijd onderscheid wordt gemaakt tussen meer- en minderjarige jongeren. Als op een willekeurig moment wordt geteld hoeveel zwerfjongeren op die dag in Nederland zijn, dan wordt dit aantal geschat op 3.620. Het aantal zwerfjongeren over het hele jaar 2010 wordt geschat op 7.980. Een andere manier is om te kijken naar het aantal jongeren waarvoor de instelling een RIBW-erkenning¹⁹⁰ heeft aangevraagd. In deze instellingen verblijven zwerfjongeren op zowel maatschappelijke opvangplaatsen als op plaatsen in het kader van de Algemene wet bijzonder ziektekosten (AWBZ). Het totaal aantal zwerfjongeren (feitelijk en residentieel) inclusief verblijf in voorzieningen met RIBW-erkenning in Nederland wordt geschat op 4.050 op peildatum en 9.000 op jaarbasis (tabel 4.2).

In 2010 maakte een recordaantal zwerfjongeren gebruik van opvang. De Federatie Opvang voorspelt dat dit aantal de komende jaren alleen maar zal stijgen als het kabinet en de gemeenten niet ingrijpen. Volgens de telling van deze organisatie maakten in 2010 1.595 jongens en meisjes van 12 tot en met 17 jaar gebruik van opvang. Bijna alle dakloze jongeren hebben schulden en het ontbreekt hen aan een baan en uitkering. Daarnaast heeft een groot deel geen startkwalificatie voor participatie in de maatschappij en een minimaal onderwijsniveau, waardoor ook geen reëel uitzicht is op een baan.¹⁹¹

¹⁹⁰ Regionale Instelling voor Beschermd Wonen.

¹⁹¹ Federatie Opvang, www.opvang.nl.

Tabel 4.2 Aantal zwerfjongeren in Nederland in 2010

Zwerfjongeren	Aantal
Leeftijdscategorie t/m 22 jaar ¹⁹²	
Op peildatum	4.050
Op jaarbasis	9.000
Leeftijdscategorie 12 t/m 17 jaar ¹⁹³	
Totaal	1.595

Een kinderrechtenbeschouwing

Het hebben van een dak boven het hoofd is een primaire levensbehoefte. Uit de elfde overweging uit de Preambule bij het Kinderrechtenverdrag volgt dat dakloze kinderen 'bijzondere aandacht behoeven'. Door het leven op straat hebben deze kinderen geen toegang tot een groot aantal voorzieningen waar zij op basis van het Kinderrechtenverdrag wel recht op hebben. Afhankelijk van de manier en het moment van tellen gaat het in Nederland om zo'n 1.600 tot 9.000 kinderen. Belangrijk zijn in elk geval de artikelen 6 en 27, op basis waarvan het kind recht heeft op leven en op een veilige omgeving om te overleven en zich te ontwikkelen. De verantwoordelijkheid hiertoe ligt in eerste instantie bij de ouders. Indien zij niet in staat zijn dit te bieden, dan dient de overheid deze rechten te garanderen. Door te kijken naar de bestaande voorzieningen kan in kaart worden gebracht hoe de overheid de zorg voor deze zwerfjongeren organiseert. Daarnaast is het van belang om de jongeren zelf te betrekken bij het vinden van een oplossing voor hun situatie. Een mooi voorbeeld is het initiatief van de Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN) en de Nederlandse Jeugdraad (NJR) waarbij in debat wordt gegaan met zwerfjongeren.¹⁹⁴

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

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

¹⁹² Op basis van RIBW-erkenning, Brummelhuis & Drouven 2011.

¹⁹³ Aantal kinderen dat gebruik maakt van opvang volgens de Federatie Opvang.

¹⁹⁴ <http://www.zwerfjongeren.nl/2011/03/jongerendebat-eindhoven/>.

4.4 Gezondheid

4.4.1 Kinder- en zuigelingensterfte

De zuigelingensterfte¹⁹⁵ is in Nederland in vergelijking met andere West-Europese landen hoog en dat is een aandachtspunt voor het Ministerie van VWS.¹⁹⁶ Onderstaande tabel geeft inzicht in cijfers omtrent perinatale sterfte.

Tabel 4.3 Perinatale sterfte (na 24 en 28 weken) in 2010

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

Bron: CBS StatLine, december 2011

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

Tabel 4.4 Zuigelingensterfte in 2010

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

Bron: Jeugdmonitor/CBS StatLine, december 2011

Hoewel in één adem genoemd met zuigelingensterfte, vormt kindersterfte in Nederland een minder groot probleem. Onderzoek over de periode 1996-2007 toont aan dat het kindersterftecijfer relatief laag blijft. Het grootste deel (80-85%) van de sterfte is het gevolg van een natuurlijk overlijden.¹⁹⁷ Preventie, prenatale diagnostiek en jeugdgezondheidszorg zouden kunnen bijdragen aan het verder terugdringen van vermijdbare sterfte zoals wiegendood, vervoersongevallen en suïcide.¹⁹⁸ In de leeftijdscategorie 1-5 jaar overleden in 2010 136 kinderen.

Tabel 4.5 Kindersterfte (1-5 jaar) in 2010

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

Bron: CBS StatLine, januari 2012

Een kinderrechtenbeschouwing

De hoge zuigelingensterfte wordt voor een groot deel verklaard door het hoge aantal kinderen van niet-westerse allochtone moeders dat voor het eerste levensjaar sterft. Deze

¹⁹⁵ Een levendgeboren kind, geboren na een zwangerschapsduur van 22 weken of meer en dat overleden is vóór de eerste verjaardag.

¹⁹⁶ Landelijke nota gezondheidsbeleid, 2011, p. 15.

¹⁹⁷ Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009, p. 5.

¹⁹⁸ Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009, p. 9.

moeders blijken minder gemakkelijk toegang te hebben tot verloskundige zorg en door taalproblemen kan de bevalling moeilijker verlopen. Andere verklaringen zijn de steeds hogere leeftijd waarop vrouwen kinderen krijgen en de toename van het aantal meerlingengeboorten als gevolg van fertiliteitbehandelingen.¹⁹⁹ Het hoge cijfer dient evenwel genuanceerd te worden door het feit dat Nederland een zeer goede registratie kent, waardoor het cijfer hoger kan uitvallen.²⁰⁰ Het verminderen van de kinder- en zuigelingensterfte is één van de prioriteiten in artikel 24 IVRK. Preventie, prenatale diagnostiek en jeugdgezondheidszorg zouden kunnen bijdragen aan het verder terugdringen van vermijdbare sterfte zoals wiegendood, vervoersongevallen en suïcide.²⁰¹ Eveneens moet gezondheidsvoorlichting over bijvoorbeeld hygiëne en gezonde voeding gegeven worden om sterfte te voorkomen.

Het Kinderrechtencomité heeft haar zorgen geuit over het hoge aantal abortussen van foetussen met ernstige afwijkingen.²⁰² Het Comité vraagt daarom om meer informatie over de (controle op de) implementatie van wet- en regelgeving met betrekking tot het beëindigen van zwangerschappen en het plegen van euthanasie bij baby's met ernstige afwijkingen. Het Comité wijst verder op het lage aantal zuigelingen dat uitsluitend gevoed wordt met borstvoeding en beveelt daarom aan om de *International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes* te volgen.²⁰³ Het Comité moedigt de Nederlandse regering aan om campagnes ter stimulering van borstvoeding op te zetten en ook advies te geven aan met HIV/aids besmette moeders over de risico's van besmetting met HIV/aids via borstvoeding. Een andere terugkerende aanbeveling van het Comité is de noodzaak van gedifferentieerde informatieverzameling.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij raden de Kinderombudsman aan om voor dit thema aandacht te hebben. Ook al kan aan de daadwerkelijke ernst van de zuigelingensterfte in Nederland worden getwijfeld, het is goed om het waarborgen van de pre- en postnatale zorg hoog op de agenda te hebben staan. Het geven van gezondheidsvoorlichting aan met name allochtone moeders kan hierbij helpen de sterftcijfers de komende jaren nog meer te laten dalen. Hier zou de Kinderombudsman aandacht voor moeten genereren. Ook intensievere voorlichting over borstvoeding kan de gezondheid van zuigelingen de komende jaren doen verbeteren. Wij bevelen de Kinderombudsman dan ook aan de voorlichting op deze gebieden bij de overheid aan te moedigen, in lijn met de uitgangspunten van artikel 24 onder a en d IVRK.

4.4.2 Gehandicapte kinderen

Met betrekking tot gehandicapte kinderen zijn weinig cijfers bekend. Tabel 4.6 geeft een eerste maar beperkte aanzet voor het bepalen van de omvang van deze groep. De cijfers zijn gebaseerd op een onderzoek onder kinderen van 0 tot 12 jaar. Uit het onderzoek

¹⁹⁹ Merkus, Eskes & Mackenbach, p. 1042.

²⁰⁰ *Trouw* 2011a.

²⁰¹ Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009, p. 9.

²⁰² Kinderrechtencomité 2009, par. 51 en 52, p. 31.

²⁰³ Kinderrechtencomité 2009, par. 59 en 60, p. 10.

blijkt dat 12% van de bevroegde ouders aangeeft dat hun kind kampt met een langdurige ziekte, lichamelijke aandoening of beperking.

Tabel 4.6 Het vóórkomen van langdurige ziektes en handicaps en de mate waarin het kind hierdoor wordt belemmerd, in procenten

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

* Vanwege de afronding kunnen de totalen boven de 100% uitkomen.

Bron: Zeijl et al. (2005); Kooiker & Van Campen (2006)

Een kinderrechtenbeschouwing

Volgens artikel 23 van het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen met een geestelijke of lichamelijke handicap recht op een volwaardig en behoorlijk leven in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid bevorderen en zijn actieve deelneming aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken. Alle kinderen met een handicap hebben recht op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor de zelfstandigheid van het kind wordt bevorderd en het kind actief kan deelnemen aan de samenleving. Dankzij verbeterde preventie worden minder baby's met een lichamelijke beperking geboren. De kinderen die wel worden geboren met een beperking blijven langer leven door verbeterde zorg. Ondanks deze verbeteringen constateert UNICEF dat zowel gehandicapte kinderen als hun ouders nog steeds belemmeringen ondervinden bij de uitoefening van hun rechten.²⁰⁴ Invoering van leerlinggebonden financiering maakt het voor gehandicapte kinderen mogelijk regulier onderwijs te volgen. De bezuinigingen op het pgb en op het passend onderwijs zijn dan ook zorgelijk te noemen.²⁰⁵ Ook het Kinderrechtencomité heeft een aantal aanbevelingen gedaan naar de zorgverlening voor gehandicapte kinderen. Genoemd wordt het implementeren van regelgeving ter bescherming van gehandicapte kinderen, het ontwikkelen van programma's voor vroegtijdige ontdekking en interventie van handicaps, het opzetten van campagnes om bewustwording te vergroten en discriminatie te voorkomen en ten slotte het trainen van hulpverleners in de beginselen van het Kinderrechtenverdrag en het Internationaal Verdrag Personen met Handicap.²⁰⁶

²⁰⁴ UNICEF Innocenti Research Centre 2007, p. 15-16.

²⁰⁵ Zie voor meer informatie over leerlinggebonden financiering en rugzakjesleerlingen domein 5.

²⁰⁶ Kinderrechtencomité 2009, par. 50, p. 9. Overigens heeft Nederland het Internationaal Verdrag Personen met Handicap nog niet ondertekend.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

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

4.4.3 Welvaartsziekten

Ondanks de in de context geschetste positief ervaren gezondheid houden veel jongeren er toch ongezonde leefgewoonten op na. Op latere leeftijd kan dit leiden tot in Nederland veel voorkomende welvaartsziekten als hart- en vaatziekten, diabetes en overgewicht en psychische aandoeningen. Onder kinderen in Nederland komen vooral alcohol- en middelengebruik, overgewicht²⁰⁷ en problemen met de geestelijke gezondheid²⁰⁸ veel voor.

Middelengebruik

In de inleiding is de omvang van het middelengebruik in Nederland in het algemeen geschetst. In dit thema wordt ingezoomd op het middelengebruik onder jongeren in de jeugdzorg en in het speciaal onderwijs afgezet tegen het middelengebruik van jongeren in het regulier onderwijs. De eerstgenoemde jongeren vormen een risicogroep en zijn om die reden interessant om beter te bekijken. Jongeren in de jeugdzorg en het speciaal onderwijs rapporteren bijvoorbeeld vaker dan jongeren uit het regulier onderwijs dagelijks tabaksgebruik. Dit geldt ook voor langdurig cannabis- en hard drugsgebruik, hoewel de verschillen met het regulier onderwijs hier kleiner zijn. In onderstaande tabel zijn gegevens gepresenteerd uit een onderzoek van de Universiteit Utrecht en het Trimbos Instituut uit 2010.²⁰⁹ Het gebruik is het hoogst onder jongeren in de jeugdzorg, hoewel de verschillen met jongeren uit het speciaal onderwijs voor gedragsproblemen klein zijn. De grootste verschillen tussen de jongeren in de jeugdzorg en het speciaal

²⁰⁷ TNO 2010.

²⁰⁸ <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheid-en-ziekten/ziekten-en-aandoeningen/psychische-stoornissen/depressie/prevalentie-en-incidentie-naar-leeftijd-en-geslacht/> en Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009, p. 2-9.

²⁰⁹ Zie hierover Kepper e.a., 2011, p. 316. Voor de leesbaarheid van deze monitor hebben de auteurs ervoor gekozen alleen deze tabel opgenomen. Dit betekent niet dat op het gebied van de welvaartsziekten geen andere onderzoeken zijn gedaan. Onder andere het HSBC-onderzoek uit 2009, het Peilstationonderzoek uit 2007, de Nationale Drugmonitor 2010 en CBS StatLine geven cijfers over dit thema.

onderwijs enerzijds en de jongeren uit het regulier onderwijs anderzijds zijn te vinden in de categorie van 12 tot 13 jaar. Maar ook onder de zestienjarigen zijn de verschillen groot. Gebleken is dat overmatig middelengebruik bij kwetsbare jongeren vaak deel uitmaakt van bredere problematiek, zoals psychosociale en gedragsstoornissen, frequent schoolverzuim, overlast en crimineel gedrag.²¹⁰ Om deze reden is het zaak aan deze jongeren extra aandacht te besteden.

²¹⁰ Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011, p. 26.

Tabel 4.7 Middelengebruik onder jongeren in percentages in 2010

	12-13 jaar				14-15 jaar				16 jaar			
	Jeugdzorg (n=92)	So: gp* (n=94)	So: lp** (n=652)	Regulier onderwijs (n=2.673)	Jeugdzorg (n=262)	So: gp* (n=321)	So: lp* (n=966)	Regulier onderwijs (n=3.161)	Jeugdzorg (n=177)	So: gp* (n=88)	So: lp** (n=287)	Regulier onderwijs (n=1.112)
Rookt dagelijks	21,7	16,0	4,2	1,3	58,6	38,4	17,8	9,3	65,5	46,6	23,1	11,7
Drinkt wekelijks alcohol²¹¹	12,5	8,1	4,2	1,9	33,3	23,4	15,3	13,9	40,4	40,0	28,2	29,7
Langdurig cannabisgebruik	32,6	20,4	6,0	4,0	66,7	42,0	16,0	17,2	68,6	54,1	2,2	30,0
Langdurig hard drugs gebruik²¹²	13,5	13,0	9,0	2,3	29,2	19,4	10,6	5,4	30,5	31,0	14,3	6,6

* Speciaal onderwijs gedragsproblemen

** Speciaal onderwijs leerproblemen

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

²¹¹ Meer dan tien alcoholische eenheden per week voor jongens en meer dan acht alcoholische eenheden per week voor meisjes.

²¹² Totaal aantal dat ooit XTC, cocaïne, amfetamine, hallucinogenen, GHB, LSD crack en/of heroïne heeft gebruikt.

Overgewicht

Hoewel obesitas ook in ons land een steeds groter probleem wordt,²¹³ is de Nederlandse jeugd in vergelijking met andere landen²¹⁴ slank. Het percentage jongeren dat te dik is of zich te dik voelt is volgens het HBSC-onderzoek het laatste decennium ongeveer gelijk gebleven. Ongeveer 11% van de basisschoolleerlingen en 10% van de jongeren in het voortgezet onderwijs lijdt aan overgewicht. De percentages jongeren die zichzelf te dik vinden liggen veel hoger. Vooral meisjes menen dat zij te dik zijn, onder jongens komt het relatief vaak voor dat zij zichzelf te dun vinden. Het overgewicht en de ontevredenheid neemt toe naarmate de kinderen ouder worden. Het is opvallend dat lager geschoolde en allochtone jongeren vaker te dik zijn naar BMI-maatstaven,²¹⁵ maar dat allochtone jongeren zich niet vaker te dik voelen.²¹⁶ Ten aanzien van de bewustwording van de risico's die overgewicht met zich meebrengen zou de overheid nog veel kunnen betekenen door bijvoorbeeld het geven van voorlichtingen. Uit onderzoek is gebleken dat het beleid op dit moment nog vaak tekortschiet: een integrale aanpak ontbreekt en de nadruk ligt te weinig op de lange termijn, zo blijkt uit promotieonderzoek van De Gouw uit 2012.²¹⁷ Tabel 4.8 toont de meest recente cijfers over overgewicht en ernstig overgewicht (obesitas).

Tabel 4.8 Percentage jongeren (0-18 jaar) met overgewicht in procenten, in 2010

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

Bron: CBS StatLine

Tabel 4.9 Percentage jongeren (2-18 jaar) met obesitas in procenten, in 2010

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

Bron: CBS StatLine

²¹³ *Volkskrant* 2012.

²¹⁴ Het Health Behaviour in School-aged Children-onderzoek is gedaan onder 41 landen, waaronder bijna alle landen van Europa en Canada, de Verenigde Staten en Israël.

²¹⁵ Aan de hand van de Body Mass Index (BMI) wordt gemeten of kinderen onder- of overgewicht of een normaal gewicht hebben. Omdat kinderen nog in de groei zijn en voor jongens en meisjes andere BMI-waarden gelden, is het niet mogelijk één vaste grens aan te houden waarboven sprake is van (ernstig) overgewicht. Aan de hand van een aantal (internationale) groeistudies zijn waarden vastgesteld op basis waarvan (ernstig) overgewicht bij kinderen kan worden vastgesteld. Zie de CBS Jeugdmonitor 2010, te raadplegen via <http://jeugdmonitor.cbs.nl>, Dietz 2000, p. 1-6 en de Factsheet van het TNO 2010. Zie voor een handige meting ook de iGrow-app van TNO: www.tno.nl/igrow.

²¹⁶ HBSC 2009, p. 80-82.

²¹⁷ De Gouw 2012.

Psychische problemen

Naast middelengebruik en overgewicht is psychische problematiek een punt van zorg, in het bijzonder de toegang tot geestelijke gezondheidszorg. Met betrekking tot de jeugd-ggz is bekend dat in totaal 29.000 kinderen wachten op psychische hulp. Dat zijn er bijna zes maal zoveel als voor de jeugdzorg. Ook wachten deze kinderen veel langer op hulp: gemiddeld twintig weken en er zijn soms uitschieters van anderhalf jaar.²¹⁸ De grens - de Treeknorm - ligt op veertien weken.²¹⁹ Onderstaande tabel geeft alleen het aantal kinderen weer dat langer dan deze Treeknorm op hulp wacht. De gemiddelde wachttijd is ten opzichte van 2008 wel met een week afgenomen. Het aantal wachtende cliënten is met 10% afgenomen, terwijl zich in diezelfde periode een groei van het aantal cliënten voordeed van 7%. Deze verbetering is het gevolg van logistieke aanpassingen die de doorstroom van patiënten in het zorgproces verbeterden. Toch blijven de wachttijden in de jeugd-ggz een punt van zorg omdat de problematiek van deze kinderen verergert door het lange wachten.²²⁰

Tabel 4.10 Aantal wachtenden op jeugd-ggz, 1-1-2010 van het kalenderjaar*

	Aanmelding	Beoordeling	Behandeling	Totaal
1-1-2010	4.500	4.100	1.500	10.100

* Wachtenden die langer dan de Treeknormen op de wachtlijst staan.

Bron: Wachttijden in ggz-instellingen 2009, GGZ Nederland 2010

Een kinderrechtenbeschouwing

Hoewel het in Nederland in grote lijnen goed lijkt te gaan met de gezondheid van kinderen, blijkt uit de in dit thema besproken onderwerpen dat welvaartsziekten aandacht behoeven. Uit onderzoek blijkt het overheidsbeleid ten aanzien van bijvoorbeeld de bestrijding van overgewicht de afgelopen jaren onvoldoende effect had.²²¹ Het Ministerie van VWS heeft in de landelijke Nota Gezondheidsbeleid 2011 vastgelegd dat het stimuleren van een gezonde leefstijl van jongeren één van de prioriteiten is van het kabinet.²²² Uit de besproken onderzoeken blijkt dat overgewicht vaker voorkomt onder allochtone jongeren.²²³ Daarnaast komt middelengebruik vaker voor onder jongeren in de jeugdzorg en het speciaal onderwijs.²²⁴ Het is wenselijk ook cijfers over mogelijke andere risicogroepen in kaart te brengen.

²¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 31 839, nr. 66.

²¹⁹ Door zorgaanbieders en zorgverzekeraars zijn zogenaamde Treeknormen opgesteld voor aanvaardbare wachttijden. Er zijn normen per wachtfase opgesteld: de periode tussen de aanmelding en het eerste intakegesprek, de periode van de intake (deze periode eindigt als de indicatie is gesteld en de behandeling kan gaan starten) en de periode tussen het einde intake en start behandeling.

²²⁰ GGZ Nederland 2010, p. 33.

²²¹ De Gouw 2012.

²²² Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011, p. 5 en 23 e.v.

²²³ HBSC 2009, p. 80-82.

²²⁴ Persbericht Trimbos Instituut d.d. 12 december 2011: 'Drank- en drugsgebruik extreem hoog in jeugdzorg en speciaal onderwijs', <http://www.trimbos.nl/nieuws/persberichten/2011/drank-en-drugsgebruik-extreem-hoog-in-jeugdzorg-en-speciaal-onderwijs>. Zie ook Bergwerff 2011 en Kepper e.a. 2011.

Volgens artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag heeft ieder kind recht op een zo goed mogelijke gezondheid. Jongeren kunnen de gevolgen van hun leefstijlkeuze vaak nog niet goed overzien. Uit onderzoek blijkt dat jongeren achteraf vaak spijt hebben van de keuzes die ze op dit gebied hebben gemaakt. Informatievoorziening zou jongeren helpen beschermen tegen keuzes waarvan ze de gevolgen nog niet goed kunnen overzien.²²⁵ Nederland zal dan ook moeten zorgen voor goede voorlichting over gezondheid, voeding en hygiëne. Gezien het feit dat kinderen uit kwetsbare groepen, zoals jongeren uit de gesloten jeugdzorg en het speciaal onderwijs, een verhoogd risico hebben op welvaartsziekten, dienen deze kinderen daarbij extra aandacht te krijgen. Toegang tot de juiste zorg en voorlichting geldt ook voor kinderen met psychische problemen en ouders en hulpverleners. Deze maatregelen zouden ook kunnen helpen om het in de context geschetste suïdecijfer omlaag te krijgen.²²⁶ In dat kader is van belang te melden dat het Kinderrechtencomité al eens heeft gewezen op de lange wachtlijsten van kinderen voor geestelijke gezondheidszorg.²²⁷ Deze wachttijden dalen wel enigszins, maar vanwege de ernst van de problematiek blijft deze groep wachtenden wel een punt van zorg.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Uit de gegevens blijkt dat bepaalde kwetsbare kinderen een verhoogd risico hebben op welvaartsziekten. De zorg kan met name bij deze kinderen flink verbeterd worden door hen voor te lichten over de risico's van bijvoorbeeld middelengebruik en overgewicht. Ook is het aanbevelenswaardig cijfers in kaart te brengen met betrekking tot mogelijke andere risicogroepen. Het voorgaande laat zien dat de overheid nog een flinke slag kan slaan om de kennis over bijvoorbeeld gezondheid, voeding en hygiëne te verbeteren, zodat meer tegemoet wordt gekomen aan de vereisten uit artikel 24 onder e IVRK. We willen de Kinderombudsman dan ook aanbevelen hier bij het ministerie voor VWS op aan te sturen. Verder zou hij in elk geval aandacht moeten vragen voor een vermindering van de wachttijd en van het aantal wachtende minderjarigen op geestelijke gezondheidszorg, want de overheid dient er op grond van artikel 24 lid 1 IVRK voor te zorgen dat de (snelle) toegang voor elk kind op geestelijke gezondheidszorg als vorm van gezondheidszorg is gegarandeerd. De Kinderombudsman zou de verantwoordelijke instanties moeten aansporen er zorg voor te dragen dat de wachttijd zo snel mogelijk wordt teruggedrongen en dat hierover periodiek wordt gerapporteerd. Verder zou de Kinderombudsman moeten stimuleren dat onderzoeken zoals die van de Universiteit Utrecht en Trimbos over middelengebruik bij kinderen²²⁸ en het HBSC-onderzoek over psychische problematiek bij kinderen periodiek wordt herhaald. In aansluiting op de *Child Friendly Guidelines for Health Care* van de Raad van Europa uit 2011 kan de Kinderombudsman verantwoordelijke instanties aanmoedigen kinderen te betrekken bij het ontwikkelen van de best mogelijke gezondheidszorg.

²²⁵ RVZ, Preventie van welvaartsziekten 2011, p. 28.

²²⁶ Ministerie van VWS 2010, p. 2

²²⁷ Kinderrechtencomité 2009, par. 51 en 52, p. 10.

²²⁸ Zie hierover Kepper e.a., 2011, p. 316.

4.4.4 Toegang tot gezondheidszorg

Hoewel de gezondheidszorg in Nederland goed geregeld is, verdient de toegang tot gezondheidszorg wel enige aandacht. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de geldigheidsduur van AWBZ-indicaties voor kinderen. Op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) kunnen kinderen die zijn verzekerd tegen ziektekosten en een indicatie hebben, aanspraak maken op een persoonsgebonden budget (pgb).²²⁹ Vanaf 1 januari 2012 kan dit alleen nog als zij een indicatie hebben voor zorg met verblijf.²³⁰ Door de verscherpte toegangseisen en de toenemende bezuinigingen is het de vraag of de toegang tot deze bijzondere zorg voor kinderen de komende jaren gewaarborgd kan blijven. De meest recente cijfers uit 2010 laten zien dat nog volop gebruik wordt gemaakt van de AWBZ. De problematiek van kinderen met een indicatie van 2 jaar of langer hangt vooral samen met de grondslag verstandelijke beperking (58%), op afstand gevolgd door problematiek samenhangend met de grondslag zintuiglijke beperking (15%) en somatiek (12%).

Tabel 4.11 Geldigheidsduur AWBZ-geïndiceerde kinderen (0-18 jaar), peildatum 1-1-2011

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

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

Een kinderrechtenbeschouwing

Op basis van artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen recht op een zo goed mogelijke gezondheid. Om dit recht te verwezenlijken, moet Nederland volgens lid 2 van dit artikel ‘passende maatregelen’ nemen. Hieraan wordt invulling gegeven door de AWBZ. Door een pgb krijgen kinderen die hieraan behoefte hebben zorg op maat en dat is in overeenstemming met het Kinderrechtenverdrag. Door de aangescherpte vereisten op het verkrijgen van pgb is het echter de vraag of deze aangepaste zorg voor alle kinderen in de toekomst haalbaar is. Het verdient daarom aanbeveling de komende jaren de vinger aan de pols te houden met betrekking tot de toegang tot pgb. Indien blijkt dat kinderen door de nieuwe regels buiten de AWBZ vallen, is van belang inzicht te krijgen in de manier waarop de zorg voor die groep wordt georganiseerd en of die zorg ‘passend’ is bij hun situatie. Om te bezien of de huidige gezondheidsvoorzieningen voldoende zijn, kan aansluiting worden gezocht bij de door het VN-Comité voor de Economische, Sociale en Culturele rechten ontwikkelde indicatoren van beschikbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en aanvaardbaarheid.²³¹

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Gezien de kwetsbaarheid van kinderen met een bijzondere zorgvraag bevelen wij de Kinderombudsman aan om het effect van de verscherpte toegangseisen tot de AWBZ

²²⁹ Zie voor informatie over leerlinggebonden financiering domein 5.

²³⁰ Zie de website van de rijksoverheid over pgb:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb>.

²³¹ VN Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten 2000.

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

Inspraak van kinderen bij medische behandelingen

In het licht van artikel 12 IVRK mogen kinderen zelf inspraak hebben in hun medische behandeling. Punt van discussie is de vraag in hoeverre een kind in staat is om over zijn of haar gezondheid te beslissen.²³² Vanaf zestien jaar mag een jongere in Nederland in principe zelf elke medische behandeling aangaan en bijvoorbeeld medicijnen kopen. Kinderen in de leeftijd van twaalf tot vijftien jaar worden ook bekwaam geacht bijvoorbeeld een huisarts of tandarts te consulteren. In de praktijk blijken ook meer complexe behandelingen, zoals een abortus bij minderjarige meisjes van zestien jaar of ouder regelmatig zonder toestemming van de ouders door artsen te worden uitgevoerd.²³³ Ten aanzien van euthanasie geldt voor minderjarigen van zestien jaar en ouder dat zij hier zelf over mogen beslissen. Kinderen in de leeftijd van twaalf tot vijftien jaar hebben wel instemming van hun ouders of voogd nodig.²³⁴ De positie van de minderjarige bij orgaandonatie wordt geregeld in de Wet op de orgaandonatie. De zorg voor kinderen ligt echter in eerste instantie bij de ouders. Als de ouders blijven weigeren om mee te werken aan een bepaalde medisch noodzakelijke ingreep, kan het zelfbeschikkingsrecht van jongeren worden begrensd. Dit kan gebeuren als de lichamelijke of geestelijke gezondheid van het kind ernstig in gevaar komt. In dat geval kan worden ingegrepen via een (voorlopige) beschermingsmaatregel als de ondertoezichtstelling of via voorlopige voogdij dan wel op basis van ontheffing of ontzetting van het gezag. In het boek 'De stoel van God' pleit kinderarts Paul Brand voor een wijziging van de wet, zodat ook voor kinderen jonger dan twaalf jaar die leiden aan een ongeneeslijke ziekte, zoals de taaislijmziekte, levensbeëindigend handelen wordt toegestaan. Deze kinderen hebben nu volgens hem vaak een zeer zware lijdensweg in de tijd vlak voor overlijden.²³⁵

²³² Een werkgroep van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst heeft hiertoe de Richtlijnen voor de medische behandeling van minderjarigen opgesteld, gepubliceerd in *Medisch Contact* 1976, p. 47 e.v.

²³³ Zie hierover de Wet afbreking zwangerschap.

²³⁴ Zie hierover ook de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding.

²³⁵ Brand 2009.

4.5 Conclusies en aanbevelingen toereikende levensstandaard

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

Hoogste prioriteit

Bij het monitoren van de naleving van de kinderrechten in dit domein hebben wat ons betreft gehandicapte kinderen de prioriteit. Op dit moment is weinig bekend over hun situatie en hun positie wordt nog eens bedreigd door bezuinigingen die met name deze kinderen hard kunnen raken. We bevelen de Kinderombudsman dan ook aan om deze kinderen beter in beeld te krijgen en in de gaten te houden hoe het met de naleving van hun rechten is gesteld. Daarnaast moet er ook voor worden gewaakt dat kinderen die leven in een situatie waarin niet veel financiële middelen voorhanden zijn niet nog verder afglijden. Deze groep krijgt het de komende jaren door de economische crisis en de bezuinigingen extra zwaar en we raden de Kinderombudsman dan ook aan om aan deze groep bijzondere aandacht te besteden. Ten slotte heeft de situatie van zwerfjongeren onze speciale zorg omdat deze groep beperkte of geen toegang heeft tot de voorzieningen die staan genoemd in het Kinderrechtenverdrag. Ook voor deze groep willen wij de Kinderombudsman aanbevelen de komende jaren de vinger aan de pols te houden.

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

Kinderrechtenmonitor 2012

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

Domein 5 Onderwijs

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag: 2, 3, 6, 12, 28, 29

5.1 Inleiding en leeswijzer

In dit domein wordt enerzijds aandacht besteed aan kinderen voor wie de toegang tot (passend) onderwijs om wat voor reden dan ook bedreigd wordt. Hierbij kan gedacht worden aan thuiszitters en voortijdig schoolverlaters, maar ook aan kinderen met een leerlinggebonden financiering (lfg, ook wel bekend als ‘rugzakje’). Anderzijds wordt gefocust op de kwaliteit van het onderwijs. Deze kwaliteit staat logischerwijs ter discussie bij het thema zeer zwakke scholen, maar komt ook aan bod bij de segregatie van scholen. Ook verdient de kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg aandacht. Voorts wordt ingegaan op de vraag in hoeverre scholen aandacht besteden aan kinder- en mensenrechteneducatie. Tot slot komt het creëren van een veilige omgeving aan bod in het thema over pesten.

Toegang tot het onderwijs
Thuiszitters
Voortijdig schoolverlaters
Passend onderwijs
Kwaliteit van het onderwijs
Zeer zwakke scholen
Segregatie scholen
Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg
Kinder- en mensenrechteneducatie
Pesten

5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

In artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag is het recht op onderwijs neergelegd. Volgens het Handboek Internationaal Jeugdrecht is het recht op onderwijs zoals neergelegd in artikel 28 IVRK een kinderrecht bij uitstek. ‘Het is een kwestie van gelijke kansen’.²³⁶ In de aanhef van dit artikel staat dat dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen verwezenlijkt dient te worden. Basiselementen van het recht op onderwijs worden in de navolgende onderdelen van artikel 28 genoemd. Basisonderwijs moet door de Staat verplicht gesteld worden en aan iedereen gratis worden aangeboden. De ontwikkeling van diverse soorten van voortgezet onderwijs (algemeen- en beroepsonderwijs) moet worden aangemoedigd en voortgezet onderwijs moet toegankelijk zijn voor ieder kind. Om dit te kunnen bereiken moeten passende maatregelen genomen worden, zoals gratis onderwijs en financiële bijstand, wanneer dit noodzakelijk is. Tevens moet de Staat hoger onderwijs toegankelijk maken met de inzet van alle passende middelen, al naar gelang de capaciteiten van ieder kind afzonderlijk. Daarnaast moet de Staat kinderen informeren en

²³⁶ Meuwese e.a. 2005, p. 236.

begeleiden bij het maken van een onderwijs- en beroepskeuze. Ook moet de staat maatregelen nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal vroegtijdig schoolverlaters te verminderen. Wanneer bijvoorbeeld de Staat niet alle passende middelen inzet om passend onderwijs voor thuisblijvers te realiseren zodat zij (weer) naar school kunnen gaan, is dat niet conform het Kinderrechtenverdrag. In lid 2 van artikel 28 IVRK wordt de Staat gehouden om alle passende maatregelen te nemen om te verzekeren dat de discipline die op school wordt gehandhaafd geen inbreuk maakt op de menselijke waardigheid van het kind. Artikel 28 en 29 IVRK horen bij elkaar: in artikel 29 IVRK worden de onderwijsdoelstellingen verwoord. Artikel 29 lid 1 sub a IVRK stelt dat onderwijs gericht moet zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind. Verder wordt gewezen op het belang van mensenrechteneducatie, het bijbrengen van eerbied voor de ouders, culturele achtergronden, taal en waarden, de natuurlijke omgeving en voor de culturele achtergrond van anderen. Uiteindelijk zal het volgen van onderwijs het kind moeten voorbereiden op een verantwoord leven in de samenleving.

5.3 Toegang tot het onderwijs

5.3.1 Thuiszitters

Tabel 5.1 laat zien dat in 2008-2009 1 op de 1.000 kinderen die naar school behoren te gaan, thuis zitten. Een thuiszitter is een leerplichtige jongere (5 tot 18 jaar) die zonder geldige reden (zoals ziekte) meer dan 4 weken verzuimt zonder dat hij/zij ontheffing heeft van de leerplicht. Gemiddeld zitten deze kinderen voor een periode van vier maanden thuis, er zijn schrijnende gevallen bekend van kinderen die zes jaar thuiszitten. Op een gemiddelde dag komt het voor dat 800-1.100 kinderen niet naar school gaan. Jaarlijks zijn er 2.500-3.000 kinderen die langer dan een maand thuiszitten. Deze cijfers zijn eenmalig onderzocht door Ingrado.²³⁷ Actuele cijfers over thuiszitters worden bijgehouden in gemeentelijke rapportages op het gebied van de leerplicht. In het eerste kwartaal van 2012 verschijnen de eerste cijfers.²³⁸

Uit onderzoek van de DSP groep & H&S Consult onder 253 cliënten van GGZ Kinderen en Jeugd Rivierduinen blijkt dat 22% van deze kinderen in de jaren 2008-2009 minimaal vier weken volledig heeft thuisgezeten.²³⁹ 42% van de thuiszitters geeft in dit onderzoek aan de hele dag thuis te zitten zonder iets te doen.²⁴⁰ Bij deze onderzochte groep thuiszitters was in de helft van de gevallen geen specifieke acties zijn ondernomen door school.²⁴¹

²³⁷ In andere onderzoeken wordt weer een andere schatting gemaakt. Door het Raeger Autismecentrum wordt geschat dat 9.000 kinderen met autisme thuiszitten (*Trouw* 2011b).

²³⁸ Ministerie van OCW, beantwoording Kamervragen 2011Z22111, 28 november 2011.

²³⁹ DSP groep & H&S Consult, 2009 p. 6.

²⁴⁰ DSP groep & H&S Consult, 2009 p. 7.

²⁴¹ DSP groep & H&S Consult 2009.

Tabel 5.1 Overzicht thuiszitters in 2008-2009

Aantal thuiszitters op een bepaalde dag	800-1.100
Aantal kinderen dat langer dan een maand thuiszit op jaarbasis	2.500-3.000
Gemiddelde duur thuiszitten tot herplaatsing	4 maanden
Gemiddeld aantal thuiszitters per 1.000 leerplichtigen	1

Bron: Ingrado, Hoera! Ik ga weer naar school (2011).

Bekend is dat de reden van het thuiszitten voor een deel is gelegen in de omstandigheid dat sommige kinderen op de wachtlijst staan voor speciaal onderwijs.²⁴² Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs laat zien dat op peildatum 1 oktober 2009 478 leerlingen op zogenaamde wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs staan (tabel 5.2). Over deze kinderen is nog geen beslissing genomen over de vraag of zij in aanmerking komen voor speciaal basisonderwijs. In 2008-2009 moeten bijna 300 kinderen langer dan acht weken wachten en 96 van hen wachten zelfs langer dan drie maanden. Van de kinderen die een indicatie voor speciaal basisonderwijs kregen staan op de peildatum 21 kinderen op de lijst om geplaatst te worden, de zogenaamde plaatsingslijst. Ten aanzien van het (voortgezet) speciaal onderwijs laat tabel 5.2 zien dat op 1 oktober 2009 in totaal 4.411 leerlingen op een wachtlijst staan, onderverdeeld in 1.629 voor aanmelding en 2.782 voor onderzoek. In cluster 4 zijn de lijsten het langst. In 2008-2009 zitten gemiddeld bijna zeven weken tussen de aanmelding voor indicatiestelling en de mededeling van het besluit. Ondanks dat scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs leerlingen met een indicatie direct moeten plaatsen, hebben 48 scholen (15% van het totaal) in oktober 2009 plaatsingslijsten. In totaal staan 452 leerlingen op een dergelijke lijst.²⁴³

Tabel 5.2 Aantal leerlingen op wachtlijsten en plaatsingslijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs naar cluster (peildatum oktober 2009)

	Leerlingen op wachtlijst	Leerlingen op plaatsingslijst
Totaal	4.411	452
Cluster 1	119	5
Cluster 2	612	19
Cluster 3	749	9
Cluster 4	2.931	419

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2010)

Een kinderrechtenbeschouwing

Krachtens artikel 28 lid 1 onder d IVRK is de Staat gehouden om maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen. Het fenomeen ‘thuiszitters’ staat in schril contrast met het recht op onderwijs. 90% van de jeugdigen die thuiszitten geeft aan dat zij geen hulp vanuit school krijgen. Dit is opvallend, omdat de beleving van de school en de docenten is dat wel degelijk veel wordt gedaan om thuiszitten te voorkomen.²⁴⁴ Alhoewel dit cijfer de zaak van één kant belicht, geeft het in ieder geval wel een indicatie van de beleving van deze jongeren over de bemoeienis met hun situatie vanuit de school. In het onderzoek van de DSP-groep & H&S Consult is voor bijna de helft van de respondenten

²⁴² Verhoef, Govers-Vreeburg & Lubbersen 2011.

²⁴³ Inspectie van het Onderwijs 2011.

²⁴⁴ Verhoef, Govers-Vreeburg & Lubbersen 2011, p. 44.

onbegrip vanuit de school voor de problemen van de jeugdige de meest genoemde reden voor volledig thuiszitten. Uit het onderzoek van Ingrado blijkt dat gedragsproblematiek en psychische problematiek in respectievelijk 20,8% en 17,6% van de gevallen de voornaamste reden voor thuiszitten vormen.²⁴⁵ Van deze groep wacht een groot deel op een indicatie voor speciaal onderwijs en een deel wacht, tegen de afspraak in, op een plek om geplaatst te worden. Onduidelijk is hoeveel van deze kinderen in de tussentijd (vervangend) onderwijs krijgen, maar duidelijk is dat het recht op onderwijs voor de kinderen die om deze reden thuis zitten onvoldoende of geen invulling krijgt. Verricht de overheid voldoende inspanningen om dit onvrijwillig thuiszitten tegen te gaan? Ten slotte is de verwachting dat de invoering van het wetsvoorstel op het passend onderwijs andere verantwoordelijke partijen, dilemma's en oplossingen met zich meebrengen voor de groep thuiszitters. Een mogelijk probleem kan zijn dat het streven om zo min mogelijk kinderen naar speciaal onderwijs te sturen met zich meebrengt dat een groep kinderen tussen wal en schip raakt en op een reguliere basisschool vaker zal verzuimen.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Het aantal thuiszitters zal nauwkeurig gemonitord moeten worden om te bezien in hoeverre de overheid zich inspant om de verplichtingen uit artikel 28 onder e IVRK na te komen. De overheid moet regelmatig schoolbezoek bevorderen en het aantal kinderen dat voortijdig de school verlaat, verminderen. Genoemde onderzoeken laten zien dat de hulpverlening vanuit school vaak tekortschiet. De Kinderombudsman zou de verantwoordelijke instanties kunnen vragen op zijn minst inzichtelijk te maken hoe de begeleiding vanuit school wordt vormgegeven voor thuiszitters. Men kan zich namelijk afvragen of ten aanzien van ieder individueel kind passende maatregelen worden genomen om schooluitval tegen te gaan en of het uiterste wordt gedaan om toegang tot onderwijs te verschaffen dat past bij de individuele behoefte van een kind. Toekomstig onderzoek is nodig waarin aan de hand van casestudies inzicht wordt verschaft in de manier waarop de overheid (school, gemeentelijke leerplichtambtenaar) zich inzet om een individuele 'thuiszitter' van een passende schoolsituatie te voorzien. Extra zorgelijk zijn daarnaast de kinderen die geen onderwijs kunnen volgen omdat zij wachten op een plaats in het speciaal onderwijs. Ten aanzien van deze kinderen dient de Kinderombudsman bij de verantwoordelijke instanties na te gaan welke inspanningen worden verricht om de wachttijden te verkorten. Met name gelet op de veranderingen in het passend onderwijs adviseren wij de Kinderombudsman om de komende jaren aandacht aan te besteden aan dit thema. De Kinderombudsman zou zich hiervoor moeten inzetten en zou de verantwoordelijke instanties moeten aansporen om te zorgen dat het aantal thuiszitters vermindert en het beleid dat hiertoe zal worden ingezet, te presenteren.

5.3.2 Voortijdig schoolverlaters

Uit gegevens afkomstig van DUO²⁴⁶ blijkt dat in het schooljaar 2009-2010 landelijk 39.941 nieuwe voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) zijn geteld. Een voortijdig schoolverlater is een jongere tussen de 12 en 23 jaar die het onderwijs verlaat zonder

²⁴⁵ Verhoef, Govers-Vreeburg & Lubbersen 2011, p. 43.

²⁴⁶ 'VSV-verkenner. Zoom in op schooluitval', Ministerie van OCW, <http://www.vsvverkenner.nl/landelijk.php> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

startkwalificatie (havo, vwo of mbo niveau 2). Dit komt neer op een landelijk gemiddelde van 3% nieuwe voortijdig schoolverlaters. Wel zijn het aantal en aandeel vroegtijdig schoolverlaters in de periode van 2005-2010 afgenomen. In het schooljaar 2005-2006 waren er nog 52.681 voortijdig schoolverlaters (aandeel van 4%).²⁴⁷ In tabel 5.3 wordt een overzicht gegeven van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters, waarbij dient te worden opgemerkt dat dit niet om het totaal aantal vsv'ers gaat. Ook in het voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen (vavo) komt voortijdig schoolverlaten voor. Uit HBSC-onderzoek uit 2009 blijkt dat bijna 12% van de bevroegde scholieren in het voortgezet onderwijs de afgelopen maand heeft gespijbeld.²⁴⁸

Tabel 5.3 Nieuwe voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2009-2010

	Voortgezet onderwijs		MBO	
	Aantal vsv'ers	Vsv'ers als % van de leerlingen	Aantal vsv'ers	Vsv'ers als % van de leerlingen
Aantal vsv'ers	8.983	1,0	29.900	7,5

Bron: DUO

Een kinderrechtenbeschouwing

Een maatschappelijk probleem dat sterk samenhangt met het probleem van 'thuiszitters' is het van school af gaan zonder een diploma, dat wil zeggen zonder startkwalificatie behaald te hebben. Een vsv'er loopt meer risico's dan andere jongeren; zo zou de kans op criminaliteit aanmerkelijk vergroot worden en hangt voortijdig schoolverlaten samen met allerhande problematiek zoals spijbelen en zittenblijven.²⁴⁹ In artikel 28 lid 1 onder e van het Kinderrechtenverdrag wordt nadrukkelijk gewezen op de taak van de overheid om maatregelen te nemen zodat het aantal jongeren dat de school voortijdig verlaat, verminderd wordt. Deze hoge uitvalcijfers wijzen erop dat een grote groep jongeren niet in staat is om zich optimaal te ontwikkelen. Ook gezien de samenhang met andere maatschappelijke problemen, zal de overheid zich tot het uiterste moeten inspannen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Toezicht op naleving van de Leerplichtwet is op diverse niveaus aangescherpt om spijbelen tegen te gaan. Een belangrijke voorwaarde om voortijdig schoolverlaten terug te dringen is spijbelaars in de gaten houden, want veelvuldig spijbelen gaat soms aan voortijdig schoolverlaten vooraf.²⁵⁰ In het Kinderrechtenverdrag wordt regelmatig schoolbezoek en kinderen die de school vroegtijdig verlaten in één adem genoemd (artikel 28 lid 1 onder 3 Kinderrechtenverdrag). Aan het toezicht door de school op verzuim kan nog veel verbeterd worden: dit sluit aan op de hierboven genoemde relevante bepalingen van het Kinderrechtenverdrag. Als scholen niet weten wie hun spijbelaars zijn – potentiële voortijdig schoolverlaters – is dat een gemiste kans. Een mooi voorbeeld van de aanpak van om verzuim en voortijdig schoolverlating tegen te gaan is een samenwerkingsovereenkomst tussen de Onderwijsinspectie en de gemeenten Den Haag en Amsterdam zodat onderzoek naar

²⁴⁷ 'VSV-verkenner. Zoom in op schooluitval', Ministerie van OCW, <http://www.vsvverkenner.nl/landelijk.php> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

²⁴⁸ De Roos 2010, p. 41-55.

²⁴⁹ Traag & Marie 2011.

²⁵⁰ Scheepmaker 2006, p. 5.

verzuim(beleid) mogelijk blijft en verzuim op de juiste wijze geregistreerd kan worden.²⁵¹

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij willen de Kinderombudsman aanbevelen om het ministerie van OCW aan te sporen om inzichtelijk te maken welke inspanningen worden verricht om zoveel mogelijk kinderen op school te houden en hiermee te voldoen aan de inspanningsverplichting uit artikel 28 lid 1 onder e van het Kinderrechtenverdrag. Hiertoe is van belang een beter beeld te krijgen van voortijdig schoolverlaters: bestaat er wellicht een overlap tussen de thuiszitters en de voortijdig schoolverlaters? Ook zou de Kinderombudsman minderjarigen kunnen betrekken bij onderzoek naar oorzaken en mogelijkheden tot preventie van voortijdig schoolverlaten en spijbelen.

5.3.3 Passend onderwijs

Het wetsvoorstel ‘passend onderwijs’ beoogt onder andere om meer leerlingen met een cluster 3 en 4 indicatie – die nu voor het overgrote deel speciaal onderwijs volgen – in het reguliere onderwijs te brengen of te laten zodat bezuinigd kan worden op speciaal onderwijs.²⁵² Cluster 3 leerlingen zijn leerlingen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking en leerlingen die langdurig ziek zijn. In het schooljaar 2010-2011 ging het in het basis- en voortgezet onderwijs in totaal om 26.912 leerlingen. Cluster 4 leerlingen zijn leerlingen met een psychiatrische en/of gedragsstoornis. In het schooljaar 2010-2011 ging het in het basis- en voortgezet onderwijs in totaal om 32.051 leerlingen. Het aantal leerlingen dat deelneemt aan het (voortgezet) speciaal onderwijs is toegenomen: van circa 55.000 in 2003 naar circa 69.000 leerlingen in 2010. Dit zijn kinderen met een cluster 1 t/m 4 indicatie.²⁵³ In totaal volgden 42.900 kinderen speciaal basisonderwijs (sbo-scholen).²⁵⁴

Ook het systeem van leerlinggebonden financiering (lgf), bekend als het ‘rugzakje’, zal komen te vervallen wanneer de voorgestelde plannen doorgaan. Het huidige rugzakjessysteem maakt het voor kinderen mogelijk om met extra hulp regulier onderwijs te blijven volgen. In 2010 kregen 39.385 kinderen (22.033 kinderen in het basisonderwijs en 17.352 kinderen in het voortgezet onderwijs) leerlinggebonden financiering. Dit is een sterke stijging ten opzichte van 2003, toen nog circa 11.000 leerlingen een rugzakje hadden.

²⁵¹ ‘Amsterdam en Den Haag pakken samen met Onderwijsinspectie spijbelaars en schoolverlaters aan’, *Gemeente Den Haag*, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Amsterdam-en-Den-Haag-pakken-samen-met-Onderwijsinspectie-spijelaars-en-schoolverlaters-aan.htm> (geraadpleegd op 28 februari 2012).

²⁵² *Kamerstukken II* 2011/12, 33 106, nr. 2.

²⁵³ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 187, nr. 3.

²⁵⁴ Het verschil met speciaal onderwijs is dat sbo-scholen niet bestemd zijn voor kinderen met een beperking.

Tabel 5.4 Aantal leerlingen in het regulier en speciaal basis- en voortgezet onderwijs, inclusief rugzakjes (2010)

	Aantal leerlingen
Primair onderwijs	
Regulier basisonderwijs	1.541.400
Speciaal basisonderwijs	42.900
Speciaal onderwijs	34.400
Voortgezet onderwijs	
Regulier voortgezet onderwijs	815.300
Lwoo of Pro ²⁵⁵	124.800
Voortgezet speciaal onderwijs	34.600
Leerlingen met een rugzakje (lgf)	
In het basisonderwijs	22.033
In het voortgezet onderwijs	17.352

Bron: Kerncijfers OCW

Een kinderrechtenbeschouwing

Volgens artikel 29 lid 1 onder a IVRK hebben kinderen recht op onderwijs dat ‘passend’ is en gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.²⁵⁶ Het is zeer te betwijfelen of de plannen van het kabinet in lijn zijn met deze bepaling uit het Kinderrechtenverdrag. Het wetsvoorstel zal tevens gepaard gaan met forse bezuinigingen waardoor de kans groot is dat kwetsbare kinderen onevenredig hard getroffen zullen worden. Deze kinderen hebben immers al extra zorg nodig en met deze plannen kan men zich afvragen of ze nog wel het onderwijs krijgen dat aansluit bij hun behoeften. Vooral kinderen met een cluster 3 en 4 indicatie dreigen hard getroffen te worden wanneer dit wetsvoorstel ingevoerd gaat worden. De manier waarop deze kinderen straks worden opgevangen in het reguliere onderwijs is een punt van zorg, ook van de scholen zelf. Tevens krijgen kinderen die met behulp van het rugzakje regulier onderwijs kunnen volgen het in de nieuwe situatie moeilijker. Naast de klassenvergroting van 10% in het speciaal onderwijs richten de bezuinigingen zich namelijk ook op de ambulante begeleiding in het onderwijs. Voor deze groepen kinderen bestaat een groot risico dat hun rechten uit het Kinderrechtenverdrag met betrekking tot het volgen van onderwijs en bijzondere zorg en ondersteuning daarbij onvoldoende gegarandeerd worden.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Leerlingen die met een rugzakje in het reguliere onderwijs kunnen blijven en leerlingen in het speciaal onderwijs zijn bijzonder kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid in combinatie met het wetsvoorstel op het passend onderwijs en de voorgestelde bezuinigingen van het kabinet maakt dat deze groep kinderen zeer nauwlettend in de gaten moet worden gehouden. Leerlingen voor wie extra zorg noodzakelijk is en die in het reguliere

²⁵⁵ Dat is: leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Lwoo en Pro zijn vormen van voortgezet onderwijs. Lwoo biedt extra ondersteuning bij het behalen van een vmbo-diploma. Wanneer lwoo te hoog gegrepen is, volgen leerlingen praktijkonderwijs waarbij geen vmbo-diploma behaald kan worden.

²⁵⁶ Zie ook M.R. Bruning 2011b, p. 5.

onderwijs onvoldoende passend onderwijs kan worden geboden, zijn een groot aandachtspunt. Het is zeer goed mogelijk dat deze groep kinderen straks extra hard getroffen wordt: geen toegang tot speciaal onderwijs meer en geen extra zorg (of flink gekort) in het reguliere onderwijs. We bevelen de Kinderombudsman dan ook aan in de komende monitors een stevige vinger aan de pols te houden en de ontwikkelingen rond passend onderwijs nauwkeurig in kaart te brengen. Hij zou het ministerie van OCW moeten aansporen om te garanderen dat de bijzondere zorg voor deze groep kwetsbare kinderen niet achteruit gaat en hierover periodiek een voortgangsrapportage moeten laten presenteren waarin zorgvuldige metingen worden gepresenteerd van de bijzondere zorg voor deze groep minderjarigen. Ook zou de Kinderombudsman het reguliere onderwijs moeten vragen inzichtelijk te maken hoe de opvang van kinderen die uit het speciaal onderwijs komen wordt vormgegeven. Vervolgens zou op regelmatige basis gerapporteerd moeten worden over de ontwikkelingen.

5.4 Kwaliteit van het onderwijs

5.4.1 Zeer zwakke scholen

Een zeer zwakke school is een school die onvoldoende onderwijsresultaten realiseert en die daarnaast op cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. De Inspectie van het Onderwijs houdt in Nederland toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Maandelijks publiceert de Inspectie op haar website een overzicht van de zeer zwakke scholen in Nederland. In januari 2012 ging het om 32 basisscholen, 22 middelbare scholen en 17 scholen in het speciaal onderwijs.²⁵⁷ Naast deze maandelijkse stand van zaken brengt de Inspectie jaarlijks een rapport uit met daarin haar bevindingen. Op basis van het laatste rapport kan in algemene zin gezegd worden dat 93% van de basisscholen voldoet aan de eisen voor basiskwaliteit (peildatum 1 september 2010). Het aantal zeer zwakke scholen voor regulier en speciaal basisonderwijs sinds vorig jaar en zeker in vergelijking met de jaren daarvoor is gedaald. De percentages zijn echter nog steeds veel te hoog.²⁵⁸ Het percentage basisscholen met basistoezicht is gestegen.²⁵⁹ Meer scholen halen de ondergrenzen voor opbrengsten en laten voldoende kwaliteit in het onderwijsleerproces zien.²⁶⁰ Opvallend is verder een stijging in het havo, maar vooral in vwo, van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen ten opzichte van 2010.

²⁵⁷ 'Overzicht zeer zwakke scholen', *Inspectie voor het Onderwijs* 1 februari 2012, <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Overzicht+zeer+zwakke+scholen.html>.

²⁵⁸ Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 98.

²⁵⁹ Als een school geen risico's voor de kwaliteit van het onderwijs loopt en de wet- en regelgeving wordt nagekomen, krijgt ze zogenoemd basistoezicht. Als uit risicoanalyse en onderzoek van de inspectie blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op de school belangrijke tekortkomingen vertoont, kan de inspectie besluiten tot een aangepast toezicht kwaliteit. De inspectie intensificeert het toezicht. Als blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op de school beneden aanvaardbaar niveau is, besluit de inspectie tot een aangepast toezicht zeer zwakke kwaliteit. De inspectie intensificeert het toezicht dan sterk.

²⁶⁰ Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 56.

Tabel 5.5 Percentages scholen met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen en betrokken leerlingen (peildatum 1 januari 2011)

	Scholen met basistoezicht	Zwakke scholen	Zeet zwakke scholen	Leerlingen op zwakke en zeer zwakke scholen
Basisonderwijs	94,3	5,0	0,7	5
Speciaal basisonderwijs	74,8	23,9	1,3	23
(Voortgezet) speciaal onderwijs	73,3	25,4	1,3	33
Praktijkonderwijs	95,5	4,5	0,0	6
Vmbo-basisberoepsgericht	93,0	6,5	0,5	9
Vmbo-kaderberoepsgericht	91,3	8,0	0,7	8
Vmbo-gemengd/theoretisch	90,7	8,4	0,9	7
Havo	91,7	7,5	0,8	7
Vwo	82,8	16,0	1,2	12

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2011

Een kinderrechtenbeschouwing

Volgens artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen recht op onderwijs. Uit artikel 29 volgt dat Nederland het onderwijs moet inrichten naar de ontplooiing van de persoonlijkheid en de talenten van het kind en op de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene. Deze rechten worden geschonden op het moment dat de school waarop de kinderen zitten dusdanig slecht presteert dat niet meer gezegd kan worden dat aan deze verplichting wordt voldaan. Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat een kwart van de scholen in het speciaal basisonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs onvoldoende kwaliteit heeft. Met name voor de kwetsbare groep zorgleerlingen is een kwalificatie van hun school als 'zeer zwak' schrijnend. Leerlingen op deze scholen komen vaak uit minder bevoorrechte gezinnen en hebben de specialistische hulp hard nodig. Een deel van de scholen stemt het onderwijs echter niet genoeg af op de onderwijsbehoeften van deze leerlingen en kan die hulp daardoor onvoldoende leveren.²⁶¹ De groep zorgleerlingen in het speciaal onderwijs die op een school zit waarop het etiket 'zeer zwak' is geplakt zullen in de praktijk geen onderwijs genieten dat 'passend' is. Deze situatie is dan ook niet conform de uitgangspunten van het Kinderrechtenverdrag ten aanzien van het recht op onderwijs. Met de invoering van de nieuwe wet op het passend onderwijs in combinatie met de omvangrijke bezuinigingen op dit gebied zal de situatie van zorgleerlingen er de komende jaren niet beter op worden.²⁶² Buiten deze gevallen is lastig te beoordelen of sprake is van een onvoldoende naleving van het recht op onderwijs in Nederland, aangezien het Kinderrechtenverdrag

²⁶¹ Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 56.

²⁶² Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 2. Zie ook Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 11.

geen concrete norm voorschrijft waaraan het onderwijs kwalitatief behoort te voldoen.²⁶³ Internationaal gezien staat de kwaliteit van het onderwijs in Nederland er helemaal niet slecht voor.²⁶⁴

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Hoewel het met de kwaliteit van het onderwijs in Nederland goed gesteld is en deze kwaliteit door het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs gewaarborgd wordt, is de kwalificatie van scholen uit het speciaal onderwijs als (zeer) zwak een punt van zorg. Voor deze kwetsbare groep zorgleerlingen is goede scholing juist belangrijk. Daarom willen wij de Kinderombudsman aanbevelen extra aandacht te vragen voor de negatieve gevolgen die het wetsvoorstel op passend onderwijs en de bezuinigingen voor deze groep kinderen hebben. Indien deze zorgleerlingen niet langer onderwijs ontvangen dat voor hen 'passend' is, wordt hun recht op onderwijs onvoldoende gegarandeerd en is dit niet conform de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. De Kinderombudsman zou de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs nauwlettende moeten volgen en zou het ministerie van OCW moeten wijzen op haar verplichting om de kwaliteit van het onderwijs voor alle groepen kinderen te bewaken.

5.4.2 Segregatie scholen

Leerprestaties van kinderen kunnen beïnvloed worden door de samenstelling van de leerlingen op een school.²⁶⁵ Er is sprake van een zogenaamd 'zwarteschool-effect' als het aandeel leerlingen van allochtone afkomst in een school of klas de prestaties van de individuele leerlingen (negatief) beïnvloedt.²⁶⁶ Om deze reden is het goed dit zwarteschool-effect in de gaten te houden. In verschillende onderzoeken worden cijfers gegeven over het percentage zwarte scholen en het aandeel niet-westerse allochtone leerlingen dat op een zwarte school zit.²⁶⁷ Het is echter lastig aan te geven in hoeverre leerlingen van allochtone afkomst de prestaties van de andere leerlingen beïnvloeden. Eventuele verschillen in resultaten tussen zwarte en witte scholen op bijvoorbeeld de leesvaardigheid en Cito-toetsen vallen weg als ook rekening wordt gehouden met het gemiddelde opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen.²⁶⁸ Na die correctie komen de prestaties van leerlingen op zwarte en witte scholen overeen met het niveau dat we mogen verwachten op basis van het gemiddelde opleidingsniveau van ouders. Beter is het daarom om te kijken naar de kwaliteit van zwarte scholen. Uit cijfers van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat basisscholen waarvan minstens de helft van de leerlingen migrant is, vaker dan gemiddeld niet aan de eisen voldoen. Zo'n 11% is aangemerkt als zwak en 2% als zeer zwak (peildatum 1 september 2010). Ook in het voortgezet onderwijs blijken deze scholen vaker (zeer) zwak (25%) dan scholen met minder dan de helft migrantenleerlingen (11%). De verschillen zijn vooral groot bij de

²⁶³ Voor een verdere invulling van de kwaliteit van het onderwijs kan onder andere gekeken worden naar de indicatoren ontwikkeld door de Europese Commissie 2000.

²⁶⁴ Scheerens, Luyten & Van Ravens 2011.

²⁶⁵ Herweijer 2011.

²⁶⁶ Herweijer 2008, p. 206-233.

²⁶⁷ Zie bijvoorbeeld Herweijer 2008 en 'Aantal cumi-leerlingen naar land van herkomst', *Ministerie van OCW*, ww.cijfers.minocw.nl (geraadpleegd op januari 2012).

²⁶⁸ Herweijer 2011.

kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo) en het vwo. Overigens moet bij de interpretatie van de gegevens uit onderstaande tabel wel rekening gehouden worden met de kleine aantallen in een aantal categorieën.²⁶⁹

Tabel 5.6 Aandeel (zeer) zwakke scholen in het voortgezet onderwijs, naar schoolsoort en scholen met meer/minder dan 50% migrantenleerlingen (in procenten, peildatum 1 september 2010)

	totaal	vmbo-b	vmbo-k	vmbo-g/t	havo	vwo
	<i>scholen met minder dan 50% migrantenleerlingen</i>					
	(n=2.412)	(n=389)	(n=401)	(n=695)	(n=449)	(n=478)
basis	89	92	92	89	91	83
zwak	10	7	7	10	8	16
zeer zwak	1	1	1	1	1	1
	<i>scholen met minstens 50% migrantenleerlingen</i>					
	(n=186)	(n=55)	(n=46)	(n=48)	(n=22)	(n=15)
basis	75	83	72	75	77	47
zwak	21	13	26	21	18	40
zeer zwak	4	4	2	4	5	13

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2010

Een kinderrechtenbeschouwing

De zogenaamde zwarte scholen zijn een zorgpunt voor het Kinderrechtencomité. De kwaliteit van het onderwijs staat op deze scholen onder druk en extra geld is nodig om die op peil te houden. In plaats van ‘geïntensiveerde inspanningen’ die het Kinderrechtencomité op dit thema aanbeveelt,²⁷⁰ heeft de Minister van Onderwijs echter laten weten dat het bestaan van zwarte scholen een gegeven is en dat tegengaan van segregatie geen beleid meer zal zijn.²⁷¹ Bovenstaande cijfers laten echter zien dat zowel basis- als middelbare scholen met veel migrantenleerlingen vaker ondermaats presteren dan scholen waar minder migrantenleerlingen staan ingeschreven. De kinderen op deze ‘zwarte scholen’ hebben net zo goed als kinderen op ‘witte scholen’ recht op goed onderwijs in de zin van artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. Indien het streven van de overheid er niet langer op is gericht om segregatie van het onderwijs tegen te gaan, kan men zich afvragen of dit niet discriminatie in de hand werkt. Om deze reden zal de komende jaren bij deze scholen de vinger aan de pols moeten worden gehouden om te voorkomen dat bepaalde rechten als het recht op onderwijs (artikel 28), het recht op ontwikkeling (artikel 6, 29) en het recht op non-discriminatie (artikel 2) bij deze kinderen wordt geschonden.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Op basis van de beschikbare gegevens willen wij de Kinderombudsman aanbevelen bij het ministerie van OCW het belang van het waarborgen van de kwaliteit van zwarte scholen te benadrukken. De cijfers laten zien dat de kwaliteit van scholen met overwegend migrantenleerlingen lager is dan bij scholen met minder migrantenkinderen.

²⁶⁹ Inspectie van het Onderwijs 2011.

²⁷⁰ Kinderrechtencomité 2009, par. 62, p. 11.

²⁷¹ Aldus de Minister van Onderwijs in een interview met de *Volkskrant* 2011.

Het gevaar bestaat dat het recht van deze kinderen op onderwijs in de zin van artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag onvoldoende wordt gegarandeerd. Een overheidsbeleid dat gericht is op het monitoren en vervolgens verminderen van het aantal zwarte scholen met het predicaat '(zeer) zwak' heeft sterk onze aanbeveling.

5.4.3 Onderwijs in justitiële inrichtingen en gesloten jeugdzorg

Het recht op onderwijs is volgens artikel 28 IVRK voorbehouden aan alle kinderen, dus ook aan kinderen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven. Het onderwijs wordt verzorgd door een school voor voortgezet speciaal onderwijs voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen verbonden aan een Regionaal expertisecentrum (REC) in de regio.²⁷² Problematisch is het aantal onderwijsvrije dagen die de inrichtingen zelf met een alternatief programma zullen moeten invullen. Binnen alle inrichtingen bestaat de dagbesteding namelijk hoofdzakelijk uit onderwijsprogramma's. Met name in de schoolvakanties hebben de jongeren daardoor vaak geen dagbesteding – een essentieel onderdeel van de behandeling – met als gevolg dat jongeren op hun kamer moeten blijven. Door het substantieel terugdringen van lesuitval heeft het dagprogramma evenwel aan continuïteit gewonnen. Waar mogelijk sluiten de interne onderwijsprogramma's aan op het externe onderwijs en/of het arbeidsperspectief.²⁷³ Helaas is over dit thema verder geen cijfermateriaal beschikbaar. Wel is recent een aantal rapporten verschenen dat het bespreken waard is.

Uit het rapport van de hand van de samenwerkende inspecties blijkt dat sinds 2007 de kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen is toegenomen.²⁷⁴ Het onderwijs is met name verbeterd door aanpassing van het onderwijsprogramma aan de behoeften van de doelgroep. Daarnaast is het onderwijs meer gericht op het uitstroomperspectief van de jongeren. Toch blijken de onderwijsinstellingen kwetsbaar door hun kleinschaligheid. Mede daardoor blijkt het lastig onderwijs op maat te bieden door een beperkte keuze van het onderwijsaanbod. Zo is de ervaring uit de praktijk dat het aanbieden van havo/vwo-onderwijs problematisch is. Deze situatie zou verbeterd kunnen worden door verdere intensivering van de contacten met onderwijsinstellingen buiten de inrichtingen.²⁷⁵ Ook is samen met andere inspecties onderzoek verricht naar de veiligheid in de twaalf justitiële jeugdinrichtingen. De algemene conclusie was dat de inrichtingen veel beter dan in 2007 in staat zijn hun opdracht waar te maken. De voorwaarden voor een veilig leefklimaat, behandelklimaat en werkklimaat zijn nu grotendeels vervuld. Nergens is meer sprake van een ernstig risico voor de veiligheid. De resultaten zijn nog wel kwetsbaar, enerzijds doordat het beleid in de inrichtingen niet of

²⁷² Zie ook 'Onderwijs aan PIJ-jongeren', *WODC*, http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/onderwijs-aan-pij-jongeren.aspx?nav=ra&l=detentie_en_reclassering&l=inrichting (geraadpleegd op 28 februari 2011).

²⁷³ Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie van de Sanctietoepassing, 2010.

²⁷⁴ Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie van de Sanctietoepassing 2010, p. 10-14.

²⁷⁵ Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie van de Sanctietoepassing 2010, p. 10.

nauwelijks geborgd is en anderzijds doordat het aantal plaatsen terugloopt en inrichtingen als gevolg daarvan sluiten.²⁷⁶

Het WODC heeft onlangs onderzoek gedaan naar de ervaringen van jongeren in jeugddetentie. De jongeren voelen zich over het algemeen goed in de justitiële jeugdinrichting en zijn veelal positief over de veiligheid en het contact met andere jongeren en groepsleiders. Jongeren die korter 'zitten' zijn echter positiever over hun vrijheidsbeneming dan jongeren die langer in detentie verblijven. Negatiever zijn de jongeren over het onderwijsaanbod en de activiteiten.²⁷⁷ Door het vervullen van de randvoorwaarden over veiligheid kan beter invulling worden gegeven aan de onderwijsverplichting en dat is een positieve ontwikkeling.

Ten aanzien van de gesloten jeugdzorg, waar de inrichting van het onderwijs ook extra aandacht behoeft, is onlangs een onderzoeksrapport van de Inspectie Jeugdzorg en Inspectie van het Onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd.²⁷⁸ Uit de rapportage blijkt dat 5 van de 12 instellingen voldoen en dat 7 van de 12 instellingen aan de slag zijn met de verbeterplannen zoals door de Inspectie aangereikt. De belangrijkste conclusie is dat het leefklimaat in de JeugdzorgPlus-instelling staat of valt bij de kwaliteit van het personeel en de kwaliteit van het dagprogramma. Het dagprogramma moet flexibel zijn en aansluiten bij wat de jongere interesseert en bij de fase waarin de behandeling zich bevindt. De school en de instelling moeten samenwerken om de jongere optimaal voor te bereiden op het leven buiten de instelling. De Inspectie voert in het voorjaar van 2012 een hertoets op deze plannen uit. Voorts zijn Kamervragen gesteld over de onderwijshuisvesting van jongeren die in de accommodatie Transferium verblijven.²⁷⁹ De Minster heeft daarop geantwoord dat de overheid verantwoordelijk is voor een adequate vergoeding van de personele en materiële uitgaven van schoolbesturen en instellingen, maar dat de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting op gemeentelijk niveau ligt. Dit antwoord illustreert dat decentralisatie de realisatie van kinderrechten kan bemoeilijken. De centrale overheid is uiteindelijk verantwoordelijk voor de toegang tot en het kwaliteit van het onderwijs, ook al wordt dat onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen of accommodaties voor gesloten jeugdzorg gegeven. Nu de bevoegdheid op gemeentelijk niveau is gelegd, is het de vraag hoe knelpunten kunnen worden opgelost en hoe de overheid verantwoordelijk kan worden gehouden.

Vanwege de zeer kwetsbare groep kinderen die in de instellingen verblijven en het feit dat weinig zicht is op het niveau van het onderwijs binnen deze justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorgaccommodaties is het wel van groot belang dat duidelijk wordt of het onderwijs voldoet aan de eisen die de artikelen 28 en 29 IVRK stellen. Participatie van de jongeren zelf kan daarbij een grote rol spelen.

²⁷⁶ Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 98.

²⁷⁷ Eichelsheim & Van der Laan 2011.

²⁷⁸ Inspectie Jeugdzorg & Inspectie van het Onderwijs 2011. Zie ook de reactie van de Staatssecretaris voor VWS: *Kamerstukken II* 2011/12, 31893, nr. 168. Deze en meer documenten zijn ook te raadplegen via 'Kamerbrief tussenbericht toezicht jeugdzorg', *Rijksoverheid* 28 december 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/28/kamerbrief-tussenbericht-toezicht-jeugdzorg-plus.html>.

²⁷⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, Aanhangsel nr. 3539 (antwoord ontvangen op 6 september 2011).

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Het is aanbevelenswaardig dat de Kinderombudsman de komende jaren onderzoek stimuleert naar de kwaliteit van onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en accommodaties voor gesloten jeugdzorg en de rapportages van de daarop toezichthoudende inspecties zorgvuldig te blijven volgen. De omstandigheden van het onderwijs voor jongeren die in deze instellingen verblijven zijn wel verbeterd, maar de vraag is of dit zo blijft. Door meer toezicht op deze bijzondere vorm van onderwijs in de zin van regelmatig uitgevoerde inspecties en onderzoeksrapporten zou de continuïteit van de verbeteringen beter gewaarborgd zijn en zou de overheid daarmee de kinderrechten die zijn vastgelegd in artikel 28 en 37 IVRK meer kunnen garanderen voor deze groep minderjarigen die in geslotenheid recht hebben op het volgen van onderwijs. Ook zouden jongeren betrokken moeten worden het verbeteren van de aansluiting van de opleiding op hun niveau en toekomstperspectieven. De Kinderombudsman moet de ministeries van Veiligheid & Justitie en OCW er op wijzen dat zij er op moeten toezien dat het onderwijs binnen de justitiële jeugdinrichtingen van voldoende kwaliteit is, voldoende variatie voor wat betreft het opleidingsniveau heeft en bijzondere aandacht heeft voor de problematiek van deze groep leerlingen.

5.4.4 Kinder- en mensenrechteneducatie

In vergelijking met andere landen is de Nederlandse jeugd zich niet erg bewust van het bestaan van kinder- en mensenrechten, zo blijkt uit internationaal onderzoek.²⁸⁰ Aan de hand van een vragenlijst is de bekendheid met kinder- en mensenrechten van jongeren uit verschillende Europese landen getest. Op de vraag of de jongeren bekend zijn met het feit dat kinderen onder de 18 jaar specifieke rechten hebben, antwoordde 41% ontkennend. Nederland staat hiermee op de vier na laagste plek in de lijst met EU-landen.

Een kinderrechtenbeschouwing

Nederland heeft op basis van artikel 42 van het Kinderrechtenverdrag de verantwoordelijkheid om kinderen en volwassenen bekend te maken met de inhoud van het Kinderrechtenverdrag. Daarnaast is Nederland op basis van artikel 29 lid 1 sub b verplicht om de kinderen op school les te geven over eerbied voor de mensenrechten. De *Flash Eurobarometer* geeft aan dat het met de kennis van kinder- en mensenrechten in Nederland in vergelijking met andere Europese landen nog niet zo goed gesteld is. Het Kinderrechtencomité heeft in *General Comment nr. 1* al eens uitgelegd dat artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag niet alleen doelt op het breed verspreiden van de tekst van het Verdrag zelf, maar ook op het stimuleren van beleid gebaseerd op die rechten.²⁸¹ Het Kinderrechtencomité vraagt de Nederlandse overheid dan ook om te waarborgen dat voorlichting over de mensenrechten en de rechten van het kind op alle niveaus in de onderwijscurricula wordt opgenomen.²⁸² Daarnaast zal de overheid moeten zorgen voor

²⁸⁰ Flash Eurobarometer 2008, p. 6.

²⁸¹ Kinderrechtencomité 2001, p. 19-20.

²⁸² Kinderrechtencomité 2009, par. 62 sub d, p.11. De nieuwe – en in Nederland de eerste – Master Jeugdrecht van de Universiteit Leiden die in het collegejaar 2012-2013 van start zal gaan, kan hieraan op universitair niveau bijdragen.

een goede voorlichting over de rechten van kinderen. Participatie van de kinderen zelf is daarbij erg belangrijk.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Op basis van de beschikbare cijfers is het lastig om aan te geven in hoeverre Nederlandse scholen daadwerkelijk aandacht besteden aan kinder- en mensenrechten in het curriculum. Wij adviseren de Kinderombudsman daarom om de verantwoordelijke instanties in kaart te laten brengen hoeveel scholen voorlichting geven op dit gebied. Het is van belang dit onderwerp bij de overheid onder de aandacht te brengen, zodat ook de scholen die op dit moment geen aandacht geven aan kinder- en mensenrechten dit op korte termijn wel gaan doen en daarmee beantwoord wordt aan de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité. Participatie van kinderen bij onderzoeken en voorlichtingen over de bewustwording van hun rechten kan daarbij helpen.

5.4.5 Pesten

Pesterijen op school houden verband met artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag waarin de Staat opgeroepen wordt om alle passende maatregelen te nemen (lid 2) om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie, waaronder ook pesten.²⁸³ Uit artikel 28 volgt dat Nederland de verplichting heeft om het onderwijs dusdanig vorm te geven dat het voor iedereen toegankelijk is. Daarbij hoort ook het creëren van een veilige omgeving waarin kinderen worden beschermd tegen lichamelijk en geestelijk geweld. Het Kinderrechtencomité was in 2009 bezorgd over de veiligheidssituatie op Nederlandse scholen en pleitte ervoor dat kinderen zonder angst voor geweld en mishandeling naar school moeten kunnen gaan.²⁸⁴ Het voorkomen van pesten is onderdeel van dit streven.

Hoewel pesten op school als een serieus probleem wordt gezien, is het vanwege de aard van de problematiek lastig om de prevalentie ervan te meten. Periodiek houden verschillende monitoren pestgedrag op scholen bij, zoals het HBSC-onderzoek, de Nationale Scholierenmonitor, de Sociale Veiligheidsmonitor, de Laksmonitor en de Monitor Jongeren en Internet. Uit het HBSC-onderzoek van 2009 blijkt dat pesten zowel op de basisschool als in het voortgezet onderwijs vaak voorkomt: respectievelijk 28 en 30% van de scholieren heeft zich er de afgelopen maanden minimaal een keer schuldig aan gemaakt. Structureel pesten, dat wil zeggen maandelijks twee keer of vaker pesten, komt in mindere mate voor. In het basisonderwijs wordt dit door ruim 6% van de kinderen genoemd en in het voortgezet onderwijs door bijna 7%. Ruim 10% van de basisschoolleerlingen is in de afgelopen paar maanden zelf structureel gepest, tegenover circa 6% van de scholieren in het voortgezet onderwijs. Duidelijk is dat het pestgedrag in het voortgezet onderwijs is afgenomen, mogelijk dankzij de verhoogde inspanningen om pesten tegen te gaan.²⁸⁵ Zo heeft de organisatie *Save the Children* in het verleden gepleit voor een wettelijke verplichting van antipestcodes op scholen. Inmiddels werken veel scholen met een antipestmethode en levert de overheid ook haar bijdrage door het

²⁸³ Zie domein 2, thema Kind en internet voor digitaal pesten.

²⁸⁴ Kinderrechtencomité 2009, par. 62 sub c, p. 11.

²⁸⁵ De Roos 2010, p. 41-55.

financieren van lesprogramma's en voorlichting.²⁸⁶ Uit de Sociale Veiligheidsmonitor blijkt ook dat de meeste leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs zich veilig voelen op school.²⁸⁷ In de Laksmonitor heeft 70% van de scholieren aangegeven tevreden tot heel tevreden te zijn over de veiligheid op school en het schoolplein. Vmbo-leerlingen zijn het minst tevreden over de veiligheid op school en vwo'ers het meest. Autochtone leerlingen zeggen vaker tevreden te zijn dan migrantenleerlingen.²⁸⁸ Deze cijfers zijn in lijn met de recente beoordeling van de Inspectie van het Onderwijs, die toezicht houdt op de sociale veiligheid van leerlingen en leerkrachten op scholen.²⁸⁹

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om de zienswijze van het Kinderrechtencomité te onderschrijven en uit te dragen dat alle scholen zich maximaal moeten inzetten om pestgedrag tegen te gaan. De verschillende initiatieven die ten aanzien van dit thema zijn en worden ontwikkeld om pestgedrag op scholen tegen te gaan en de resultaten daarvan zouden door de Kinderombudsman moeten worden gevolgd. De Kinderombudsman zou hier een vinger aan de pols moeten houden. De verantwoordelijke instanties zouden daarbij moeten worden aangesproken op hun verplichting om hier in het bijzonder op toe te zien en de voortgang hiervan periodiek te rapporteren, zodat de rechten die voortvloeien uit artikel 2 en 28 van het Kinderrechtenverdrag in dat opzicht serieus worden genomen.

Homonegativiteit op scholen

In artikel 2 IVRK is verwoord dat de rechten uit het Kinderrechtenverdrag zonder uitzondering voor alle kinderen gelden en kinderen beschermd moeten worden tegen welke vorm van discriminatie dan ook. De overheid moet een actieve houding aannemen om de gelijkheid tussen (groepen) kinderen te bevorderen. Artikel 2 IVRK trekt samen op met andere artikelen uit het IVRK, zoals het recht op onderwijs uit artikel 28 IVRK. In dit kader is van belang te wijzen op de negativiteit die homojongeren behalve van mensen uit de buurt of onbekenden ook op of rond school ervaren. Van degenen die ooit iets negatief meemaakten wijst 45% van de meisjes mensen van school aan als dader en bij jongens is dat 56%.²⁹⁰ In het HBSC-onderzoek is gekeken naar de houding van scholieren tegenover homoseksualiteit. Van de basisschoolscholieren zegt 12% niet bevriend te kunnen zijn met een homoseksuele leeftijdsgenoot. Hetzelfde geldt voor 10% van de scholieren die voortgezet onderwijs volgen. Het HBSC heeft ook onderzoek gedaan naar de homovriendelijkheid van de school, waarbij aan leerlingen in het voortgezet onderwijs is gevraagd of een jongen of meisje op school eerlijk zou kunnen vertellen dat hij of zij homoseksueel is. Slechts 5% van de scholieren is van mening dat homoseksuele jongeren op school tegen iedereen open te kunnen zijn over hun seksuele voorkeur. 30% van de leerlingen denkt dat dit niet kan en nog eens 30% weet niet of dat zou kunnen.²⁹¹ Uit

²⁸⁶ 'Dossier pesten', *Nederlands Jeugdinstituut*, www.nji.nl (geraadpleegd op 22 december 2011) en Roede & Felix 2009.

²⁸⁷ Mooij, De Wit & Fettelaar 2011.

²⁸⁸ Trienekens e.a. 2010.

²⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs 2011.

²⁹⁰ Van Bergen & Van Lisdonk 2010, p. 154-173.

²⁹¹ Keuzekamp 2010, p. 31-53.

onderzoek onder homojongeren blijkt dat zo'n 22% van de respondenten die op een middelbare school zitten de studieomgeving als homo-onvriendelijk beschouwt, tegenover circa 10% van de jongeren die bezig zijn met een vervolgopleiding. Vmbo-jongeren rapporteren het vaakst dat zij ooit te maken hebben gehad met homonegativiteit, gevolgd door de mbo'ers, dan de havo/vwo-scholieren en tot slot de hbo- en universitaire studenten.²⁹² Uit deze cijfers blijkt dat van openheid over homoseksualiteit op scholen nog geen sprake is. De school lijkt dan ook niet zo'n veilige omgeving te zijn voor homojongeren. De overheid zou er goed aan doen om actief te bevorderen dat kinderen met homoseksuele gevoelens dezelfde veiligheid op school ervaren als andere kinderen.

5.5 Conclusies en aanbevelingen onderwijs

In het algemeen kan gezegd worden dat het met de kwaliteit het onderwijs in Nederland goed gesteld is.²⁹³ In grote lijnen worden de uitgangspunten uit artikel 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag nageleefd. Wel vormen kwetsbare groepen kinderen een punt van aandacht voor de komende jaren. De in dit domein behandelde groepen kinderen hebben recht op extra zorg of aandacht bij het volgen van onderwijs. Dit kan ofwel te maken hebben met problemen bij de toegang tot het onderwijs, denk bijvoorbeeld aan thuiszitters en voortijdig schoolverlaters, ofwel met het onder druk staan van de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij kan gedacht worden aan kinderen op sommige zwarte scholen. Ook voor deze groepen kinderen moet het recht op onderwijs door de overheid worden gewaarborgd (artikel 2, 3, 6 en 28, 29 IVRK). In dit hoofdstuk zijn aanbevelingen gepresenteerd ten aanzien van de thema's thuiszitters, voortijdig schoolverlaters, passend onderwijs, zeer zwakke scholen, segregatie scholen, onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg, kinder- en mensenrechteneducatie en pesten.

Hoogste prioriteit

In het bijzonder willen we in dit domein aandacht geven aan de hierboven genoemde groepen kinderen waarvan het recht op onderwijs geschonden wordt of geschonden dreigt te gaan worden. Voor deze groepen minderjarigen staat het recht op (toegang tot) onderwijs het meest onder druk. In de eerste plaats hebben de kinderen die al heel kwetsbaar zijn en door de kabinetsplannen extra hard geraakt dreigen te worden onze prioriteit. Voor de leerlingen in het speciaal onderwijs kunnen de gevolgen van recente ontwikkelingen als het wetsvoorstel passend onderwijs en de bezuinigingen op de leerlinggebonden financiering zeer zorgwekkend zijn. Deze groep kinderen dient de komende jaren nauwlettend in de gaten te worden gehouden. Daarnaast dient ook de situatie van kinderen in justitiële inrichtingen en accommodaties voor gesloten jeugdzorg scherp gemonitord worden. Er is weinig zicht op de kwaliteit van het onderwijs voor deze categorie kinderen en de onlangs gerapporteerde verbeteringen zijn zeer kwetsbaar. Ten derde hebben ook thuiszitters onze bijzondere aandacht. Hun recht op onderwijs wordt door het thuiszitten geschonden en de overheid heeft de verplichting zich in te spannen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen. In de praktijk blijken deze kinderen echter maar weinig hulp van school te krijgen en die situatie dient te worden verbeterd. De

²⁹² Van Bergen & Van Lisdonk 2010, p. 154-173.

²⁹³ Scheerens, Luyten & Van Ravens 2011.

Kinderrechtenmonitor 2012

Kinderombudsman kan in het licht van artikel 12 IVRK extra kwetsbare groepen kinderen in het onderwijs, zoals die hierboven zijn geschetst, betrekken bij verdere aandacht voor en onderzoek naar dit kinderrechtenthema.

Wij adviseren de Kinderombudsman op basis van het voorgaande dat de volgende 3 thema's binnen het domein 'onderwijs' de hoogste prioriteit hebben omdat hier de grootste risico's van kinderrechtenschendingen liggen:

1. Recht op onderwijs voor kinderen die momenteel op basis van een cluster 3 of 4 indicatie of een rugzakje extra zorg ontvangen bij het volgen van onderwijs, maar waarvan de toegang tot deze extra zorg bedreigd wordt. Aandacht dient uit te gaan naar de manier waarop deze kinderen in het reguliere onderwijs worden opgevangen;
2. Recht op onderwijs voor kinderen in gesloten setting. De kwaliteit van het onderwijs staat in dit kader onder druk en de situatie dient de komende jaren regelmatig geïnspecteerd te worden;
3. Recht op onderwijs voor thuiszitters, waarbij specifiek aandacht wordt gevraagd voor de kinderen die geen hulp vanuit school ontvangen en kinderen die thuis wachten op een plek in het speciaal onderwijs.

Domein 6 Minderjarige vreemdelingen

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag: 2, 3, 6, 10, 12, 17, 22, 24, 26, 27, 28, 37

6.1 Inleiding en leeswijzer

In dit domein wordt een zeer kwetsbare groep kinderen besproken: minderjarige vreemdelingen. Gezien de penibele (rechts)positie van minderjarige vreemdelingen in Nederland, wordt de monitoring van kinderrechten met betrekking tot deze groep kinderen in een apart hoofdstuk besproken. Achtereenvolgens worden (gezins)migratie, opvang en voorzieningen en de uitzetting (o.a. vreemdelingenbewaring) van minderjarige vreemdelingen besproken. Vervolgens is aandacht voor het recht op onderwijs en gezondheidszorg voor ongedocumenteerde kinderen. Het domein sluit af met voorgenomen beleidswijzigingen inzake de strafbaarstelling van illegaliteit en de herijking van het beleid inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

Schematische weergave te behandelen thema's

Gezinsmigratie
Nareizende gezinsleden
Gezinsmigratiebeleid
Opvang, voorzieningen en procedure voor minderjarige vreemdelingen
Opvang en voorzieningen
Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)
Debat over 'worteling'
Uitzetting van minderjarige vreemdelingen
Minderjarigen in vreemdelingenbewaring
Sociale voorzieningen
Toegang tot gezondheidszorg
Toegang tot onderwijs
Nieuwe beleidsontwikkelingen
Minderjarige vreemdelingen en de strafbaarstelling van illegaliteit
Herijking amv-beleid

6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Alle rechten uit het IVRK gelden voor alle kinderen die zich in Nederland bevinden. Ook voor kinderen die in Nederland een reguliere vergunning (zgn. migranten) of een asielvergunning (zgn. vluchtelingenkinderen) hebben aangevraagd en al dan niet

rechtmatig in Nederland verblijven.²⁹⁴ Dit blijkt uit artikel 2 lid 1 van het Kinderrechtenverdrag. In dit hoofdstuk zullen slechts die artikelen uit het Kinderrechtenverdrag worden besproken, die het grootste risico lopen om geschonden te worden. Een bijzonder kwetsbare groep onder minderjarige vreemdelingen zijn de amv's. Het Kinderrechtencomité heeft aangegeven dat de procedures rond amv's de hoogste prioriteit moeten krijgen en dat het kind het voordeel van de twijfel moet krijgen.²⁹⁵ Een voorbeeld van speciale aandacht en extra bescherming voor (risico-)amv's is de pilot beschermde opvang die per 1 januari 2008 van start ging. Op Europees niveau is een actieplan opgezet voor amv's zodat Europese verdragsstaten tot een gezamenlijke aanpak komen en zo spoedig mogelijk over de toekomst van amv's kan worden beslist.²⁹⁶

Het 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.²⁹⁷ Artikel 12 IVRK heeft meer handen en voeten in de praktijk gekregen doordat onlangs kinderraden in asielzoekerscentra zijn opgericht.²⁹⁸ Zo is een voorzichtig begin gemaakt met het verkrijgen van meer inspraak voor kinderen. Een ander belangrijk recht voor minderjarige vreemdelingen is het recht op informatie over hun procedure en mogelijkheden (artikel 17 IVRK). Ongedocumenteerde kinderen hebben daarnaast net zo goed als kinderen met een geldig paspoort recht op onderwijs en hebben evengoed recht op toegang tot onderwijs (artikel 28 IVRK). Ook hebben zij recht op 'medisch noodzakelijke gezondheidszorg'. Een verschil met kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven is dat kinderen zonder geldige verblijfspapieren zich niet kunnen verzekeren tegen ziektekosten (vergelijk artikel 24 IVRK). De zorgverlener kan de kosten voor deze categorie patiënten voor een groot deel vergoed krijgen, maar wegens onduidelijkheid over deze regeling wordt de zorg meer dan eens geweigerd.²⁹⁹ Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen geldt dat zij het recht hebben om herenigd te worden met hun in het buitenland levende familieleden (artikel 10 IVRK). Aanvragen hiervoor moeten 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 37 IVRK ziet op vrijheidsbeneming in het algemeen, dus ook voor minderjarige vreemdelingen in gesloten opvang (en beschermde opvang!³⁰⁰) vallen binnen het bereik van deze bepaling. Meer specifiek ziet artikel 22 IVRK op minderjarige vluchtelingen en bepaalt dit dat deze groep speciale bescherming moet krijgen. Hiertoe moet Nederland samenwerken met andere organisaties om ouders of andere familieleden op te sporen. Het Kinderrechtencomité heeft haar zorgen geuit over vreemdelingendetentie en de vele verdwijningen van minderjarige vreemdelingen uit instellingen.³⁰¹ Ook baart het zorgen dat gezinnen zonder verblijfsvergunning geen toegang of ondermaatse toegang tot sociale voorzieningen (artikel 26 IVRK) en opvang (artikel 27 IVRK) hebben. Ook moeten minderjarige asielzoekers regelmatig gedwongen

²⁹⁴ Reneman 2011, p. 349.

²⁹⁵ Kinderrechtencomité 2005.

²⁹⁶ Europese Commissie, Actieplan alleenstaande minderjarige vreemdelingen 2010-2014, 6 mei 2010.

²⁹⁷ Kinderrechtencomité 2005, par. 1.

²⁹⁸ Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 21.

²⁹⁹ Kromhout, Wubs & Beenackers 2011, p. 43 e.v.

³⁰⁰ Kromhout & Liefwaard 2010, p. 14.

³⁰¹ Kinderrechtencomité 2009, par. 67.

verhuizen, waardoor zij moeilijk een netwerk kunnen opbouwen op school of een (sport)vereniging. Voorts schort het aan toegang tot speelplekken en onderwijsmateriaal.

6.3 Gezinsmigratie

6.3.1 Nareizende gezinsleden

Dit onderdeel ziet op kinderen die hun familie achterna reizen om zich met hen te herenigen. In een brief aan *Defence for Children* heeft de directeur-generaal Vreemdelingenzaken een aantal cijfers met betrekking tot nareizende gezinsleden³⁰² beschikbaar gesteld. Deze Kinderrechtenmonitor focust op nareizende kinderen, niet op nareizende partners of echtgenoten. In onderstaande tabellen wordt het aantal aanvragen weergegeven vanaf 2010 tot en met de eerste helft van 2011 met het daarbij behorende afwijzingspercentage bij de Nederlandse overheid (tabel 6.1) en de Nederlandse ambassades en consulaten (tabel 6.2). Overigens is weinig tot geen zicht op de precieze gronden voor afwijzing. Uit de cijfers blijkt dat het bijna geen enkel kind lukt (81 tot 97% van het totaal aantal aanvragen werd in de eerste helft van 2011 afgewezen) om zich te herenigen met zijn of haar ouder(s) in Nederland. Het is alarmerend dat het aandeel afwijzingen waarbij het kind de nareizende asielzoeker is, de laatste jaren sterk is gestegen. In 2008 werd in Nederland nog slechts 44% van de aanvragen afgewezen door de IND en in datzelfde jaar op de Nederlandse ambassades zelfs maar 11%.³⁰³

Tabel 6.1 Aantal afgehandelde aanvragen voor verblijf door nareizende kinderen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Jaar	2010		2011 t/m juni	
	Behandelde aanvragen	Afwijzingen	Behandelde aanvragen	Afwijzingen
Kind	8.360	6.040 (72%)	1.390	1.340 (97%)
Gemiddelde doorlooptijd (weken)	20		12	

Bron: Brief Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken d.d. 13 december 2011, o.v.v. 'WOB- verzoek t.b.v. gezinshereniging', kenmerk 5711168/11.

Tabel 6.2 Aantal behandelde aanvragen voor verblijf door nareizende kinderen bij de Nederlandse ambassades en consulaten

Jaar	2010		2011 t/m juni	
	Behandelde aanvragen	Afwijzingen	Behandelde aanvragen	Afwijzingen
Kind	1.490	1.250 (84%)	1.590	1.280 (81%)

³⁰² Nareizende familieleden vallen onder artikel 29 lid 1 sub e en f Vreemdelingenwet 2000. Nareizende gezinsleden hoeven geen inburgeringstoets te doen en dit geldt niet voor gezinsmigranten in het algemeen.

³⁰³ Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken 2011, p. 3.

Gemiddelde doorlooptijd (weken)	13	26
---------------------------------	----	----

Bron: Brief Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken d.d. 13 december 2011, o.v.v. 'WOB- verzoek t.b.v. gezinshereniging', kenmerk 5711168/11.

Een Kinderrechtenbeschouwing

Uitgangspunt van het Kinderrechtenverdrag is dat kinderen bij hun ouders opgroeien of - als dit niet het geval is - dat het kind contact houdt met beide ouders, zo staat in artikel 9 IVRK. Nederland is daarbij verplicht de rechten en verantwoordelijkheden van ouders bij de opvoeding te eerbiedigen en indien nodig passende bijstand te verlenen (artikel 5 en 18 IVRK). Voor kinderen waarvan de ouder(s) in een ander land wonen betekent dit dat zij op grond van artikel 10 IVRK het recht hebben op gezinshereniging. Gezien de hoge percentages afwijzingen, lijkt het recht op gezinshereniging niet te worden nageleefd overeenkomstig artikel 10 IVRK.

Het komt regelmatig voor dat kinderen in hun eentje naar een Nederlandse ambassade komen voor een aanvraag en dan maandenlang in de buurt van de ambassade rondzwerven. Voor kinderen afkomstig uit landen waar geen Nederlandse ambassade of consulaat is, zoals Somalië en Afghanistan, geldt dat ze op een aangrenzend buurland zijn aangewezen.³⁰⁴ Verreweg de meeste aanvragers hebben de Somalische nationaliteit en daarnaast dienen ook veel Irakese, Afghaanse en Eritrese kinderen een aanvraag in.³⁰⁵ Wel zijn de doorlooptijden van de aanvraagprocedure bij de IND afgenomen. In 2011 duurde het 12 weken voor een kind om uitsluitsel te krijgen over een aanvraag. In 2008 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd nog 19 weken. Bij de ambassades zijn de doorlooptijden beduidend langer, namelijk 26 weken in het geval een kind een aanvraag indient. Deze aanvragen dienen met grote voortvarendheid opgepakt te worden: een kind verkeert vooral in het geval wanneer de aanvraag bij de ambassade wordt gedaan, in te grote onzekerheid. Dit is niet conform artikel 10 IVRK waarin de verplichting is opgenomen om een verzoek om gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed te behandelen.

6.3.2 Gezinsmigratiebeleid

In het regeerakkoord van het huidige kabinet is opgenomen dat het beleid met betrekking tot gezinsmigratie zal worden aangescherpt, waardoor het voor kinderen moeilijker wordt om met hun ouders in Nederland te wonen. In januari 2011 heeft het Kamerlid Dibi (Groen Links) Kamervragen gesteld over het gezinsmigratiebeleid. Hij wees onder meer op de afwezigheid van een bepaling over een individuele, kenbare en gemotiveerde belangenafweging van verzoeken om gezinshereniging waarbij direct of indirect een minderjarige is betrokken. Dit is in strijd met artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, artikel 24 EU Handvest en relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag zoals de artikelen 9 en 10 IVRK. De Minister reageerde dat deze

³⁰⁴ 'Kind in het buitenland mag bijna nooit naar ouder in Nederland', *Defence for Children* 5 januari 2012, <http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2247/mo89-mc21>.

³⁰⁵ Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken 2011, p. 6.

belangenafweging steeds afdoende plaatsvindt in het kader van toetsing aan artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).³⁰⁶ Men kan zich evenwel afvragen of dit toereikend is. In de uitspraak *Nunez t. Noorwegen* maakte het Europese Hof voor de Rechten van de Mens duidelijk kenbaar dat artikel 8 EVRM wordt geïnspireerd door het ‘best interests beginsel’ uit artikel 3 IVRK.³⁰⁷ Een expert overweegt bij deze uitspraak dat artikel 3 IVRK in 8 EVRM zaken vereist dat de belangen van het kinderen worden onderzocht en in het concrete geval worden afgewogen tegen de belangen van de staat.³⁰⁸ In een recente uitspraak van de rechtbank Zwolle waarin de rechter oordeelt dat een Surinaamse moeder bij haar dochter in Nederland kan blijven, baseert de rechtbank haar uitspraak grotendeels op artikel 3 IVRK.³⁰⁹ Het valt te hopen dat bijvoorbeeld toekomstige uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich beter conformeren aan de redenering die Europese rechters volgen.³¹⁰

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om verantwoorde instanties te stimuleren meer inzicht te bieden in de gronden voor afwijzing van verzoeken tot gezinshereniging, zodat getoetst kan worden in hoeverre wordt voldaan aan de verplichting uit artikel 10 IVRK om de verschillende belangen bij verzoeken tot gezinshereniging zorgvuldig en op transparante wijze te wegen. Het hoge percentage afwijzingen van verzoeken tot gezinshereniging baart ernstige zorgen. De Kinderombudsman zou verder aan de minister van Immigratie en Asiel moeten verzoeken om aandacht te besteden aan de vraag hoe invulling wordt gegeven aan de verplichting uit artikel 10 lid 1 IVRK om ‘met welwillendheid, menselijkheid en spoed’ verzoeken te behandelen, zodat een oordeel kan worden gegeven over de vraag of de overheid in gezinsherenigingsprocedures aan dit criterium voldoet. Tot slot is van belang in kaart te brengen wat de mogelijkheden zijn voor regelmatig contact van het kind met (één van) beide ouders en hoe vaak hiervan in de praktijk gebruik wordt gemaakt.

6.4 Opvang en voorzieningen minderjarige vreemdelingen

6.4.1 Opvang en voorzieningen

De kwaliteit van opvang van en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen maken voor een belangrijk deel het welbevinden uit van deze groep kinderen. In 2010 woonden er ongeveer 7.000 kinderen in asielzoekerscentra, van wie tweehonderd langer dan vijf jaar.³¹¹ Daarnaast waren op 1 januari 2011 860 kinderen langer dan vijf jaar in Nederland zonder verblijfsvergunning en in procedure.

³⁰⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, nr. 1589 (Aanhangsel).

³⁰⁷ Reneman 2011, p. 359.

³⁰⁸ EHRM 28 juni 2011, appl. no. nr. 55597/09 (*Nunez t. Noorwegen*).

³⁰⁹ Rechtbank 's-Gravenhage, zittingsplaats Zwolle 15 december 2011, *LJN*: BU9046 (r.o. 2.10.3 en 2.11).

In deze uitspraak wordt verwezen naar Jaarbericht Kinderrechten 2010.

³¹⁰ De Afdeling beschouwt artikel 3 lid 1 IVRK niet als een norm die vatbaar is voor rechtstreekse toepassing door de rechter, zie Reneman 2010, p. 351.

³¹¹ Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 1.

Tabel 6.3 Verblijf van minderjarige vreemdelingen in 2010

Aantal kinderen in asielzoekerscentra ³¹²	±7.000
Aantal minderjarigen langer dan vijf jaar in asielopvang	200
Aantal minderjarigen langer dan vijf jaar in Nederland en in procedure	860

Bron: Brief Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 maart 2011 aan Defence for Children

Een Kinderrechtenbeschouwing

In het kader van artikel 22 van het Kinderrechtenverdrag beveelt het comité Nederland aan om doeltreffende juridische en andere maatregelen te nemen om de adequate bescherming van vluchtelingenkinderen en onbegeleide kinderen te waarborgen en programma's en beleid te implementeren om hun toegang tot dergelijke voorzieningen te waarborgen. Het Kinderrechtencomité gaf in 2009 aan bezorgd te zijn over de toegankelijkheid van op hun cultuur toegesneden opvang van asielzoekende en vluchtelingenkinderen in Nederland.³¹³ Het enkele feit dat kinderen in asielzoekerscentra opgroeien lijkt op zichzelf al problematisch voor de ontwikkeling van deze kinderen. Een asielzoekerscentrum is niet ingericht op een jarenlang verblijf van kinderen. Het enkele feit dat er in 2010 zo'n 200 minderjarigen langer dan vijf jaar in asielopvang verbleven, is op zichzelf al zorgwekkend te noemen. In het rapport *Kind in het centrum* van Unicef (2009) wordt de opvang van kinderen in asielzoekerscentra langs de meetlat van het Kinderrechtenverdrag gelegd. De drie meest fundamentele knelpunten waren de lange duur van de procedure en het verblijf in een asielzoekerscentrum, de vele verhuizingen en het ontbreken van informatie over de eigen situatie.³¹⁴ In 2010 zijn mede in reactie op dit rapport door de werkgroep 'Kind in AZC' in een aantal asielzoekerscentra kinderraden opgericht, waardoor kinderen meer mogelijkheid tot inspraak hebben, wat zeer goed past bij de geest van artikel 12 IVRK.

Verder is het zorgelijk dat het recht op opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers überhaupt ter discussie staat. In januari 2011 is Minister Leers bij de Hoge Raad in cassatie gegaan tegen een uitspraak van Gerechtshof Den Haag waarin werd bepaald dat gezinnen van uitgeprocedeerde asielzoekers met minderjarige kinderen onderdak moet worden geboden.³¹⁵ De Minister vindt het aanbieden van onderdak aan deze gezinnen geen overheidstaak als de ouders er zelf voor kiezen om niet uit Nederland te vertrekken. De afgewezen en uitgeprocedeerde gezinnen houden voorlopig wel onderdak, totdat de Hoge Raad een uitspraak heeft gedaan. De Minister heeft daartoe speciale vertrekcentra ingericht waar de ouders moeten meewerken aan hun vertrek uit Nederland, gezinslocaties. *Defence for Children* en Unicef hebben onlangs een *Quickscan* uitgevoerd waarin een tweetal gezinslocaties in Katwijk en Gilze Rijen ongeschikt is beoordeeld

³¹² Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 21

³¹³ Kinderrechtencomité 2009.

³¹⁴ Kloosterboer 2009, p. 50.

³¹⁵ Hof 's Gravenhage 11 januari 2011, *LJN*: BO9924. Tevens heeft het Europese Comité voor Sociale Rechten een (niet bindende) uitspraak gedaan in de zaak *DCI t. Nederland* (20 oktober 2009). Hieruit bleek dat Nederland onvoldoende zorgt voor onderdak voor kinderen die illegaal in Nederland verblijven. Daarnaast moet in dit kader worden gewezen op een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waaruit volgt dat ouders die niet rechtmatig in Nederland verblijven, maar dat wel een periode zijn geweest, ook recht hebben op kinderbijslag (CRvB 15 juli 2011, *LJN*: BR1905).

voor kinderen.³¹⁶ De kinderrechten van deze kinderen staan onder druk. Te denken valt aan de artikelen 6, 28 en 29 IVRK die onder druk komen te staan door de overplaatsing naar gezinslocaties en de continuïteit in de ontwikkeling van en het onderwijs aan kinderen die hiermee in het geding komen. Ook zou het risico op kindermishandeling onaanvaardbaar groot zijn en schendt Nederland daarmee artikel 19 IVRK. In reactie op de Quickscan zegt Minister Leers dat hij wil dat het COA (Centraal Orgaan Opvang asielzoekers) voortaan de overdracht van het onderwijs en de hulp aan de kinderen regelt voordat de gezinnen worden overgeplaatst. Ouders moesten zich dagelijks melden bij het COA, voor de zon- en feestdagen is deze meldplicht afgeschaft.³¹⁷ Dat zijn belangrijke stappen vooruit, maar het is nog onvoldoende om de situatie op de gezinslocaties in lijn met het Kinderrechtenverdrag te brengen. Ten slotte wordt onderzocht of er een speciale inspectie voor de opvang van kinderen in asielzoekerscentra moet komen.³¹⁸

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Gezien de zorgelijke situatie in de voornoemde gezinslocaties is het aanbevelenswaardig om meer toezicht te houden op de situatie van kinderen die in asielzoekerscentra of op speciaal ingerichte gezinslocaties verblijven. De minister van Immigratie en Asiel zou door de Kinderombudsman moeten worden aangesproken op de inspanningsverplichting om vrijheidsbeperking voor alle kinderen in Nederland zoveel mogelijk te voorkomen. Deze minister zou moeten garanderen dat de situatie voor kinderen die in gezinslocaties verblijven snel verbetert en dat zij extra bescherming krijgen door er in elk geval op toe te zien dat de toegang tot gezondheidszorg en onderwijs wordt gerealiseerd.

6.4.2 Opvang en voorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

In 2011 stroomden 667 amv's in de opvang van COA in. Amv's vanaf 13 jaar die behoren tot zogenoemde 'risicocategorie' – de IND heeft vastgesteld dat het risico op verdwijning groot is – kunnen vanaf 1 januari 2008 worden geplaatst in speciale, kleinschalige centra: beschermde opvang.³¹⁹ Het gaat vooral om jongeren die kans lopen slachtoffer te worden van mensenhandel, hoewel onduidelijk is hoe deze selectie precies tot stand komt.

Uit onderzoek van Kromhout & Liefwaard in 2010 onder 45 opvangplaatsen verdeeld over vijf locaties volgt dat 15% van de totale instroom van 170 amv's in beschermde opvangcentra in 2008 en 2009 (dus 25 amv's) is verdwenen. Deze jongeren waren half februari 2010 bij geen enkele geregistreerde ketenpartner meer in beeld.³²⁰ De vrees bestaat dat sommige van deze amv's het slachtoffer zijn geworden van mensensmokkel en/of internationale mensenhandel.³²¹ Overigens is onduidelijk – op het aantal amv's verdwenen uit de beschermde opvang na – hoeveel minderjarige vreemdelingen in Nederland leven zonder dak boven hun hoofd.

³¹⁶ 'De gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind', *Defence for Children & UNICEF* december 2011, <http://www.ecpat.nl/images/20/1644.pdf>.

³¹⁷ Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 2011a.

³¹⁸ Jaarbericht Kinderrechten 2011, p. 21.

³¹⁹ Kromhout & Liefwaard 2010, p. 11.

³²⁰ Kromhout & Liefwaard 2010, p. 97.

³²¹ Zie voor meer informatie over uitbuiting en mensenhandel domein 2.

Tabel 6.4 Amv's en (beschermd) opvang

Totaal aantal ingestroomde amv's tussen 1-1-2011 en 1-11-2011 ³²²	667
Aantal ingestroomde amv's in beschermd opvang in 2008/2009 ³²³	170
Aantal amv's verdwenen uit de beschermd opvang in 2008/2009 ³²⁴	25

Een kinderrechtenbeschouwing

Volgens het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen recht op een toereikende levensstandaard, ook kinderen zonder geldige verblijfstitel. Eén van de basale rechten uit het Verdrag is dat alle kinderen toegang tot sociale voorzieningen (artikel 26 IVRK) en opvang (artikel 27 IVRK) moeten hebben. In de evaluatie van de pilot beschermd opvang wordt erop gewezen dat deze kinderen wel degelijk beschermd opvang nodig hebben, maar dat gekozen zou moeten worden voor een vorm van opvang die geen vrijheidsbeneming met zich meebrengt. In reactie hierop laat de Minister weten dat er een alternatief regime voor bewaring voor amv's wordt uitgewerkt en dat justitiële jeugdinstelling De Maasberg (speciaal bedoeld voor amv's) een meer open karakter krijgt. De Minister zoekt tevens aanknopingspunten bij (de grond voor) gesloten jeugdzorg; indien nodig kan een jongere daar geplaatst worden. Het Kinderrechtencomité heeft haar zorgen geuit over het aantal verdwijningen van amv's uit de beschermd opvang. Gezien het feit dat deze jongeren bij geen enkele overheidsinstantie in beeld zijn en zij gezien hun verleden gemakkelijk in de handen van mensensmokkelaars kunnen vallen, is het van groot belang dat hier aandacht aan wordt besteed. Het is voor de Kinderrechtenmonitor dan ook aanbevelenswaardig dergelijke verdwijningen van amv's uit centra voor beschermd opvangcentra ook in de toekomst stelselmatig cijfermatig in kaart te brengen.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om (het karakter van) opvang en de mate van toegang tot voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen met of zonder familie in Nederland zorgvuldig te monitoren om te bezien in hoeverre de overheid de zorgplicht voor deze groep kwetsbare kinderen die voortvloeit uit artikel 22 en 27 IVRK vervult.

6.4.3 Debat over 'worteling'

Minderjarige vreemdelingen die langer dan vijf jaar in Nederland leven, zijn vaak geworteld geraakt in de Nederlandse samenleving. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kent een bijzonder gewicht toe aan het privéleven dat door een minderjarige is opgebouwd in de vormende jaren van zijn of haar kindertijd en jeugd, de jaren waarin het kind binnen een verdragsstaat naar school is geweest en de taal van die verdragsstaat heeft geleerd.³²⁵ Wanneer zij dan toch worden teruggestuurd naar hun land van herkomst kan dit schadelijke gevolgen hebben voor hun ontwikkeling en daarmee is deze praktijk

³²² 'Feiten en cijfers tot 1 februari 2012', COA, <http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=101> (geraadpleegd op 17 februari 2012).

³²³ Kromhout & Liefwaard 2010, p. 13.

³²⁴ M Kromhout & Liefwaard 2010, p. 13.

³²⁵ Zie Van Walsum, p. 420.

in strijd met artikel 8 EVRM en artikel 6 IVRK. Hoogleraar Migratierecht en Familiebanden Van Walsum schrijft naar aanleiding van het debat rond Mauro dat ‘de vormende jaren die Mauro, met medeweten van de Nederlandse staat, in Nederland heeft doorgebracht dus zwaar dienen te wegen. De Nederlandse staat had rekening moeten houden met de banden die Mauro heeft ontwikkeld met zijn pleegouders, via het onderwijs, enz. Het gegeven dat hij door toedoen van volwassenen hier op onregelmatige wijze is terechtgekomen mag daar niet aan afdoen’.³²⁶ Het hierboven genoemde hoge aantal van 860 kinderen die na vijf jaar nog altijd in hun aanvraagprocedure zitten en voor wie nog niet onherroepelijk is komen vast te staan of ze mogen blijven of niet, noopt tot een snellere procedure. Analoog aan het vereiste van spoedige behandeling van gezinsmigratieaanvragen (artikel 10 lid 1 IVRK) geldt ook voor deze groep kinderen dat door de jaren van hun verblijf de procedure dusdanig ernstig is vertraagd dat het begrip ‘worteling’ een grote betekenis krijgt. Overigens blijkt uit de cijfers niet hoeveel kinderen met een afwijzende beschikking op hun aanvraag daadwerkelijk worden uitgezet.

In de media is veel aandacht voor dit thema. Met name het meisje Sahar en recenter de jongen Mauro konden rekenen op veel publiciteit. In de zaak van Sahar heeft Minister Leers uiteindelijk beslist dat het voor het verwesterde meisje te gevaarlijk was om terug te keren naar Afghanistan. Ook de zaak van Mauro kende een voorlopig gunstige uitkomst in die zin dat de Angolese jongen op grond van een studievizum langer in Nederland kan blijven. In beide gevallen is echter geen structurele oplossing voor het probleem van in Nederland gewortelde minderjarige vreemdelingen gevonden en blijft het dus mogelijk dat kinderen na vijf jaar of langer alsnog worden uitgezet. Het initiatiefwetsvoorstel dat eind 2011 door Hans Spekman is ingediend, biedt kansen voor ‘gewortelde’ kinderen (8 jaar verblijf in Nederland met familie, 5 jaar verblijf in Nederland zonder familie); het biedt in dit opzicht belangrijke verbeteringen voor deze groep kinderen en komt tegemoet aan artikel 3 en 6 van het Kinderrechtenverdrag.³²⁷

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om toe te zien op de wijze waarop de overheid bij beslissingen ten aanzien van minderjarige vreemdelingen die al vele jaren in Nederland verblijven, de belangen van het kind en het recht op een gezonde ontwikkeling meewegen, zoals artikel 3 en 12 IVRK dit voorschrijft. De overheid is verantwoordelijk voor een beleid waarin de belangen van het kind een eerste overweging vormen en moet dit uitgangspunt dan ook zichtbaar maken in beleid en in concrete beslissingen. Ook is meer inzicht nodig in de aantallen kinderen die uitzetbaar zijn, daadwerkelijk zijn uitgezet en in de situatie van niet-uitzetbare staatloze kinderen; hier zouden verantwoordelijke instanties voor moeten zorgen.

6.5 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

In 2010 stroomden 215 amv’s in vreemdelingenbewaring in een justitiële jeugdinrichting in, terwijl 226 amv’s uitstroomden. Per eind september 2010 verbleven 26 amv’s in

³²⁶ Van Walsum, p. 420.

³²⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 068, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

vreemdelingenbewaring in een justitiële jeugdinrichting. De gemiddelde verblijfsduur van amv's in vreemdelingenbewaring in een justitiële jeugdinrichting bedroeg in 2010 49 dagen. Voorts werden er in 2010 circa 40 minderjarigen in het uitzetcentrum in Rotterdam geplaatst, waar uitzetting doorgaans binnen één à twee dagen geschiedt. Tevens verbleven in 2010 149 gezinnen met in totaal 227 minderjarige kinderen in vreemdelingenbewaring.

Tabel 6.5 Cijfers omtrent minderjarigen in vreemdelingenbewaring

Instroom amv's in vreemdelingenbewaring in jji's in 2010 ³²⁸	215
Uitstroom amv's uit vreemdelingenbewaring uit jji's in 2010 ³²⁹	226
Aantal amv's in vreemdelingenbewaring in jji's op peildatum 30 september 2010 ³³⁰	26
Gemiddeld aantal dagen in vreemdelingenbewaring in jji's in 2010 ³³¹	49
Aantal amv's direct geplaatst in uitzettingscentrum Rotterdam in 2010 ³³²	ca. 40
Aantal gezinnen met kinderen in vreemdelingenbewaring in 2010 ³³³	149
Aantal minderjarige kinderen samen met gezin in vreemdelingenbewaring in 2010 ³³⁴	227

Een kinderrechtenbeschouwing

Uit artikel 37 onder b IVRK volgt dat het gebruik van vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen slechts als laatste middel en voor de kortst mogelijke duur mag worden ingezet. Deze bepaling is ook van toepassing op kinderen die in vreemdelingenbewaring en beschermde opvang worden gehouden. Het Kinderrechtencomité geeft in 2009 aan bezorgd te zijn over het feit dat in Nederland alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en gezinnen met kinderen in detentie worden gehouden.³³⁵ Vreemdelingenbewaring is een zeer zwaar middel (*last resort*) en dient daarom met de grootste terughoudendheid bij kinderen ingezet te worden.

Een positieve ontwikkeling in het licht van artikel 37 onder b IVRK is het ingevoerde beleid per maart 2011 van Minister Leers om detentie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen sterk te beperken zodat deze amv's in beginsel niet meer in detentie in een justitiële jeugdinrichting terecht zullen komen. In plaats daarvan komen zij onder voogdij en krijgen zij voorlopig huisvesting in speciale voorzieningen van het COA voor alleenstaande jongeren. Daar staan zij onder intensief toezicht. In het geval dat het COA niet direct een plaats in de beschermde opvang beschikbaar heeft, komen alleenstaande

³²⁸ DJI 2011.

³²⁹ DJI 2011.

³³⁰ DJI 2011.

³³¹ DJI 2011.

³³² DJI 2011.

³³³ DJI 2011, p. 19.

³³⁴ DJI 2011, p. 19.

³³⁵ Kinderrechtencomité 2009, par. 67-68.

minderjarige vreemdelingen nog in een justitiële jeugdinrichting terecht.³³⁶ Tevens wordt bewaring toegepast wanneer sprake is van omstandigheden zoals wanneer de minderjarige zich niet heeft gehouden aan zijn of haar meldplicht.³³⁷ Een risicogroep vormen kinderen van 16 en 17 jaar. Er wordt wel geredeneerd dat deze kinderen evenzeer onder het volwassenenstrafrecht kunnen vallen als andere 16- en 17 jarigen. Cijfers over kinderen die dientengevolge in detentie met volwassenen worden geplaatst, ontbreken. Ook zij erop gewezen dat alle amv's in principe een voogd van het NIDOS³³⁸ toegewezen krijgen, maar dat NIDOS geen zicht heeft op alle op amv's die zich in detentie bevinden en soms via via moeten horen dat een amv in detentie zit.

Het non-discriminatiebeginsel (artikel 2 IVRK) en de toepassing van de 'glijdende schaal'

Gewezen zij op tweedegeneratiejongeren – jongeren die hier in het kader van gezinshereniging in Nederland zijn gekomen en hier legaal verblijven – die bij een strafrechtelijke veroordeling een (steeds) grotere kans lopen om alsnog te worden uitgezet (alsmede een ongewenstverklaring te krijgen). In artikel 3.86 lid 1 onder c en d Vreemdelingenbesluit staat dat bij een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis tot jeugddetentie, een taakstraf of maatregel, er reden kan zijn tot uitzetting. Het lijkt erop dat voor tweedegeneratiejongeren een strafrechtelijke veroordeling verder strekkende gevolgen inhoudt dan voor andere jongeren en dit is strijdig met artikel 2 IVRK. Plannen zijn in de maak voor verdere aanscherping van de 'glijdende schaal' (wanneer men nog maar kort in Nederland is, kan men zijn verblijfsvergunning verliezen wanneer sprake is van een strafrechtelijke veroordeling), beleid op dit terrein zal conform het Kinderrechtenverdrag ontwikkeld moeten worden waarbij de verplichtingen die volgen uit artikel 2 IVRK meegewogen moeten worden.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

In de toekomst is het aanbevelenswaardig dat de Kinderombudsman door middel van cijfers inzicht verkrijgt in de omvang van eventuele wachtlijsten, de doorstroom en gemiddelde verblijfsduur van amv's in de beschermde opvang en tevens in justitiële jeugdinrichtingen omdat amv's daar nog wel degelijk opgesloten kunnen worden.

Minderjarige vreemdelingen hebben recht op bescherming tegen vrijheidsbeneming op grond van artikel 37 onder b IVRK; vrijheidsbeneming mag slechts voor de kortst mogelijk passende duur worden toegepast. Wij adviseren de Kinderombudsman de verantwoordelijke instanties te laten monitoren of de toepassing van vrijheidsbeneming in alle situaties 'passend' is, nu daarvoor bijzondere omstandigheden aangetoond moeten kunnen worden en of de overheid in dit opzicht aan haar verplichtingen voortvloeiend uit artikel 37 onder b IVRK voldoet voor wat betreft minderjarige vreemdelingen in Nederland. Hierover zou periodieke rapportage moeten worden verzorgd door de verantwoordelijke instanties. Nader onderzoek is nodig naar de gesuggereerde praktijk dat amv's ook in gesloten jeugdzorg worden opgevangen en naar de detentiepraktijk van 16- en 17-jarige vreemdelingen.

³³⁶ Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 2011b.

³³⁷ Zie voor de andere voorwaarden, Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel 2011b, p. 6.

³³⁸ NIDOS is een onafhankelijke (gezins-)voogdij instelling die de voogdijtaak uitvoert voor amv's.

6.6 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen³³⁹

6.6.1 Toegang tot gezondheidszorg

Het recht op het genot van een zo groot mogelijke mate van gezondheid is beschreven in artikel 24 lid 1 IVRK. Artikel 24 lid 2 sub b IVRK benadrukt dat alle passende maatregelen genomen moeten worden om de noodzakelijke medische zorg aan *alle* kinderen te waarborgen. In samenhang met de artikelen 2, 3 en 6 IVRK betekent dit dat ongedocumenteerde kinderen het recht hebben op de grootste mogelijke mate van gezondheid.³⁴⁰ Aan ongedocumenteerde kinderen wordt medisch noodzakelijke zorg regelmatig onthouden.³⁴¹ Precieze cijfers over de omvang van dit probleem ontbreken, juist ook vanwege de onzichtbaarheid van deze groep kinderen. Wel blijkt uit onderzoek dat deze groep kinderen regelmatig met zorgweigeren te maken krijgt.³⁴² Dit hangt samen met het feit dat illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zich niet kunnen verzekeren tegen ziektekosten.³⁴³ Aan de andere kant hebben zij wel (beperkte) aanspraak op gezondheidszorg³⁴⁴ en hebben zorgverleners in Nederland de verplichting ‘medisch noodzakelijke zorg’ te verlenen aan ongedocumenteerde kinderen. Artikel 24 lid 1 IVRK verplicht staten ertoe om ‘geen enkel kind zijn of haar recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg te onthouden’ en actieve kennisbevordering van medici is dan ook noodzakelijk, wil Nederland deze passage uit het IVRK niet schenden.

6.6.2 Toegang tot onderwijs

Ieder kind in de leeftijd van 5 tot 18 jaar is in Nederland leerplichtig, minderjarigen met startkwalificatie daargelaten (zie hierover domein 5, Onderwijs), kinderen zonder verblijfspapieren (géén geldig paspoort) dus ook.³⁴⁵ Dit houdt in dat kinderen niet alleen het recht op onderwijs hebben, maar tevens de plicht om onderwijs te volgen. De leerplichtwet geldt dientengevolge dus ook ten aanzien van deze kinderen. Scholen lijken slecht van de leerplicht van ongedocumenteerde kinderen op de hoogte te zijn.³⁴⁶ Ze vragen bijvoorbeeld om documenten die deze kinderen niet (kunnen) hebben.³⁴⁷ Het recht op toegang tot onderwijs komt hiermee onder druk te staan en dat is in strijd met artikel 28 IVRK. Wanneer een ongedocumenteerd kind wel naar school gaat, kunnen in de latere schoolcarrière weer andere problemen rijzen. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft laten weten dat het recht op onderwijs theoretisch bestaat maar

³³⁹ Het moge duidelijk zijn dat de naleving van het recht op onderwijs en gezondheidszorg eveneens te kort schiet voor minderjarige vreemdelingen anders dan ongedocumenteerde vreemdelingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit ‘De gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind’, *Defence for Children & UNICEF* december 2011, <http://www.ecpat.nl/images/20/1644.pdf>.

³⁴⁰ Pharos 2010, p. 13.

³⁴¹ De Jong & Van Os 2011, p. 21.

³⁴² Kromhout, Wubs & Beenackers 2008, p. 49-50. Zie ook Van Os & De Jong 2011, p. 43 e.v.

³⁴³ Zie Koppelingswet 1988, *Kamerstukken II* 30 918, nr. 8 en *Kamerstukken II* 19 637, nr. 452.

³⁴⁴ Aldus de Wet op de Jeugdzorg en het Uitvoeringsbesluit. Zie ook ‘Kinderrechten in Nederland: illegale kinderen’, *Mens en samenleving* 9 januari 2009, <http://mens-en-samenleving.infonu.nl/diversen/29800-kinderrechten-in-nederland-illegale-kinderen.html>.

³⁴⁵ Artikel 10 Vreemdelingenwet.

³⁴⁶ De Jong & Van Os 2011, p. 20-21.

³⁴⁷ De Jong & Van Os 2011, p. 31 e.v.

dat daarmee het kunnen volgen van de stage niet noodzakelijkerwijs samenhangt.³⁴⁸ Een dergelijke zienswijze levert een knelpunt op met artikel 2 IVRK waarin het non-discriminatiebeginsel is vervat. Wanneer gedocumenteerde kinderen stage mogen lopen, zou dit ook moeten gelden voor ongedocumenteerde kinderen. Eind juni 2011 is een motie in de Tweede Kamer aangenomen waarin de regering verzocht wordt een stage voor deze groep jongeren mogelijk te maken zodat deze kinderen hun diploma kunnen halen.³⁴⁹ Ten slotte worden ongedocumenteerde kinderen die thuishoren in het speciaal onderwijs met nog meer obstakels geconfronteerd: meer nog dan bij ongedocumenteerde kinderen die algemeen onderwijs volgen het geval is, zijn er onduidelijkheden over inschrijving en financiering.

Aanbevelingen aan de Kinderombudsman

Wij adviseren de Kinderombudsman om ten aanzien van het recht op (toegang tot) gezondheidszorg en het recht op onderwijs de verantwoordelijke instanties aan te sporen toe te zien op de positie van minderjarige vreemdelingen; voldoet de overheid ook voor deze groep minderjarigen aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24 en 27 IVRK en is geen sprake van discriminatie (artikel 2 IVRK) ten aanzien van deze groep minderjarigen?

6.7 Nieuwe beleidsontwikkelingen

6.7.1 Minderjarige vreemdelingen en de strafbaarstelling van illegaliteit

De strafbaarstelling van illegaliteit is een beoogde nieuwe vreemdelingrechtelijke maatregel (het nieuwe artikel 108a Vreemdelingenwet).³⁵⁰ Naar schatting zijn er bijna 100.000 illegale vreemdelingen in Nederland. In totaal zijn 26 illegale alleenstaande minderjarige vreemdelingen aangetroffen door de politie. Het totaal aantal ongedocumenteerde amv's wordt op 750 geschat (tabel 6.6). In totaal zijn naar schatting ongeveer 30.000 ongedocumenteerde kinderen.

Tabel 6.6 Cijfers omtrent ongedocumenteerde vreemdelingen in 2009

Aantal geschatte volwassen en minderjarige vreemdelingen zonder papieren	97.145
Aantal illegale alleenstaande minderjarige vreemdelingen die zijn	26

³⁴⁸ Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011. Op 28 juni heeft de Minister dit antwoord herhaalt, nadat het debat hierover weer wat opgelaaid.

³⁴⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 144, nr. 8.

³⁵⁰ Overigens krijgt de illegaal die niet vertrekt sinds de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn (per 31 december 2011, zie *Stb.* 2011, 663), een inreisverbod opgelegd. Op de overtreding van dit inreisverbod staat een boete die kan worden omgezet in vervangende hechtenis (als de illegaal de boete niet kan betalen, hetgeen hij in de regel niet zal kunnen). Kortom, illegaliteit wordt op een verkapte manier al bestraft.

aangetroffen door de politie	
Geschatte totaalomvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen zonder papieren	750

Bron: De Minister voor Immigratie en Asiel, Kamerbrief over de aanpak van illegaal verblijf in reactie op het WODC-rapport illegalenschattig 2009, 18 juli 2011

De Nederlandse regering is niet voornemens om illegaliteit bij minderjarigen strafbaar te stellen. Ongedocumenteerde kinderen zullen dus niet per definitie strafbaar gesteld worden. Wel wijst Minister Leers erop dat 'in lijn met het regeerakkoord, prioriteit wordt gegeven aan de uitzetting en terugkeer van gezinnen met kinderen en van alleenstaande minderjarige vreemdelingen'.³⁵¹ De strafbaarstelling van illegaliteit voor *meerderjarigen* brengt ook de nodige risico's met zich mee voor ongedocumenteerde kinderen. Te denken valt aan de groep kinderen die met ongedocumenteerde ouders in Nederland verblijft. Deze ouders zullen wel strafbaar gesteld worden wanneer deze plannen doorgang vinden, wat de nodige gevolgen meebrengt voor deze kinderen. Tevens kan strafbaarstelling van illegaliteit voor volwassenen als uitstel van executie worden beschouwd: de overgang naar 18 jaar zou geen zwaard van Damocles moeten zijn.

6.7.2 Herijking amv-beleid

Het huidige amv-beleid zal worden afgeschaft en op dit moment wordt gewerkt aan de 'herijking' van het amv-beleid (beoogde afronding: eind februari, begin maart 2012). Bij deze herijking staat de bevordering van duurzame terugkeer centraal. Op verschillende terreinen wordt beleid gewijzigd, bijvoorbeeld de opvang van deze kinderen, de terugkeer van deze kinderen en een snellere procedure. Waarschijnlijk wordt het buitenschuld criterium ten aanzien van jongeren tot en met 15 jaar verruimd. Dit houdt in dat een vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten, in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning. Het conceptbeleid houdt in dat in geval terugkeer ondanks medewerking niet lukt, binnen drie jaar helderheid moet zijn over de toekomst. Procedures moeten sneller worden en indien een vergunning wordt afgegeven zal dit zijn voor de duur van 5 jaar in plaats van de huidige duur van 1 jaar.³⁵² Het nieuwe amv-beleid zal nauwkeurig getoetst moeten worden aan het Kinderrechtenverdrag. Er wordt bijvoorbeeld gevreesd dat meer kinderen in detentie terecht zullen komen omdat de criteria hiervoor aangescherpt zullen worden. Niet beschikken over papieren kan dan al een reden zijn om opgepakt te worden; dus toch een verkapte strafbaarstelling van illegaliteit. De Kinderombudsman adviseren wij hier de komende tijd uitdrukkelijk toe te zien op deze ontwikkeling.

6.8 Conclusies en aanbevelingen minderjarige vreemdelingen

³⁵¹ De Minister van Immigratie en Asiel 2011c, p. 4.

³⁵² Rijksoverheid, *Presentatie Deelproject Wet- en Regelgeving, Consultatie herijking AMV-beleid*, 24 januari 2012.

Minderjarige vreemdelingen zijn een zeer kwetsbare groep kinderen en dit geldt voor amv's en ongedocumenteerde kinderen in versterkte mate. Op vrijwel alle gebieden staan de rechten van deze kinderen onder druk en het huidige asielbeleid van de regering brengt zeker geen verbetering. Op bepaalde punten zijn kleine tegemoetkomingen merkbaar, zoals de belofte om de procedure voor minderjarige vreemdelingen te versnellen en de oprichting van kinderraden in AZC's, alsmede de toezegging van Minister Leers om de meldplicht voor gezinslocaties te versoepelen (niet meer op zon- en feestdagen) en de overdracht van onderwijs goed te laten verlopen als kinderen naar een andere locatie verhuizen. Maar over het algemeen valt nog een wereld te winnen voor deze kinderen. In dit hoofdstuk zijn aanbevelingen gepresenteerd ten aanzien van de thema's gezinsmigratie, opvang en voorzieningen, alleenstaande minderjarige vreemdelingen, 'worteling', minderjarigen in vreemdelingenbewaring, toegang tot gezondheidszorg en onderwijs en nieuwe beleidsontwikkelingen.

Hoogste prioriteit

Concluderend moet er in de naleving van het Kinderrechtenverdrag ten aanzien van minderjarige vreemdelingen nog veel verbeterd worden. Er moeten zo snel mogelijk beslissingen genomen worden ten aanzien van 200 kinderen die al langer dan 5 jaar in asielopvang zitten. Het is maar zeer de vraag of deze praktijk voldoet aan de eisen aan opvang die artikel 27 IVRK stelt, alsmede de eisen van artikel 6 lid 2 IVRK waarin de verdragsstaten aangespoord worden om te waarborgen dat kinderen zich in de ruimst mogelijk mate kunnen ontwikkelen. Verder moet er door de overheid duidelijkheid verschaft worden aan de 860 kinderen die al langer dan 5 jaar in Nederland zijn en nog steeds in procedure zijn (zoals Mauro). Het wortelingscriterium weegt zwaar – ook bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens - zo bleek hierboven en de aanbeveling van het Kinderrechtencomité om amv's het voordeel van de twijfel te gunnen in procedures verdient meer navolging. Ook kinderen die niet meer in procedure zitten en tevens niet uitgezet worden (te denken valt aan staatloze Roma-kinderen) en al wel jarenlang in Nederland verblijven, zijn een groep kinderen voor wie een structurele oplossing gevonden moet worden. Ten tweede is baart het hoge aantal afgewezen vergunningsaanvragen van nareizende kinderen in het kader van gezinshereniging zorgen. Temeer daar de omstandigheden in het land van vertrek vaak verre van wenselijk zijn, te denken valt aan kinderen die in vluchtelingenkampen verblijven. Het Kinderrechtenverdrag spreekt in artikel 10 duidelijke taal: een aanvraag voor gezinshereniging dient met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld te worden. Tot slot nopen de omstandigheden waarin kinderen verkeren op gezinslocaties tot actie. Het is te hopen dat de *quickscan* op de locaties Katwijk en Gilde Rijen de overheid doet inzien dat de rechten van de kinderen die hier verblijven en die hierboven zijn uitgewerkt, onvoldoende worden gerealiseerd. Tot slot is recentelijk gepleit voor een kinderrechtster die zich bezighoudt met minderjarige vreemdelingenzaken (niet alleen amv's, alle minderjarige vreemdelingen).³⁵³ Een suggestie die het doordenken zeer de moeite waard is.

³⁵³ Dit voorstel werd o.a. door hoogleraar Peter Rodriguez gedaan op het congres Kind en Immigratie, 26 januari 2011 te Leiden; zie ook 'Kinderombudsman: geef vreemdelingenkinderen een eigen procedure', *Right!* 2011-4, p. 30. Hierin wordt bepleit dat bij ieder besluit waarbij kinderen zijn betrokken, een zelfstandige afweging wordt gemaakt over de invloed van de beslissing op de positie van het kind.

Kinderrechtenmonitor 2012

Wij adviseren de Kinderombudsman op basis van het voorgaande dat de volgende drie thema's binnen het domein 'minderjarige vreemdelingen' de hoogste prioriteit hebben omdat hier de grootste risico's van kinderrechtenschendingen liggen:

1. Kinderen die langer dan vijf jaar in Nederland zijn (waaronder ook kinderen in asielopvang) en in procedure of kinderen die zijn uitgeprocedeerd maar die niet worden uitgezet en al lang in Nederland verblijven;
2. Vergunningsaanvragen van nareizende kinderen met het oog op gezinshereniging;
3. De opvang en voorzieningen van minderjarige vreemdelingen in gezinslocaties.

Slotbeschouwing

Inleiding

Met kinderen in Nederland gaat het in algemene zin goed. Kinderen in Nederland behoren tot de gelukkigste kinderen van de wereld en zij zijn zeer tevreden over hun gezondheid en familie. Onderwijs in Nederland is van hoge kwaliteit en er is een veelomvattend zorgstelsel waarmee aan kwetsbare groepen kinderen op vele terreinen ondersteuning kan worden geboden. De meerwaarde van deze Kinderrechtenmonitor is dat talrijke Nederlandse onderzoeken waarin de naleving van kinderrechten direct dan wel indirect aan de orde komt, op een rij zijn gezet en met elkaar een beeld opleveren over de naleving van de bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag.

Het VN-Kinderrechtenverdrag en de trias politica

Op het niveau van wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht is aandacht voor kinderrechten en het belang van naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-Kinderrechtenverdrag. In recente wetgeving wordt soms verwezen naar dit Verdrag als aanleiding voor wetsherziening, in de rechtspraak wordt het IVRK steeds vaker toegepast en in beleidsstukken worden de rechten uit het Kinderrechtenverdrag steeds vaker benadrukt. Tegelijk valt er nog een wereld te winnen. In vele wetsvoorstellen wordt niet ingegaan op kinderrechten, en ook wordt vaker helemaal niet ingegaan op de consequenties die wetswijzigingen hebben op (de positie van) jongeren. Zo worden er in het strafrecht wel wetswijzigingen doorgevoerd of wetsvoorstellen behandeld die tevens van belangrijke invloed zijn op het jeugdstrafrecht, zonder dat daar enige aandacht voor is (denk o.a. aan het recente wetsvoorstel waarmee een taakstraf voor zedendelicten niet meer mogelijk wordt of het voorstel waarin een taakstraf alleen nog voor een *first offender* mogelijk wordt). In de jurisprudentie is nog weinig eenheid en uniformiteit ten aanzien van de toepassing en interpretatie van rechten uit het Kinderrechtenverdrag te vinden. Onze hoogste rechtscolleges verschillen over de vraag of aan bepaalde bepalingen uit het Verdrag rechtstreekse werking moet worden toegekend of dat deze überhaupt moeten worden toegepast en invloed moeten hebben op een rechterlijke beslissing. En in beleidsnotities wordt het Kinderrechtenverdrag vaak genoemd, maar wordt een inhoudelijke vertaalslag nog maar weinig gemaakt en blijft het vaak bij een ruime verwijzing naar het Kinderrechtenverdrag in brede zin.

Het verzamelen van gegevens ten behoeve van deze monitor

In deze eerste Kinderrechtenmonitor is getracht inzichtelijk te maken hoe het met kinderrechten in Nederland anno 2012 is gesteld. Het is een dappere eerste poging om indicatoren te verzamelen die niet alleen inzicht kunnen bieden in de situaties waarmee kinderen in Nederland te maken krijgen, maar tevens kunnen helpen bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre Nederland voldoet aan zijn verplichtingen om de rechten uit het Kinderrechtenverdrag te implementeren. Gebleken is dat er op veel plekken veel informatie over kinderen en hun rechten wordt verzameld. Maar veelal gaat het om eenmalige onderzoeken en belangrijke cijfers en andere gegevens die ons inderdaad inzicht kunnen bieden in de mate en wijze van naleving van kinderrechten in Nederland ontbreken nog vaak. De inhoud van de eerste Kinderrechtenmonitor is dus sterk gestuurd door onderzoek dat reeds voorhanden was. Toch is geprobeerd om met

alle verzamelde gegevens een eerste beeld te geven van de huidige stand van zaken ten aanzien van de implementatie van kinderrechten in Nederland. In de komende jaren zal door het vergelijken van cijfers meer gezegd kunnen worden over de vraag of Nederland telkens een stapje vooruit komt ten aanzien van de implementatie van kinderrechten, of dat er voor bepaalde kinderrechten thema's sprake is van stilstand of achteruitgang. Daarbij is het in elk geval belangrijk dat veel van de in dit rapport gepresenteerde cijfers die vooralsnog maar eenmaal in kaart zijn gebracht, opnieuw worden gerapporteerd. Verder zullen meer en nieuwe indicatoren moeten worden ontwikkeld die niet alleen iets zeggen over het welzijn van kinderen, maar als 'kinderrechten-indicatoren' zijn aan te merken. Met andere woorden: indicatoren die ons inzicht geven in de mate van naleving van bepaalde (groepen van) kinderrechten.

Door alle beschikbare onderzoeken naast elkaar te leggen, is door middel van deze monitor duidelijk geworden waar zich de 'witte vlekken' in kennis over de naleving van het Kinderrechtenverdrag bevinden. Ten behoeve van de doorontwikkeling van deze Kinderrechtenmonitor zijn deze omissies vertaald naar meetbare indicatoren, waardoor we ons de komende jaren een meer omvattend beeld van de implementatie van het Kinderrechtenverdrag in Nederland kunnen vormen.

Het huidige Nederlandse klimaat

In algemene zin kunnen we tevreden zijn over het Nederlandse klimaat voor kinderen. Toch zijn er ook belangrijke zorgen, en juist omdat het in Nederland in algemene zin goed gaat met kinderen, is aandacht voor deze zorgen van belang. Nederland heeft immers de verplichting om telkens weer een stapje vooruit te zetten bij de implementatie van de kinderrechten uit het VN-Kinderrechtenverdrag. Wat dat betreft staat deze vooruitgang sterk onder druk vanwege de economische crisis en de forse bezuinigingen die de komende jaren zullen worden doorgevoerd. Een eerste belangrijke aanbeveling aan de regering is dan ook dat er bij de plannen en de uitvoering van de vele bezuinigingen telkens oog is voor de rechten van minderjarigen en de gevolgen die mogelijke bezuinigingen voor hen hebben. Onze kinderen zijn de toekomst en zij hebben recht op het vooropstellen van hun belangen in wetgeving, rechtspraak en beleid. Juist in economisch zware tijden moeten transparante afwegingen worden gemaakt bij beslissingen over bezuinigingen en moeten de belangen en rechten van minderjarigen niet uit het oog worden verloren. De verdragsstaten, dus ook Nederland, hebben volgens het Kinderrechtenverdrag de verplichting om alle maatregelen te nemen om de kinderrechten uit het Verdrag te verwezenlijken. Ten aanzien van economische, sociale en culturele rechten moeten deze maatregelen in de ruimste mate waarin de middelen die ter beschikking staan dit toelaten, worden genomen, zo staat in artikel 4 IVRK genoemd. De Kinderombudsman zou het kabinet moeten aansporen om een algemeen beleidsplan te ontwikkelen waarin de op handen zijnde bezuinigingen in het licht van kinderrechten worden gepresenteerd en waarin wordt aangegeven welke acties zullen worden getroffen om de rechten van kinderen zoveel mogelijk te beschermen.

Naast de genoemde bezuinigingen die in deze kabinetsperiode hoog op de agenda staan, valt ook de repressieve en op veiligheid gerichte toon van het kabinet op. Na jaren waarin positief beleid is ontwikkeld ten aanzien van minderjarigen die met het jeugdstrafrecht in

Kinderrechtenmonitor 2012

aanmerking komen of die hinderlijk of overlastgevend gedrag vertonen, lijkt met het huidige kabinet een kentering te zijn opgetreden. In plaats van preventieve voorzieningen (bijvoorbeeld het versterken van de leefomgeving van kinderen) lijkt de focus te zijn verschoven naar meer repressief beleid.

Zorgen anno 2012

In deze monitor is aandacht besteed aan verschillende thema's binnen de domeinen (1) gezinssituatie en alternatieve zorg, (2) bescherming tegen exploitatie en geweld, (3) vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht, (4) toereikende levensstandaard, (5) onderwijs en (6) minderjarige vreemdelingen. Rechten van minderjarige vreemdelingen komen in alle overige domeinen terug, maar worden als speciaal domein belicht omdat de zorgen hierover het grootst zijn. Hieronder worden onze grootste zorgen ten aanzien van de naleving van kinderrechten gepresenteerd. Hoewel wij alle hierboven besproken thema's belangrijk vinden en er op alle thema's vooruitgang wenselijk is, hebben wij op basis van alle in dit rapport gepresenteerde gegevens toch voor elk van de zes kinderrechtdomeinen een drietal thema's onderscheiden ten aanzien waarvan de zorgen over de naleving van kinderrechten het grootst zijn. Voor elk van deze thema's, die nog ruim zijn geformuleerd, zijn in de eerdere hoofdstukken verschillende concrete aanbevelingen gedaan die ter harte zouden moeten worden genomen bij de aandacht voor deze thema's. Vervolgens hebben wij op basis van deze achttien hoogst geprioriteerde kinderrechthema's de drie hoofdpunten onderscheiden die volgens ons in Nederland de meeste aandacht verdienen en waar de Kinderombudsman de hoogste prioriteit aan zou moeten geven. Per domein zijn de thema's gepresenteerd op volgorde van ernst van de zorgen over de naleving van het Kinderrechtenverdrag.

EEN THEMATISCH OVERZICHT VAN GESIGNALEERDE GROOTSTE ZORGEN EN RISICO(S) (GROEPEN) TEN AANZIEN VAN DE NALEVING VAN KINDERRECHTEN PER KINDERRECHTENDOMEIN
DOMEIN 1 GEZINSSITUATIE EN ALTERNATIEVE ZORG
<ol style="list-style-type: none"> 1. Uit huis geplaatste kinderen: voldoende beschikbare opvang en voldoende aandacht voor het uitgangspunt dat plaatsing in een pleeggezin de voorkeur verdient; 2. Onder toezicht gestelde kinderen en hun recht op effectieve participatie in procedures met (juridische) ondersteuning; 3. Vermindering van wachtlijsten en bescherming van kinderen die moeten wachten op geïndiceerde zorg.
DOMEIN 2 BESCHERMING TEGEN EXPLOITATIE EN GEWELD
<ol style="list-style-type: none"> 1. Preventie en signalering van kindermishandeling: inzet <i>evidence-based</i> preventieprogramma's, gebruik meldcodes en deskundigheidsbevordering van professionals; 2. Behandeling van minderjarige slachtoffers van kindermishandeling; 3. Bescherming van minderjarigen over wie een melding is gedaan bij het AMK: bewaak de veiligheid van het kind tijdens de procedure.
DOMEIN 3 VRIJHEIDSBENEMING EN JEUGDSTRAFRECHT
<ol style="list-style-type: none"> 1. Toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen (voorbehoud bij artikel 37 IVRK); 2. Gebruik van vrijheidsbeneming in de voorfase van het strafproces zonder voldoende alternatieven in te zetten; 3. Beleid ten aanzien van de registratie van jongeren en de weigering afgifte VOG aan minderjarige wetsovertreders.
DOMEIN 4 TOEREIKENDE LEVENSSSTANDAARD
<ol style="list-style-type: none"> 1. Inzicht in de toegang van gehandicapte kinderen tot voorzieningen en de wijze waarop met hun rechten en belangen in de kabinetsplannen rekening wordt gehouden; 2. Het nauwlettend volgen van de huidige groep kinderen die leven in armoede en het voorkomen van het verder afglijden van deze kinderen en kinderen die net tegen de armoede aanleunen; 3. Het voorkomen van zwerven en verbeteren van de positie van zwerfjongeren.
DOMEIN 5 ONDERWIJS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Recht op onderwijs voor kinderen die momenteel op basis van een cluster 3 of 4 indicatie of een rugzakje extra zorg ontvangen bij het volgen van onderwijs, maar waarvan de toegang tot deze extra zorg bedreigd wordt; 2. Recht op onderwijs van goede kwaliteit voor kinderen in gesloten setting; 3. Recht op onderwijs voor thuiszitters, specifiek kinderen die geen hulp vanuit school ontvangen en kinderen op een plek in het speciaal onderwijs wachten.
DOMEIN 6 MINDERJARIGE VREEMDELINGEN
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kinderen die langer dan vijf jaar in Nederland zijn (waaronder ook kinderen in asielopvang) en in procedure of kinderen die zijn uitgeprocedeerd maar die niet worden uitgezet en al lang in Nederland verblijven; 2. Vergunningsaanvragen van nareizende kinderen met het oog op gezinshereniging;

3. De opvang en voorzieningen van minderjarige vreemdelingen in gezinslocaties.

De thema's die voor elk van de zes kinderrechtendomeinen zijn geprioriteerd, wegen niet allemaal even zwaar in de zin dat voor elk thema evenveel aandacht nodig is. Voor sommige domeinen geldt dat er minder zorgen over de naleving van kinderrechten zijn dan voor andere domeinen. Zo is ten aanzien van de relevante kinderrechten voor de domeinen toereikende levensstandaard en onderwijs (voor het grootste gedeelte sociaal-economische rechten die veelal gaan over het welzijn van kinderen) in dit rapport aangegeven dat er in Nederland eigenlijk in grote lijnen geen bijzondere zorgen over bestaan, behalve voor de extra kwetsbare groepen kinderen die in deze context bijzondere aandacht verdienen en die eerder in dit rapport zijn belicht.

Welke (groepen) kinderen zijn onze grootste zorg?

Als we kijken naar de ernst van de problematiek (lees: de (potentiële) negatieve gevolgen voor kinderen waardoor bepaalde kinderrechten onder druk komen te staan), de mate waarin de naleving van bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag tekort (dreigt te) schiet(en) en de omvang van de groep kinderen die hiermee te maken heeft, dan identificeren wij een vijftal hoofdzorgen ten aanzien van de naleving van kinderrechten in Nederland anno 2012.

➤ *Grote zorgen over de prevalentie van kindermishandeling en de rechten van kinderen die met kindermishandeling te maken krijgen*

Een eerste zorg is het hoge aantal gevallen van kindermishandeling in Nederland en de rechten van kinderen in dit opzicht. In artikel 19 van het Kinderrechtenverdrag zijn een groot aantal aspecten benoemd waar verdragsstaten zich voor moeten inzetten in het licht van situaties van kindermishandeling: preventie, signalering, aanpak en behandeling. De Kinderombudsman heeft eerder zijn grote zorgen uitgesproken over de inspanningen van de overheid om kindermishandeling tegen te gaan en slachtoffers van kindermishandeling te ondersteunen en zorg en bescherming te bieden. Dit thema moet de komende jaren hoog op de politieke agenda blijven staan. Het Actieplan Aanpak Kindermishandeling van eind 2011 en de Taskforce Kindermishandeling die onlangs is ingesteld zullen moeten leiden tot concrete, meetbare stappen vooruit en monitoring door de Kinderombudsman is ten zeerste aan te raden.

➤ *Grote zorgen over minderjarige vreemdelingen*

Het andere zorg betreffen alle eerder besproken aandachtspunten binnen het domein minderjarige vreemdelingen. Op alle onder dit domein besproken thema's is sprake van grote zorgen; de kinderrechten van deze groep kinderen in Nederland staan ernstig onder druk en worden onvoldoende nageleefd. In deze monitor worden verschillende aanbevelingen gedaan aan de Kinderombudsman, allereerst gericht op het inzichtelijker maken van de situatie van deze groep kinderen en bedoeld om de kinderrechten voor deze groep beter te kunnen monitoren. Er zal de komende jaren veel aandacht nodig zijn voor de kinderrechten van deze minderjarigen omdat Nederland op dit moment onder de maat presteert. Dit thema zal ook zeker onderwerp van gesprek zijn bij de aankomende rapportage van Nederland aan het VN-Kinderrechtencomité.

➤ *Grote zorgen over kinderen met een beperking en hun recht op ondersteuning bij het volgen van onderwijs*

De positie van kinderen met een beperking en hun recht op ondersteuning bij het volgen van onderwijs baart ons grote zorgen, nu er de komende jaren flink bezuinigd gaat worden ten aanzien van deze doelgroep. Met het wetsvoorstel passend onderwijs wordt beoogd om minder kinderen met een cluster 3 en 4 indicatie speciaal onderwijs te laten volgen. Deze kinderen zullen straks op reguliere scholen moeten worden opgenomen. Daarbij komt het systeem van leerlinggebonden financiering (bekend als 'het rugzakje') te vervallen. Daarnaast zijn er ook plannen voor een klassenvergroting van 10% in het speciaal onderwijs. Voor alle kinderen die met een 'rugzakje' op een reguliere school onderwijs volgen en de minderjarigen met een cluster 3 of 4 indicatie in het speciaal onderwijs moet de komende tijd zorgvuldig worden bekeken of zij niet extra getroffen worden. Het niet meer hebben van toegang tot het speciaal onderwijs en geen of onvoldoende extra zorg meer krijgen in het regulier onderwijs vormen een ernstige bedreiging van hun recht op onderwijs.

➤ *Grote zorgen over kinderen die in armoede leven*

Kinderen die in Nederland in armoede leven en tot en in gezinnen wonen die tot de laagste inkomensgroep behoren, verdienen de komende jaren bijzondere aandacht, nu de verslechterde economische situatie en de forse (plannen tot) bezuinigingen hen zeker zullen treffen. Het is de vraag of wij voor deze doelgroep dan nog kunnen spreken over een 'toereikende levensstandaard' (artikel 27 Kinderrechtenverdrag). Er zal op moeten worden toegezien of het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, de komende jaren toeneemt en of de situatie van kinderen die in armoede leven, niet verslechtert. Deze kinderen hebben recht op voldoende ondersteuning en materiële bijstand, zodat zij kunnen blijven meedoen in de samenleving en hun minimale levensbehoeften (voedsel, kleding en huisvesting) niet onder druk komen te staan.

➤ *Grote zorgen over minderjarigen die in aanraking komen met politie en justitie*

De rechten van minderjarigen die te maken krijgen met politie en justitie is een ander belangrijk punt van zorg (hieronder vallen een groot aantal thema's uit het kinderrechtendomein vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht). Het huidige kabinet presenteert telkens nieuwe plannen en beleidswijzigingen waarmee een verharding van de aanpak van jeugdcriminaliteit wordt nagestreefd. Veel jeugdigen die met het jeugdstrafrecht in aanraking komen, krijgen te maken met vrijheidsontneming. Zij worden voor kortere of langere tijd achter gesloten deuren geplaatst met alle gevolgen van dien. Het Kinderrechtenverdrag leert ons dat vrijheidsontneming zoveel als mogelijk moet worden tegengegaan en voor de kortst mogelijk passende duur moet gelden. Het is zaak dat Nederland meer werk maakt van alternatieven voor vrijheidsbeneming. Ook is het belangrijk dat minderjarigen niet ten onrechte te maken krijgen met een hard repressief overheidsbeleid zonder dat vast staat dat zij een strafbaar feit hebben gepleegd. Een strafrechtelijke vervolging mag volgens het Kinderrechtenverdrag ook niet de re-integratie in de samenleving belemmeren; hier moeten jeugdigen juist bij worden geholpen. De rechten van minderjarigen in het jeugdstrafrecht moeten de komende jaren streng worden bewaakt.

De doorontwikkeling van de Kinderrechtenmonitor

Een landelijke monitor waarin de naleving alle bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag aan indicatoren worden getoetst en vervolgens op waarde worden geschat (geanalyseerd aan de hand van datzelfde Kinderrechtenverdrag) wordt door het Kinderrechtencomité ten zeerste aanbevolen. Overzicht aanbrenge in bestaand onderzoek, bekeken door een kinderrechtenbril, levert nieuwe inzichten op. Het is te hopen dat deze monitor als ‘aanjager’ voor verder onderzoek gaat fungeren. Ten eerste in het kader van de doorontwikkeling van een volgende monitor waarin voorstellen met betrekking tot nieuwe indicatoren een plaats krijgen. Maar ook als aanjager voor verder en diepgravender onderzoek in het omvangrijke kinder- en jeugdveld zodat we in Nederland steeds beter gaan weten welke kinderrechten onder druk staan, welke groepen kinderen het meest kwetsbaar zijn en we ook steeds beter weten wat we (nog) niet weten. Met deze monitor is een basis gelegd, die in de komende jaren uitgebreid zal worden. Internationaal en rechtsvergelijkend onderzoek is hard nodig, net als beter inzicht in de manier waarop in de rechtspraak het Kinderrechtenverdrag van invloed is.

Bewaak kinderrechten in Nederland

Kinderen in Nederland verdienen een zorgvuldige bewaking van hun rechten. De Nederlandse overheid moet zich als verdragsstaat bij het Kinderrechtenverdrag tot het uiterste inspannen om de kinderrechten uit het Verdrag te garanderen voor elk kind in Nederland. Kinderrechten moeten in Nederland op alle niveaus en terreinen waar kinderen een rol spelen, worden nageleefd. Ook de decentrale overheid (gemeenten, provincies) moet kinderrechten hoog in het vaandel dragen, en ook professionals die met kinderen werken of over kinderen beslissen moeten voldoende aandacht hebben voor kinderrechten. De Kinderombudsman en het middenveld kinderrechten (NGO's) hebben een belangrijke waakfunctie en zullen van zich laten horen als kinderrechten in de knel dreigen te komen. Voor de naleving van kinderrechten is het van belang dat er telkens weer aandacht is voor de vraag hoe kinderrechten bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid een rol hebben gespeeld. In dat opzicht kunnen we nog veel leren van een buurland als België. In Vlaanderen is een jongeren- en kindeffectrapportage verplicht bij elk wetsvoorstel dat invloed heeft op kinderen- en jongeren en is een jaarlijkse rapportage van het kabinet over de wijze van implementatie van kinderrechten in wetgeving en beleid aan het parlement verplicht. Juist in deze jaren van economische crisis en bezuinigingen verdienen deze beide voorbeelden van een actiever omgaan met kinderrechten navolging. De Kinderombudsman zou het kabinet tot het instellen van een verplichting tot een kindeffectrapportage bij wetsvoorstellen en een jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over de implementatie van kinderrechten in wetgeving, beleid en uitvoering moeten bewegen, zodat het kabinet zich op deze wijze actiever met kinderrechten moeten gaan bezighouden. Dit zou bijdragen aan het monitoren van de naleving van kinderrechten in Nederland en doet recht aan de verplichtingen die Nederland bij de ratificatie van het Kinderrechtenverdrag is aangegaan.

Literatuurlijst

Literatuur

Abraham e.a. 2011

M. Abraham, W. Buysse, L. Loef & B. van Dijk, *Pilots Signaleringsinstrument 12-geëvalueerd*, Amsterdam: WODC / DSP-groep, 2011.

Algemene Rekenkamer 2010

Algemene Rekenkamer, *Bevindingen Algemene Rekenkamer instroom, doorstroom en uitstroom (gesloten) jeugdzorg*, 10 maart 2010 (brief over gesloten jeugdzorg).

Alink e.a. 2011

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

Armoedesignalement 2011

Armoedesignalement 2011, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau 2011.

Baartman 2012

H. Baartman, 'Actieplan Aanpak Kindermishandeling 2012-2016: een commentaar', *FJR* 2012/2.

Uit Beijerse 2009

J. uit Beijerse, 'De nieuwe regeling van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen in het licht van de onschuldpresumptie', *Proces* 2009.

Van Bergen & Van Lisdonk 2010

D. van Bergen & J. van Lisdonk, 'Acceptatie en negatieve ervaringen van homojongeren', in: S. Keuzenkamp (red.), *Steeds gewoner, nooit gewoon. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2010.

Berger & Van der Kroon 2011

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

Bergwerff 2011

M. Bergwerff, 'Jongeren in jeugdzorg blowen vaker', *Volkscrant* 13 december 2011.

BNRM 2011

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Kinderpornografie – Eerste rapportage van de nationaal rapporteur*, Den Haag: BNRM 2011

BNRM 2012

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel – Kwantitatieve gegevens over (de vervolging en berechting) van verdachten en veroordeelden in mensenhandelzaken in de periode 2006-2010*, Den Haag: BNRM 2012.

Boone & Moerings 2007

M. Boone & M. Moerings, 'De cellenexplosie. Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs', *Justitiële verkenningen* 2007, pp. 9-30.

Brancherapportage Jeugdzorg 2010

Jeugdzorg Nederland, *Brancherapportage jeugdzorg 2010*, Utrecht 2010.

Brand 2009

P. Brand, *De stoel van god*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2009

Van den Brink 2012

Y.N. van den Brink, 'De onschuld voorbij? Over de toepassing van de voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarige verdachten in Nederland', *FJR* 2012/4.

Brummelhuis & Drouven 2011

K. Brummelhuis & L. Drouven, *Telling zwerfjongeren. Aantallen op basis van definitie 2010*, Enschede: HHM 2011.

Ten Brummelaar & Kalverboer 2011

M. ten Brummelaar & M. Kalverboer, *Kinderen, kinderrechten en de strafrechtelijke procedure*, RUG 2011.

Bruning e.a. 2011a

M.R. Bruning e.a., *Voorstudie Kinderrechtenmonitor*, Universiteit Leiden 2011.

Bruning 2011b

M.R. Bruning, Ongepaste aanpassingen passend onderwijs (editorial). *Right!* 2011-2.

Bruning 2012

M.R. Bruning, 'De VOG voor minderjarige wetsovertreders', te verschijnen in *Proces* (special VOG), voorjaar 2012.

CBS 2010

CBS, *Statistical Yearbook of the Netherlands Antilles 2010*. Willemstad: Central Bureau of Statistics, 2010.

Centrale Autoriteit 2010

'Cijfers 2009/2010 zaken van internationale kinderontvoering', *Centrale Autoriteit* 28 februari 2011 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2011/03/01/brief-tweede-kamer-cijfers-2009-2010-zaken-van-internationale-kinderontvoering.html>.

Dietz 2003

W.H. Dietz, 'Establishing a standard definition for child overweight and obesity worldwide', in: T.J. Cole, M.C. Bellizzi, K.M. Flegal & W.H. Dietz, *Body mass index cut offs to define thinness in children and adolescents: international survey*, *BMJ* 2000-320.

Directoraat-Generaal Preventie 2011

Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties, *Factsheet Verklaring omtrent het gedrag*, Ministerie van Justitie 2011.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken 2011

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken, brief d.d. 13 december 2011, o.v.v. 'WOB-verzoek t.b.v. gezinshereniging', kenmerk 5711168/11

DJI 2011

DJI, *Vreemdelingenbewaring in getal 2006-2010*, 20 mei 2011.

DSP-Groep 2011

DSP-Groep, *Vraag en aanbod forensisch-medische expertise bij de aanpak van kindermishandeling*, Amsterdam 2011.

DSP groep & H&S Consult 2009

W. Buysse e.a., *Back to school. Thuiszitters in de GGZ Kinderen en Jeugd Rivierduinen*, Woerden: H&S Consult, Amsterdam: DSP-groep 2009.

Eichelsheim & Van der Laan 2011

V.I. Eichelsheim & A.M. van der Laan, *Jongeren en vrijheidsbeneming. Een studie naar de wijze waarop jongeren in Justitiële Jeugdinrichtingen omgaan met vrijheidsbeneming*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Europese Commissie 2000

Europese Commissie, *Europees verslag over de kwaliteit van het schoolonderwijs: zestien kwaliteitsindicatoren*, mei 2000.

Factsheet Pleegzorg 2010

Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2010*, Utrecht 2011.

Flash Eurobarometer 2008

Flash Eurobarometer, *The Rights of the Child Analytical Report*, EC 2008.

Gezondheidsraad 2011

Gezondheidsraad, *Behandeling van de gevolgen van kindermishandeling*, Den Haag 2011.

GGZ Nederland 2010

Kinderrechtenmonitor 2012

GGZ Nederland, *Jeugd-ggz: Investeren in de toekomst! Ambities voor 2011-2014*, Amersfoort: GGZ Nederland 2010.

De Gouw 2012

J.M.M. de Gouw, *Effectiviteit van overheidsbeleid op het gebied van publieke gezondheid. Met name op het gebied van overgewicht, voeding en bewegen* (diss. Enschede UT), Leiden: GGD Hollands Midden 2012.

De Haan 2010

J. de Haan, *NL Kids Online*. Den Haag: SCP 2010

HBSC 2009

S. van Dorsselaer e.a., *Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*, Utrecht: Trimbos-instituut 2010

Herweijer 2011

L. Herweijer, *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties in het basis- en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Plan Bureau 2011.

Herweijer 2008

L. Herweijer, 'Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs', in: P. Schnabel, R. Bijl & J. de Hart, *Betrekkelijke betrokkenheid, Studies in sociale cohesie, Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008.

Van der Hof & Koops 2011

S. van der Hof & B.J. Koops, 'Adolescents and cybercrime: Navigating between freedom and control', *Policy & Internet* 2011-2, nr. 4.

Inspectie Jeugdzorg 2012

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarwerkprogramma 2012*, Den Haag.

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie van het Onderwijs 2011

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie van het Onderwijs, *Tussentijds bericht toezicht JeugdzorgPLUS. Notitie over de stand van zaken*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2011.

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie van de Sanctietoepassing 2010

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie van de Sanctietoepassing, *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2010.

Inspectie van het Onderwijs 2011

Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009-2010*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

Jaarbericht Inspectie Jeugdzorg 2010

Kinderrechtenmonitor 2012

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarbericht 2010*, Utrecht 2011.

Jaarbericht Kinderrechten 2011

Defence for Children & Unicef, *Jaarbericht Kinderrechten 2011*, Voorburg/Leiden 2011.

Jaarbericht Openbaar Ministerie 2010

Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2010*, mei 2011.

Jaarbericht Raad voor de Kinderbescherming 2010

Raad voor de Kinderbescherming, *Jaarbericht 2010. De Raad in ontwikkeling*, Den Haag 2010.

Jaarverslag AMK 2010

Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, *AMK Overzicht 2010*, Utrecht.

Jaarverslag CoMensha 2010

CoMensha, *Het gezicht van CoMensha. Jaarverslag 2010*, Amersfoort 2011.

Jaarverslag Jantje Beton 2010

Jantje Beton *Jaarverslag Jantje Beton 2010. Buiten spelen is leuker*, Amstelveen: Stichting Nationaal Jeugdfonds Jantje Beton 2010.

Jaarverslag Kindertelefoon 2010

De Kindertelefoon, *12 maanden Kindertelefoon*, Utrecht 2011.

Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2010

Meldpunt Kinderporno op internet, *Jaarverslag 2010. Naar een internet zonder seksueel misbruik van kinderen*, Amsterdam 2011.

Jehoel-Gijsbers 2009

G. Jehoel-Gijsbers, *Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen*, Den Haag: SCP 2009.

De Jong & Van Os 2011

S. de Jong & C. van Os, *De Kleine Gids, rechten van kinderen zonder papieren 2011, moeilijke zaken makkelijk uitgelegd*, Deventer: Kluwer 2011.

Kepper e.a. 2011

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

Keuzekamp 2010

S. Keuzenkamp, 'De houding van Nederlanders tegenover homoseksualiteit', in: S. Keuzenkamp (red.), *Steeds gewoner, nooit gewoon. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2010.

Kinderrechtencomité 2011

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

Kinderrechtencomité 2009

Kinderrechtencomité, *Aanbevelingen uit het Slotcommentaar van het Kinderrechtencomité: het Koninkrijk der Nederlanden* (CRC/C/NLD/CO/3), vijftigste zitting d.d. 30 januari 2009.

Kinderrechtencomité 2007

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

Kinderrechtencomité 2005

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 6 on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin* (CRC/GC/2005/6), 3 juni 2005.

Kinderrechtencomité 2001

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 1, The Aims of Education* (CRC/GC/2001/1), 17 april 2001.

Van Kleef 2012

M.L. van Kleef (Raad voor de Kinderbescherming), Presentatie op het symposium ter gelegenheid van de oratie van prof. I. Weijers, Academiegebouw Utrecht 20 januari 2012.

Kloosterboer 2009

K. Kloosterboer, *Kind in het centrum, kinderrechten in het asielzoekerscentrum*, Unicef, juni 2009.

Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink 2009.

Knoeff-Gijzen & Kienhuis-Heerink, 'Kindersterfte in Nederland in de afgelopen decennia, *Tijdschrift voor Jeugdgezondheidszorg* 2009-41, nr. 1.

Kromhout, Wubs & Beenackers 2011

M.H.C. Kromhout, H. Wubs & E.M.Th. Beenackers, *Illegaal verblijf in Nederland. Een literatuuronderzoek*, Den Haag: WODC 2008, p. 49-50. Zie ook C. van Os & S. de Jong, *De Kleine Gids. Rechten van kinderen zonder papieren*, Deventer: Kluwer 2011.

Kromhout & Liefwaard 2010

M.H.C. Kromhout & T. Liefwaard, *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot beschermde opvang risico AMV's*, WODC/WPI 2010.

Van der Laan & Blom 2011

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

Van der Laan & Weijers 2008

A.M. van der Laan & I. Weijers, 'De beleving van de vrijheidsbeneming', in: I. Weijers (red.), *Justitiële interventies. Voor jeugdige daders en risicjongeren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, pp. 333-345.

Van der Laan 2005

P.H. van der Laan, 'Jeugd, criminaliteit, politie en justitie', *Delikt en Delinkwent* 2005, pp. 986-1013.

Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011

Landelijke nota gezondheidsbeleid, *Gezondheid dichtbij*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2011.

Liefwaard 2011

T. Liefwaard, 'Strafrecht voor adolescenten. Een kritische analyse van de plannen van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie', *NJB* 2011-37.

Livingstone e.a. 2011(a)

S. Livingstone e.a., *Risks and safety on the internet: The perspective of European children. Full Findings*, London: EU Kids Online 2011.

Livingstone e.a. 2011(b)

S. Livingstone e.a., *Social Networking, Age and Privacy*, EU Kids Online report 2011.

Meeuwese e.a. 2005

S. Meuwese, M. Blaak, M. Kaandorp (red.), *Handboek internationaal jeugdrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

Merkus, Eskes & Mackenbach 2006

J.M.W.M. Merkus, M. Eskes & J.P. Mackenbach, 'Perinatale sterfte in Nederland: een probleem van velen, een probleem van niemand', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 2006-150.

Minister van Immigratie, Integratie en Asiel 2011a

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Kamerbrief o.v.v. 'Gezinslocaties', kenmerk 2011-2000584256, 21 december 2011.

Minister van Immigratie, Integratie en Asiel 2011b

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Kamerbrief, kenmerk 5687612/11, o.v.v. 'Beperking detentie alleenstaande minderjarige vreemdelingen', 10 maart 2011.

Minister van Immigratie en Asiel 2011c

Minister van Immigratie en Asiel, Kamerbrief over de aanpak van illegaal verblijf in reactie op het WODC-rapport illegalenschating 2009, 18 juli 2011.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2011

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Reactie op kamervraag/vragen van het lid Klaver (GroenLinks) over een tussenoplossing voor stageproblemen voor illegale leerlingen, 26 april 2011.

Ministerie van Justitie 2010

Ministerie van Justitie, *Adoptie: trends en analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2006 tot en met 2010*, Den Haag 2010.

Ministerie van VWS 2011

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk CZ/U3038501, o.v.v. 'Jaarrapportage Vermindering Suïcidaliteit 2010', 17 januari 2011.

Ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie 2012

Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie, *Kinderen Veilig. Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016*, Den Haag 2012.

NFI 2011

Nederlands Forensisch Instituut, *Jaarverslag 2010 Nederlandse DNA-databank voor strafzaken*, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.

Nijhof 2011

K. Nijhof, *Crossing Barriers; evaluation of a new compulsory residential treatment program for youth* (diss. RU Nijmegen), 2011.

Mooij, De Wit & Fettelaar 2011

T. Mooij, W. de Wit & D. Fettelaar. *Sociale veiligheid in en rond scholen. Primair en Voortgezet Onderwijs 2006 – 2010*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen 2011.

Pharos 2010

Pharos, *Ongedocumenteerde kinderen en de toegang tot gezondheidszorg*, juni 2010.

Rijksoverheid 2012

Rijksoverheid, *Presentatie Deelproject Wet- en Regelgeving, Consultatie herijking AMV-beleid*, 24 januari 2012.

Pijpers 2010

R. Pijpers (red.), *Aap Noot Muis. Peuters en kleuters op het internet*. Stichting Mijn Kind Online 2010.

PI Research 2010

I.E. Berends e.a., *Bescherming bekeken: een onderzoek naar ontwikkelingen en regionale verschillen in het aantal ondertoezichtstellingen en machtigingen uithuisplaatsingen*, Duivendrecht : PI Research/WODC 2010.

Politie 2011

Politie, *Kinderporno aangepakt*, Tilburg, 9 juni 2011.

Rap & Weijers 2011a

S.Rap & I. Weijers 2011, *De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief*, Raad voor de Rechtspraak Research Memoranda 2011-2.

Rap & Weijers 2011b

S. Rap & I. Weijers, 'De jeugdstrafzitting in pedagogisch perspectief', *Rechtstreeks* 2011.

Reneman 2011

A.M. Reneman, 'Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden. Over hoe het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind via het EU-recht en het EVRM binnendringt in het Nederlandse vreemdelingenrecht', *A&MR* 2011-8.

Roest, Lokhorst & Vrooman 2010

A. Roest, A.M. Lokhorst & C. Vrooman, *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2010.

Roede & Felix 2009

E. Roede & C. Felix, *Het einde van pesten op school in zicht? De effectiviteit van antipestaanpakken op basisscholen*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam 2009.

De Roos 2010

S. de Roos, 'Schoolbeleving, sfeer in de klas en spijbelen', in: S. Dorsselaer e.a. (red.), *HBSC 2009. Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*, Utrecht: Trimbos-Instituut 2010.

RSJ 2011(a)

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Het jeugdstraiproces: toekomstbestendig!*, advies 14 maart 2011.

RSJ 2011(b)

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Zorg voor ingesloten licht verstandelijk beperkte jongeren*, advies 6 juni 2011.

RVZ 2011

RVZ, *Preventie van welvaartsziekten*, Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 2011.

Scheepmaker 2006

M.P.C. Scheepmaker, 'Voorwoord', *Justitiële Verkenningen* 2006-6.

Scheerens, Luyten & Van Ravens 2011

J. Scheerens, H. Luyten & J. van Ravens, '*Visies op onderwijskwaliteit. Met illustratieve gegevens over de kwaliteiten van het Nederlandse primair en secundair onderwijs*', Universiteit Twente: NWO/PROO 2011.

Sonck & De Haan 2011

N. Sonck & J. de Haan, *Kinderen en internetrisico's*, SCP, oktober 2011

Sonnenschein e.a. 2010

A. Sonnenschein, D.E.G. Moolenaar, P.R. Smit & A.M. van der Laan, *Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinstelling in verandering. Trends, ketenontwikkelingen en achtergronden*, WODC, Memorandum 2010-1.

Steketee, Mak & Tierolf 2010

M. Steketee, J. Mak & B. Tierolf, *Kinderen in Tel Databoek 2010. Kinderrechten als basis voor lokaal Jeugdbeleid*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2010.

Task Force Mensenhandel (II) 2011

Task Force Mensenhandel (II), *Plan van Aanpak 2011-2014. De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken*, juli 2011.

TNO 2010

TNO, *Vijfde landelijke groeistudie*, Leiden: TNO 2010.

Traag & Marie 2011

T. Traag & O. Marie, 'Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie: cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland', *Sociaaleconomische trends*, 4e kwartaal 2011.

Trienekens e.a. 2010

I. Trienekens e.a., *Laksmonitor. Tevredenheidsonderzoek*. Nijmegen: ResearchNed 2010.

Trouw 2011a

Trouw, 'Hoge babysterfte in Nederland is een mythe', 30 september 2011.

Trouw 2011b

Trouw, 'Autismecentrum biedt kinderen dagbesteding', 11 september 2011.

UNICEF Innocenti Research Centre 2007

Kinderrechtenmonitor 2012

UNICEF Innocenti Research Centre, *Promoting the Rights of Children with Disabilities*, Florence: UNICEF 2007.

Valkenburg 2007

P. Valkenburg, *Beeldschermkinderen*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2007.

Verhoef, Govers-Vreeburg & Lubbersen 2011

J. Verhoef, E.J.E. Govers-Vreeburg & D.M.S. Lubbersen 2011, *Hoera! Ik ga weer naar school! Leerlingen met psychische of gedragsproblemen die thuiszitten*, Den Haag: Nationale Ombudsman 2011.

Verwijs e.a. 2011

R. Verwijs e.a., *Loverboys en hun slachtoffers*, Verwey-Jonker Instituut 2011.

Van Vianen 2010

R.T. van Vianen e.a., *De inzet van het strafrecht bij kindermishandeling*, WODC 2010.

VN Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten 2000

VN Comité voor de Economische, Sociale en Culturele Rechten, *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health* 2000.

Volkskrant 2012

Volkskrant, 'Overgewicht neemt snel toe bij kinderen', 26 januari 2012.

Volkskrant 2011

Volkskrant, 'Kabinet accepteert zwarte scholen', 7 februari 2011.

Van Walsum 2011

S.K. van Walsum, 'Mauro mag niet blijven' en AB RvS 16 juni 2011', *A&MR* 2011-9.

Weijers 2006

I. Weijers, *Jeugdige dader, volwassen straf?*, Deventer: Kluwer 2006.

Weijers & Imkamp 2011

I. Weijers & F. Imkamp, 'Inleiding', in: I. Weijers & F. Imkamp (red.), *Jeugdstrafrecht in internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Officiële publicaties

- *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 51
- *Kamerstukken II* 2009/10, 31 839, nr. 66.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 31 839, nr. 127.
- *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, nr. A.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 76
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 015, nr. 78.

Kinderrechtenmonitor 2012

- *Kamerstukken II* 2010/11, Aangangsel nr. 3539.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 133
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 137.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 145.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 31893, nr. 168.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 144, nr. 8.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 000 IV, nr. 55.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 068, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 106, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 187, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2011/12, Aangangsel, nr. 803.

Regelgeving

- Europese Commissie, *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ* (COM(2010)94), Brussel 13 december 2011 (d.d. besluit).
- Europese Commissie, *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ* (COM(2010)95), Brussel 5 april 2011 (d.d. besluit).
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York 20 november 2011; *Trb.* 1990, 170.
- Koppelingswet 1988, *Kamerstukken II* 30 918, nr. 8 en *Kamerstukken II* 19 637, nr. 452.

Rechtspraak

Europese rechtspraak

- EHRM 13 juli 2000 appl.nos. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta t. Italië*).
- EHRM 6 juli 2010, appl. no. 41615/07 (*Neulinger & Shuruk t. Zwitserland*).
- EHRM 2 november 2010, appl. no. 7239/08 (*Van den Berg & Sarri t. Nederland*).
- EHRM 28 juni 2011, appl. no. nr. 55597/09 (*Nunez t. Noorwegen*).
- EHRM 12 juli 2011, appl. no. 14737/09 (*Šneersones & Campanella t. Italië*).
- EHRM 27 september 2011, appl. no. 29032/04 (*M. & C. t. Roemenië*).

Nationale rechtspraak

- CRvB 15 juli 2011, *LJN*: BR1905.
- Hof 's Gravenhage 11 januari 2011, *LJN*: BO9924.
- Rb Utrecht 9 februari 2011, *LJN*: BP3760.
- Rb Den Bosch 16 mei 2011, *LJN*: BQ4645.
- Rb 's-Gravenhage, zittingsplaats Zwolle 15 december 2011, *LJN*: BU9046.

Kinderrechtenmonitor 2012

- Rb Assen 13 december 2011, *LJN*: BU7622.

Digitale bronnen

- 'Aantal cumi-leerlingen baw naar land van herkomst', *Ministerie van OCW*, ww.cijfers.minocw.nl (geraadpleegd op januari 2012).
- 'Agenda 2012-2013', *Consumentenautoriteit*, www.consumentenautoriteit.nl/over-ons/aandachtsgebieden-2012-2013/vooronderzoeken (geraadpleegd op 12 februari 2012).
- 'Amsterdam en Den Haag pakken samen met Onderwijsinspectie spijbelaars en schoolverlaters aan', *Gemeente Den Haag*, <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Amsterdam-en-Den-Haag-pakken-samen-met-Onderwijsinspectie-spijbelaars-en-schoolverlaters-aan.htm> (geraadpleegd op 28 februari 2012).
- 'Brief van minister Opstelten van 10 juni 2011', www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/10/5699374-toezegging-algemeen-overleg-aanpak-kinderpornoografie-17-mei-2011.html
- CBS StatLine, 'Steeds minder kinderen wonen bij beide ouders', *Webmagazine* 30 januari 2012, www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3562-wm.htm.
- 'Child Online Protection; Statistical Framework and Indicators 2010', *International Telecommunication Union*, www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-COP.01-11-2010-PDF-E.pdf (geraadpleegd op 24 februari 2012).
- Conceptwetsvoorstel en Memorie van Toelichting adolescentenstrafrecht, 16 december 2011, te raadplegen op: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/16/wetsvoorstel-en-memorie-van-toelichting-adolescentenstrafrech.html.
- 'De gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind', *Defence for Children & UNICEF* december 2011, <http://www.ecpat.nl/images/20/1644.pdf>.
- 'Dossier pesten', *Nederlands Jeugdinstituut*, www.nji.nl (geraadpleegd op 22 december 2011).
- 'Drank- en drugsgebruik extreem hoog in jeugdzorg en speciaal onderwijs', *Trimbos Instituut* 12 december 2011, <http://www.trimbos.nl/nieuws/persberichten/2011/drank-en-drugsgebruik-extreem-hoog-in-jeugdzorg-en-speciaal-onderwijs>.
- 'Erkenningscommissie Interventies', *Nederlands Jeugdinstituut*, www.nji.nl/smartsite.dws?id=125309 (geraadpleegd op 20 februari 2012).
- 'Factsheet slachtoffers', *Meldpunt Kinderporno* april 2011, www.meldpunt-kinderporno.nl.
- 'Federatie Opvang', *Federatie Opvang*, www.opvang.nl (geraadpleegd op 28 februari 2012).
- 'Feiten en cijfers tot 1 februari 2012', *COA*, <http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=101> (geraadpleegd op 17 februari 2012).

Kinderrechtenmonitor 2012

- ‘Gezondheid en ziekten’, *Nationaal Kompas*, <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheid-en-ziekten/ziekten-en-aandoeningen/psychische-stoornissen/depressie/prevalentie-en-incidentie-naar-leeftijd-en-geslacht/> (geraadpleegd op 28 februari 2012).
- ‘iGrow-app’, *TNO*, www.tno.nl/igrow (geraadpleegd op 28 februari 2012).
- ‘Instelling Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik’, *Rijksoverheid* 16 januari 2012, www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/01/16/instelling-taskforce-kindermishandeling-en-seksueel-misbruik.html.
- ‘Internet en de gevolgen voor Generatie Y’, *Meldpunt Kinderporno* oktober 2011, www.kinderrechtenhuis.nl/p/1/67/blog.
- ‘Jeugdmonitor’, *CBS*, <http://jeugdmonitor.cbs.nl> (geraadpleegd op 28 februari 2012).
- ‘Jongerendebat Eindhoven’, *Stichting Zwerfjongeren Nederland* <http://www.zwerfjongeren.nl/2011/03/jongerendebat-eindhoven/> (geraadpleegd op 28 februari 2012).
- ‘Kamerbrief tussenbericht toezicht jeugdzorg’, *Rijksoverheid* 28 december 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/28/kamerbrief-tussenbericht-toezicht-jeugdzorg-plus.html>.
- ‘Kinderen in Nederland blijven het gelukkigst’, *Unicef* 15 januari 2010, www.unicef.nl/nieuws/berichten/2010/01/kinderen-in-nederland-blijven-gelukkigst
- ‘Kind in het buitenland mag bijna nooit naar ouder in Nederland’, *Defence for Children* 5 januari 2012, <http://www.defenceforchildren.nl/p/21/2247/mo89-mc21>.
- ‘Kinderrechten in Nederland: illegale kinderen’, *Mens en samenleving* 9 januari 2009, <http://mens-en-samenleving.infonu.nl/diversen/29800-kinderrechten-in-nederland-illegale-kinderen.html>.
- Artikel 10 Vreemdelingenwet.
- ‘Nieuwe EU-richtlijn in werking getreden’, *ECPAT/DCI* 3 februari 2012, www.defenceforchildren.nl/p/1/2259/mo89-mc35/mo45-mc52/nieuwe-eu-richtlijn-in-werking-getreden.
- ‘Onderwijs aan PIJ-jongeren’, *WODC*, http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/onderwijs-aan-pij-jongeren.aspx?nav=ra&l=detentie_en_reclassering&l=inrichting (geraadpleegd op 28 februari 2011).
- ‘Online Jaarverslag 2010. Kijk- luister- en internetcijfers’, *NOS*, www.nos.nl (geraadpleegd op 12 februari 2012).
- ‘Overzicht zeer zwakke scholen’, *Inspectie voor het Onderwijs* 1 februari 2012, <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Overzicht+zeer+zwakke+scholen.html>.
- ‘Persoonsgebonden budget’, *Rijksoverheid*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb> (geraadpleegd op 28 februari 2012).
- ‘Veel problemen voor kinderen op Bonaire’, *Unicef* 31 oktober 2011, www.unicef.nl/pers/persberichten/veel-problemen-voor-kinderen-op-bonaire.

Kinderrechtenmonitor 2012

- 'VSV-verkenner. Zoom in op schooluitval', Ministerie van OCW, <http://www.vsvverkenner.nl/landelijk.php> (geraadpleegd op 28 februari 2012).
- 'Wat is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling?', *AMK Nederland*, www.amk-nederland.nl (geraadpleegd op 10 januari 2012).

BIJLAGE I GERAADPLEEGDE EXPERTS

Aanwezige experts

- dr. Ton Liefwaard, universitair docent Universiteit Utrecht
- Aysel Sabahoglu, Defence for Children
- drs. Majorie Kaandorp, pleitbezorger kinderrechten Unicef
- dr.mr. Sarah van Walsum, senior-onderzoeker vreemdelingenrecht VU
- drs. Froukje Hajer, adviseur jeugdbeleid (oa kind spel en ruimte)
- drs. Kees Bakker, Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht
- Prof.dr. Francien Lamers-Winkelmann, bijzonder hoogleraar preventie en hulpverlening inzake kindermishandeling. VU
- prof dr. Kristoffel Lieten, (kinderarbeid) UVA
- Franke Roor, Nationale Jeugdraad (NJR)
- Gjalt Talstra (oa jeugdparlement)

Aanwezige onderzoekers Universiteit Leiden:

- Prof. mr. drs. M.R. Bruning
- mr. Kartica van der Zon, promovenda
- mr. Irmgard Olthof, junior onderzoeker
- mr. drs. Maria de Jong, promovenda

Aanwezige onderzoekers Sociaal en Cultureel Planbureau:

- Prof dr Saskia Keuzenkamp hoofd onderzoeksgroep Emancipatie, Jeugd en Gezin
- Dr Simone de Roos, sr wetenschappelijk medewerker
- Ellen Kleijnen MSc, jr wetenschappelijk medewerker

Aanwezigen De Kinderombudsman

- Marc Dullaert, de Kinderombudsman
- Kim Brouwers, beleidsadviseur
- Rogier Oet, projectleider

BIJLAGE II INTERNATIONAAL VERDRAG INZAKE DE RECHTEN VAN HET KIND (VEREENVOUDIGDE VERSIE)

Artikel 1

Elke persoon jonger dan 18 jaar wordt door het verdrag als kind omschreven tenzij de nationale wetgeving de meerderjarigheid op vroegere leeftijd toekent.

Artikel 2

Alle in het Verdrag omschreven rechten staan ter beschikking van alle kinderen ongeacht hun ras, huidskleur, geslacht, moedertaal, geloofsovertuiging, politieke of andere opvattingen, nationale, ethnische of maatschappelijke afkomst, mogelijkheden, gebreken, geboorte of andere status.

Artikel 3

Alle acties die betrekking hebben op het kind moeten in zijn of haar belang genomen worden.

Artikel 4

De staten moeten het Verdrag in werkelijkheid omzetten.

Artikel 5

De staten moeten eerbied tonen voor de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders om te voorzien in een passende begeleiding van het kind.

Artikel 6

Elk kind heeft het recht op leven.

Artikel 7

Elk kind heeft het recht op een naam en een nationaliteit en, voor zover mogelijk, het recht zijn/haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.

Artikel 8

Elk kind heeft het recht op bescherming van zijn/haar nationaliteit door de staat.

Artikel 9

Elk kind heeft het recht om bij

zijn/haar ouders te leven, tenzij dit niet in het belang van het kind zou zijn. Elk kind heeft het recht om in persoonlijk contact te blijven met beide ouders wanneer het van één of beide gescheiden leeft.

Artikel 10

Elk kind heeft het recht om zijn/haar land vrij te betreden of te verlaten, of een ander land te betreden om zich met zijn/haar gezinsleden te herenigen en de ouder-kind relatie te onderhouden.

Artikel 11

Elk kind heeft het recht op bescherming van de staat wanneer het door één van zijn/haar ouders onrechtmatig naar het buitenland wordt meegenomen.

Artikel 12

Elk kind heeft het recht zijn/haar eigen mening te vormen en deze vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen.

Artikel 13

Elk kind heeft het recht om zijn/haar mening vrij te uiten en de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te vergaren, te ontvangen en door te geven.

Artikel 14

Elk kind heeft het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.

Artikel 15

Elk kind heeft het recht om met andere kinderen samen te komen en verenigingen te vormen.

Artikel 16

Elk kind heeft het recht op bescherming van willekeurige of onrechtmatige inmenging in

zijn/haar privéleven, gezinsleven of briefwisseling alsook tegen elke onrechtmatige aantasting van zijn/haar eer en goede naam.

Artikel 17

Elk kind heeft het recht op toegang tot informatie en materiaal uit verscheidene bronnen alsook de bescherming tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn/haar welzijn.

Artikel 18

Elk kind heeft het recht op bijstand en voorzieningen voor de ouders of wettige voogden.

Artikel 19

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen mishandeling door ouders of voogd.

Artikel 20

Elk kind heeft het recht op bescherming wanneer hij of zij tijdelijk of permanent buiten het gezin verblijft met erkenning van zijn/haar culturele achtergrond.

Artikel 21

Elk kind heeft het recht op het uitvoeren van een adoptie in zijn/haar eigen belang.

Artikel 22

Elk kind heeft het recht op een specifieke bescherming voor vluchtelingen.

Artikel 23

Elk kind heeft het recht voor gehandicapten, op een aangepaste verzorging en onderwijs om hem/haar een volwaardig en behoorlijk leven te verzekeren in omstandigheden die zijn/haar waardigheid verzekeren, zijn/haar zelfstandigheid bevorderen en zijn/haar actieve deelname aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken.

Artikel 24

Elk kind heeft het recht op de hoogste graad van gezondheid en medische verzorging.

Artikel 25

Elk kind heeft het recht op een periodieke evaluatie van zijn/haar toestand indien hij/zij uit huis is geplaatst ter verzorging, bescherming of behandeling.

Artikel 26

Elk kind heeft het recht op het genot van sociale zekerheid.

Artikel 27

Elk kind heeft het recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn/haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling.

Artikel 28

Elk kind heeft het recht op onderwijs en gratis basisonderwijs. De handhaving van de discipline op school moet verenigbaar zijn met de menselijke waardigheid en in overeenstemming verlopen met het Verdrag.

Artikel 29

Elk kind heeft het recht op onderwijs dat hem/haar voorbereidt op een actief, verantwoordelijk leven als volwassene in een vrije samenleving met respect voor anderen en de omgeving.

Artikel 30

Elk kind heeft het recht om zijn/haar cultuur en godsdienst te beleven en zijn/haar eigen taal te spreken.

Artikel 31

Elk kind heeft het recht op rust en vrije tijd, op deelname aan spel en het culturele en artistieke leven.

Artikel 32

Elk kind heeft het recht op

bescherming tegen economische uitbuiting en werk dat gevaarlijk is of zijn/haar opvoeding zal hinderen of schadelijk zal zijn voor de gezondheid en zijn/haar fysieke, mentale, geestelijke, zedelijke en sociale ontwikkeling.

Artikel 33

Elk kind heeft het recht beschermd te worden tegen het gebruik van verdovende middelen of betrokken te worden in de verkoop of productie van deze middelen.

Artikel 34

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen seksuele uitbuiting of misbruik.

Artikel 35

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen ontvoering of de verkoop van of handel in kinderen.

Artikel 36

Elk kind heeft het recht op bescherming tegen elke vorm van uitbuiting.

Artikel 37

Elk kind heeft het recht niet te worden onderworpen aan foltering of aan een andere onmenselijke behandeling of bestraffing. In gevangenschap wordt het kind gescheiden gehouden van volwassenen. Hij of zij kunnen niet ter dood veroordeeld of levenslang opgesloten worden en hij of zij beschikt over het recht op juridische bijstand en contact met familieleden.

Artikel 38

Elk kind heeft het recht om, indien jonger dan 15 jaar, niet in het leger ingelijfd te worden of rechtstreeks deel te nemen aan de vijandelijkheden.

Artikel 39

Elk kind heeft het recht op lichamelijke en geestelijke verzorging en herintegratie in de maatschappij indien hij/zij het slachtoffer is van gewapende conflicten, foltering, verwaarlozing, mishandeling of uitbuiting.

Artikel 40

Elk kind heeft het recht op, indien hij/zij beschuldigd wordt van een misdrijf, een behandeling die aangepast is aan zijn/haar leeftijd en waardigheid en die zijn/haar herintegratie in de maatschappij bevordert.

Artikel 41

Elk kind heeft het recht om geïnformeerd te worden over deze beginselen en voorzieningen in het land waarin hij/zij leeft.

Opmerking:

Het Verdrag telt in totaal 54 artikelen. De artikelen 42 tot 54 hebben betrekking op de implementatie en inwerkingtreding van het Verdrag en zijn in deze vereenvoudigde versie niet opgenomen.