



de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

Gemeente Woerden 13.025832



Registratiedatum: 11/09/2013
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

U bent
nu hier

25832

11 SEP. 2013

Raad

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: Bew/jlv
B.V.O.:

Geachte heer, mevrouw,

Het doet mij genoeg u hierbij de Kinderrechtenmonitor 2013 te kunnen aanbieden. Daarin wordt - op alle voor kinderen relevante domeinen - in kaart gebracht hoe het ervoor staat met de rechten van kinderen in Nederland, zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

Het uitbrengen van de Kinderrechtenmonitor zie ik als belangrijk onderdeel van mijn opdracht als Kinderombudsman: het inzicht in en de kennis van kinderrechten in Nederland vergroten, knelpunten signaleren en concrete aanbevelingen formuleren voor de verbetering van beleid en praktijk.

De monitor is als PDF-bestand te downloaden op onze website, www.dekinderombudsman.nl.

Ik hoop en verwacht dat de Kinderrechtenmonitor bijdraagt aan het verbeteren van de naleving van kinderrechten in Nederland. Vanzelfsprekend zal ik blijvend vinger aan de pols houden en waar nodig aandacht vragen voor kinderrechten.

Met vriendelijke groet,

Marc Dullaert
de Kinderombudsman

Bijlage: 1.

datum
september 2013
ons nummer
20130657
uw brief
uw kenmerk
contactpersoon
doorkaestnummer

postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

bezoekadres
Bezuidehoutseweg 151
2594 AG Den Haag

telefoon + fax
T (070) 850 69 90
F (070) 360 75 72

www
info@dekinderombudsman.nl
www.dekinderombudsman.nl

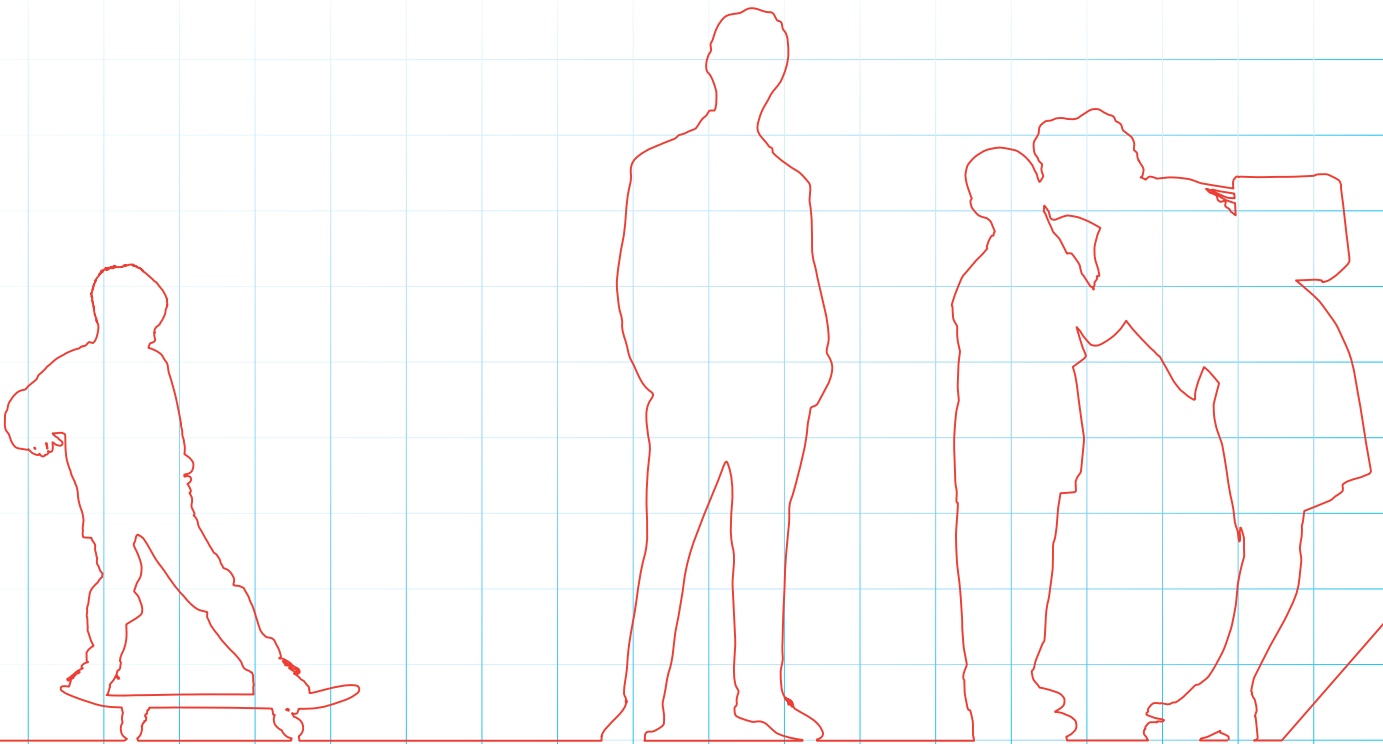
de Kinderombudsman
is onderdeel van Bureau
Nationale ombudsman



de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

KINDERRECHTENMONITOR

-
2013
-

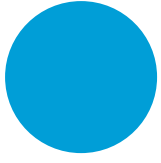


KINDERRECHTENMONITOR

—

2013

—





Universiteit Leiden
The Netherlands



Centraal Bureau
voor de Statistiek



de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

Colofon

De feitelijke informatie in deze Kinderrechtenmonitor 2013 is in opdracht van de Kinderombudsman bijeengebracht door de Afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Universiteit Leiden

Coördinatie en redactie:

Prof. mr. drs. Mariëlle Bruning

Prof. mr. Ton Liefwaard

Mr. dr. Annemieke Wolthuis

Met medewerking van:

Mr. drs. Celesta Bonnet (domein 2 en 3)

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

Petra Frederiks LL.B. (literatuur)

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

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

Mr. Manuela Limbeek (redactioneel)

Prof. mr. Isabeth Mijnaerends (domein 3)

Mendel Noordegraaf LL.B. (inleidende hoofdstuk, domein 5)

Mr. dr. Marcelle Reneman (domein 6)

Prof. mr. Peter Rodrigues (domein 6)

Jill Stein LL.B. (domein 4)

Mr. dr. Machteld Vonk (domein 1)

Mr. Kartica van der Zon (domein 1)

Centraal Bureau voor de Statistiek

Drs. Vinodh Lalta

Dr. Francis van der Mooren

Drs. Chantal Wagner

Projectleider vanuit de Kinderombudsman

Drs. Rogier Oet

Op verzoek van de Kinderombudsman hebben alle relevante Ministeries gegevens aangeleverd over 2011 en 2012. Onze dank gaat uit naar een ieder die hier namens de betreffende departementen bij betrokken is geweest.

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 vijandelikheden.

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.

Het Kinderrechtenverdrag 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.

Inhoudsopgave

Voorwoord	11
Samenvatting	12
Kinderrechten in Nederland	14
I Inleiding	14
II Het mandaat van de Kinderombudsman	14
II.i Taken	15
II.ii Caribisch Nederland	15
III Reacties op de Kinderrechtenmonitor 2012	16
IV Onderzoeksaanpak	16
IV.i Zes domeinen	17
IV.ii Bronnen en cijfermateriaal	17
IV.iii Raadpleging kinderen	18
IV.iv Raadpleging deskundigen	18
V Leeswijzer	19
Domein 1 – Gezinssituatie en alternatieve zorg	20
1.1 Inleiding	21
1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	21
1.3 Kinderen en hun gezinssituatie	22
1.3.1 Aantallen	22
1.3.2 Arbeid ouders en kinderopvang	22
1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing	23
1.4 Familierecht	23
1.4.1 Scheiding en omgang	23
1.4.2 Internationale kindbescherming	25
1.4.3 Afstamming en afstammingskennis	26
1.4.4 Adoptie	27
1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing	28
1.5 Jeugdzorg	30
1.5.1 Eigen Kracht	30
1.5.2 Toegang tot jeugdzorg	31
1.5.3 Onder toezicht gestelde kinderen	32
1.5.4 Uithuisgeplaatste kinderen	32
1.5.5 Kinderrechtenbeschouwing	34
1.6 Conclusies en aanbevelingen	36
1.6.1 Conclusies	36
1.6.2 Aanbevelingen	37
Domein 2 – Bescherming tegen exploitatie en geweld	40
2.1 Inleiding	41
2.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	41
2.3 Minderjarige slachtoffers van delicten in het algemeen	42
2.3.1 Aard en omvang	42
2.3.2 Rechten jeugdige slachtoffers en beleid	42
2.3.3 Kinderrechtenbeschouwing	43
2.4 Kindermishandeling	44
2.4.1 Aard en omvang	44
2.4.2 Commissies kindermishandeling	45
2.4.3 Preventie en hulpverlening bij kindermishandeling	47
2.4.4 Signalering van kindermishandeling	48
2.4.5 Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling en beleid	50
2.4.6 Kinderrechtenbeschouwing	52
2.5 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel	53
2.5.1 Aard en omvang	53
2.5.2 Aanpak mensenhandel	54
2.5.3 Opvang en hulpverlening	54
2.5.4 Evaluatie aanpak, opvang en hulpverlening	55
2.5.5 Kinderrechtenbeschouwing	55

2.6	Melding en opsporing kinderpornografie	56
2.6.1	<i>Aard en omvang</i>	56
2.6.2	<i>Aanpak kinderpornografie</i>	57
2.6.3	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	58
2.7	Online misbruik	58
2.7.1	<i>Aard en omvang</i>	58
2.7.2	<i>Online seksuele activiteiten en online seksueel misbruik</i>	59
2.7.3	<i>Online marketing, misleiding en fraude</i>	60
2.7.4	<i>Politie en internetmisbruik</i>	61
2.7.5	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	61
2.8	Vermiste kinderen	62
2.8.1	<i>Aard en omvang</i>	62
2.8.2	<i>Aanpak vermiste kinderen</i>	62
2.8.3	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	63
2.9	Conclusies en aanbevelingen	64
2.9.1	<i>Conclusies</i>	64
2.9.2	<i>Aanbevelingen</i>	65
Domein 3 – Vrijheidsbeneming en Jeugdstrafrecht		68
3.1	Inleiding	69
3.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	69
3.3	Jeugdstrafrecht	70
3.3.1	<i>Minderjarige verdachten</i>	70
3.3.2	<i>Minderjarigen en de politie</i>	73
3.3.3	<i>Voorlopige hechtenis van minderjarigen</i>	75
3.3.4	<i>DNA-afname en justitiële documentatie</i>	75
3.3.5	<i>Herstelrecht en slachtofferbeleid</i>	76
3.3.6	<i>Berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht</i>	77
3.3.7	<i>Doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen</i>	78
3.3.8	<i>Beleidsontwikkelingen</i>	78
3.3.9	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	79
3.4	Gesloten Jeugdzorg	84
3.4.1	<i>Aard en omvang</i>	84
3.4.2	<i>Wetgeving en beleid</i>	85
3.4.3	<i>Rechtspositie</i>	86
3.4.4	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	87
3.5	Conclusies en aanbevelingen	89
3.5.1	<i>Conclusies</i>	89
3.5.2	<i>Aanbevelingen</i>	91
Domein 4 – Toereikende levensstandaard		94
4.1	Inleiding	95
4.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	95
4.3	Leefomstandigheden	96
4.3.1	<i>Kinderen in armoede</i>	96
4.3.2	<i>Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur</i>	98
4.3.3	<i>Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats</i>	99
4.3.4	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	101
4.4	Gezondheid	102
4.4.1	<i>Gezondheid algemeen</i>	102
4.4.2	<i>Kinder- en zuigelingensterfte</i>	103
4.4.3	<i>Kinderen met een handicap</i>	104
4.4.4	<i>Fysieke en psychische gezondheid</i>	105
4.4.5	<i>Toegang tot gezondheidszorg</i>	108
4.4.6	<i>Kinderrechtenbeschouwingxx</i>	108
4.5	Conclusies en aanbevelingen	110
4.5.1	<i>Conclusies</i>	110
4.5.2	<i>Aanbevelingen</i>	111

Domein 5 – Onderwijs	114
5.1 Inleiding	115
5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	115
5.3 Onderwijsdeelname	116
5.4 Recht op onderwijs en passend onderwijs	117
5.4.1 <i>Het recht op onderwijs</i>	117
5.4.2 <i>Zorgleerlingen en voorzieningen</i>	117
5.4.3 <i>Passend onderwijs</i>	118
5.4.4 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	119
5.5 Toegang tot onderwijs	120
5.5.1 <i>Thuiszitters</i>	120
5.5.2 <i>Voortijdig schoolverlaters</i>	121
5.5.3 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	122
5.6 Kwaliteit van het onderwijs	123
5.6.1 <i>Zwakke scholen</i>	123
5.6.2 <i>Excellente scholen</i>	123
5.6.3 <i>Segregatie</i>	124
5.6.4 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	125
5.7 Veiligheid op school	125
5.7.1 <i>Pesten</i>	125
5.7.2 <i>Discriminatie</i>	127
5.7.3 <i>Kinder- en mensenrechteneducatie</i>	127
5.7.4 <i>Online veiligheid</i>	128
5.7.5 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	131
5.8 Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg	132
5.8.1 <i>Kwaliteit van het onderwijs</i>	132
5.8.2 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	133
5.9 Conclusies en aanbevelingen	134
5.9.1 <i>Conclusies</i>	134
5.9.2 <i>Aanbevelingen</i>	135
Domein 6 – Minderjarige vreemdelingen	138
6.1 Inleiding	139
6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	139
6.3 Europese ontwikkelingen	140
6.4 Gezinsmigratie	142
6.4.1 <i>Aard en omvang</i>	142
6.4.2 <i>Gezinshereniging</i>	143
6.4.3 <i>Gezinsmigratiebeleid</i>	144
6.4.4 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	145
6.5 Opvang en voorzieningen	147
6.5.1 <i>Gezinnen met kinderen</i>	147
6.5.2 <i>Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)</i>	149
6.5.3 <i>Minderjarigen in vreemdelingenbewaring</i>	150
6.5.4 <i>Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen</i>	151
6.5.5 <i>Staatloze kinderen</i>	151
6.5.6 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	152
6.6 Het Kinderpardon	154
6.6.1 <i>Verblijfsrecht voor langdurig verblijvende kinderen</i>	154
6.6.2 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	155
6.7 Herijking amv-beleid	156
6.7.1 <i>Afschaffing amv-vergunning</i>	156
6.7.2 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	157
6.8 Conclusies en aanbevelingen	158
6.8.1 <i>Conclusies</i>	158
6.8.2 <i>Aanbevelingen</i>	160
Slotbeschouwing	163
Bijlage A – Achtergrond Kinderrechtenverdrag	168
Bijlage B – Kinderrechten in Caribisch Nederland	175
Bijlage C – Bronnen	177
Lijst van afkortingen	207

Voorwoord

Een tweede Kinderrechtenmonitor! Ik vind het bijzonder en belangrijk dat we opnieuw een gebundelde stand van zaken over de rechten van kinderen in Nederland kunnen presenteren.

Het maken van een kinderrechtenmonitor vraagt om veel uitzoekwerk en de nodige reflectie. De rechten staan weliswaar omschreven in het Kinderrechtenverdrag, maar exact in kaart brengen hoe levens van kinderen zich op een bepaald moment verhouden tot de artikelen uit dat verdrag is niet eenvoudig. De Nederlandse samenleving verandert voortdurend en nieuwe fenomenen raken de positie van kinderen.

Het valt op hoe binnen één jaar maatschappelijke, economische en technologische veranderingen hebben ingegrepen in de leefwereld van kinderen. Door de slechte economie bijvoorbeeld groeien nu nog meer kinderen in armoede op dan vorig jaar. Ook zijn kinderen op steeds jongere leeftijd en steeds vaker online. Dat biedt kansen op onderwijsgebied, maar cyberpesten en online seksueel misbruik liggen op de loer.

Vergeleken met vorig jaar toont deze Kinderrechtenmonitor verbeteringen, zoals minder zeer zwakke scholen, een Kinderpardon en een meldcode kindermishandeling voor professionals. Ik vind het hoopgevend dat sommige verbeteringen echt het gevolg zijn van inspanningen van de overheid, van nieuw beleid. Blijvende zorgen zijn er ook. Zo zijn er nog steeds veel vraagtekens te zetten bij de manier waarop politie en justitie met tieners omgaan. En goed onderwijs voor kinderen met een beperking wordt maar geen vanzelfsprekendheid.

Deze tweede Kinderrechtenmonitor toont hoe nuttig en noodzakelijk het is om de rechten van kinderen in Nederland goed in kaart te brengen en conclusies te trekken. Vergeet niet dat achter alle cijfers en statistieken in dit boekwerk verhalen schuilgaan van individuele kinderen, verhalen van verdriet, van een jeugd die voorgoed verpest raakt of van kansen die ontbreken. Die kinderen verdienen het dat wij ons hard maken voor verbeteringen. Mijn team en ik zullen ons ook het komende jaar onverminderd inzetten voor de rechten van alle kinderen in Nederland.



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

Marc Dullaert
de **Kinder**ombudsman

Samenvatting

De Kinderrechtenmonitor 2013 meet hoe het ervoor staat met de rechten van kinderen in Nederland. In samenwerking met de Universiteit van Leiden en het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn grotendeels dezelfde onderwerpen onderzocht als in 2012. De Kinderombudsman trekt daaruit uit conclusies en doet aanbevelingen aan de overheid.

Op een aantal terreinen is vooruitgang geboekt, zo kan de recent verplicht gestelde meldcode voor professionals bijdragen aan het signaleren van kindermishandeling en zijn er minder zeer zwakke scholen dan een jaar geleden. Sommige zorgen vragen onverminderd aandacht: de rechten van minderjarige vreemdelingen staan nog steeds onder druk en de positie van kinderen met een beperking in het onderwijs is zwak. Deze monitor signaleert ook nieuwe onderwerpen die risico's rond kinderrechten met zich meebrengen. Technologische ontwikkelingen waardoor kinderen online risico lopen op misbruik of pesten stellen de overheid bijvoorbeeld voor nieuwe taken.

De Kinderombudsman heeft op basis van de monitor vijf hoofdzorgen geformuleerd, die prioriteit verdienen en snelle actie vereisen van wetgever, beleidsmakers en uitvoerders.

1: Zorg dat kinderen niet de dupe worden van de decentralisatie van het jeugddomein

- De transitie van de jeugdzorg vraagt grote aanpassingen van gemeenten. Gemeenten hebben aanlooptijd nodig voor de implementatie van hun lokale aanpak, maar kinderen mogen in die periode niet tussen wal en schip vallen.
- Kwalitatieve beleidsverschillen tussen gemeenten en verschillen in toegankelijkheid van zorg moeten worden vermeden, omdat die kunnen leiden tot rechtsongelijkheid. Het Rijk dient hiertoe minimum-eisen te formuleren.

2: Zorg dat kinderen de zorg en de voorzieningen krijgen waar ze recht op hebben

- Kindermishandeling komt nog te vaak voor. Het tempo waarin het Actieplan Kindermishandeling wordt uitgevoerd moet omhoog. De inrichting van het lokaal beleid voor kindermishandeling dient prioriteit te krijgen. Het Rijk moet gemeenten daarvoor op korte termijn handvatten bieden.
- Wachtlijsten in de geïndiceerde jeugdzorg moeten verder worden teruggebracht zonder cosmetische oplossingen die in feite een verschuiving van de wachttijd betekenen. De veiligheid van kinderen moet ook in de wachtperiode worden geborgd.
- Het aantal kinderen dat uithuisgeplaatst wordt is zorgwekkend. Bovendien komen te veel van die kinderen in een instelling terecht in plaats van in de pleegzorg. Om meer plaatsen te creëren moet geïnvesteerd worden in de werving van nieuwe pleegouders, met speciale aandacht voor gezinnen met een niet-Nederlandse achtergrond.
- Voor de duizenden thuiszittende leerlingen moet een passende vorm van onderwijs gevonden worden met maatwerk als uitgangspunt. De invoering van het Passend onderwijs dient met de nodige zorg en waarborgen omkleed te worden.

- Gemeenten dienen beleid te ontwikkelen gericht op kinderen in armoede, dat direct ten goede komt aan hun sociale, geestelijke en lichamelijke ontwikkeling.

3: Zorg dat kinderen worden gehoord in en geïnformeerd over beslissingen die hen aangaan

- Rechter moeten in beslissingen meewegen wat het kind wil, bijvoorbeeld als ouders gaan scheiden of bij uithuisplaatsing, ongeacht hun leeftijd maar afhankelijk van de mate waarin een kind in staat is zijn mening te geven en ook te willen geven. Daarbij moet vaker een bijzondere curator worden ingezet, zowel om de stem als de belangen van het kind over het voetlicht te brengen, ongeacht de leeftijd van het kind.
- Jeugdzorgprofessionals en pleegzorgbegeleiders moeten het standaard praktijk maken dat kinderen zo snel mogelijk in een persoonlijk gesprek worden geïnformeerd over genomen beslissingen.
- Als kinderen worden gehoord in een procedure, bijvoorbeeld ten behoeve van gezinshereniging, moet dat gehoor voldoen aan de eisen die het Kinderrechtenverdrag stelt: het gehoor moet kindvriendelijk, transparant, respectvol en vrijwillig zijn.

4: Zorg dat wetten, regels en beleidsuitvoering de rechten en belangen van kinderen voorop stellen

- Bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving, beleid, richtlijnen, et cetera, die effect hebben op kinderen en jongeren, dient de overheid in alle stadia het belang van kinderen uitdrukkelijk en aantoonbaar af te wegen.
- In het onderwijs moet een omslag komen van leerplicht naar leerrecht: kinderen met specifieke onderwijsbehoeften moeten op maat onderwijs krijgen. Dat geldt ook voor jongeren in gesloten setting (justitiële inrichtingen en gesloten jeugdzorg).
- Het belang van minderjarige vreemdelingen moet zelfstandig worden gewogen bij ingrijpende beslissingen, zoals gedwongen verhuizing, afwijzing van een verblijfsvergunning, uitzetting of opsplitsing van het asielzoekersgezin. Asielzoekerskinderen moeten bovendien sneller weten waar ze aan toe zijn.

5: Zorg dat er actuele cijfers beschikbaar zijn

- Sommige kwetsbare groepen kinderen zijn onvoldoende in beeld, zoals het aantal minderjarige jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats en het aantal minderjarigen dat volgens het volwassenenstrafrecht wordt berecht. De overheid moet zorgen dat er zicht komt op deze groepen.
- De overheid moet up-to-date cijfers registreren over ingrijpende aspecten van de jeugdstrafrechtketen en de gesloten jeugdzorg, zoals de duur van het verblijf in de politiecel of cijfers over de uitvoering van het adolescentenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen.
- Het is onbekend wat er precies met een kind gebeurt nadat er een vermoeden van kindermishandeling is gemeld bij het AMK. Jeugdzorg Nederland moet in beeld brengen hoeveel kinderen naar welke instanties worden overgedragen, met welk doel, voor welke zorg en met welk effect op hun veiligheid en welzijn.



Kinderrechten in Nederland in 2013

I Inleiding

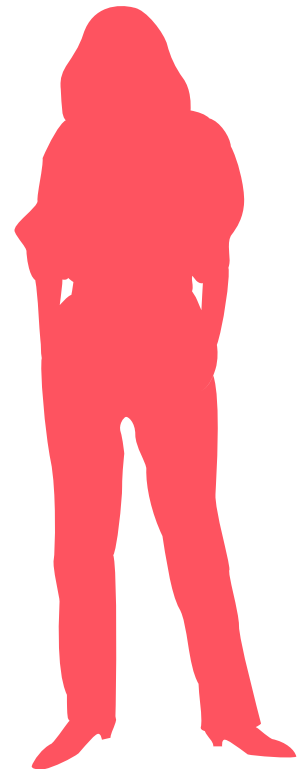
Kinderen in Nederland behoren tot de gelukkigste van de wereld, zo blijkt in 2013 opnieuw uit onderzoek van UNICEF. Toch hebben niet alle kinderen in Nederland het goed. Sommige kinderen treffen het ronduit slecht. Zij leven bijvoorbeeld onder de armoedegrens, zitten thuis terwijl ze naar school zouden moeten of zitten in een asielzoekerscentrum onder slechte omstandigheden en leven in onzekerheid. Kindermishandeling komt in Nederland nog steeds op grote schaal voor. Ook zitten veel kinderen opgesloten in ons land. Soms omdat ze een strafbaar feit hebben gepleegd, soms omdat het thuis niet meer gaat en soms omdat ze wachten op uitzetting. Gebeurt dat opsluiten wel als laatste middel, zijn er genoeg alternatieven geprobeerd? En wordt in de instellingen wel voldoende recht gedaan aan rechten van kinderen? Kortom, reden genoeg om te bezien hoe het in Nederland is gesteld met het waarborgen van de rechten van kinderen.

In deze tweede Kinderrechtenmonitor wordt opnieuw vanuit kinderrechtenspectief geanalyseerd hoe het met de positie van kinderen in Nederland is gesteld en hoe de situatie van kinderen kan worden verbeterd. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, hierna ook wel Kinderrechtenverdrag of Verdrag genoemd) van 1989 dient daarbij als uitgangspunt.

De monitor bevat een beschrijving van nieuwe (beleids)ontwikkelingen, overzichten van onderzoeken en cijfers betreffende kinderen en hun rechten in Nederland voor zo ver deze beschikbaar waren. Waar mogelijk worden nieuwe cijfers geplaatst naast de cijfers die in de monitor van vorig jaar gepresenteerd werden. De monitor geeft inzicht in de situatie van kinderen en hun rechten in Nederland; positieve punten en knelpunten. Ieder domein wordt afgesloten met concrete aanbevelingen hoe in Nederland beter invulling kan worden gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Kinderrechtenverdrag.

II Het mandaat van de Kinderombudsman

In Nederland en ook wereldwijd is het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van de Verenigde Naties het belangrijkste instrument dat de rechten van kinderen waarborgt. Dit Kinderrechtenverdrag is in 1989 aangenomen, trad op 2 september 1990 in werking en per 1 januari 2013 zijn 193 landen partij. Alleen de Verenigde Staten en Somalië hebben niet geratificeerd en het nieuwe land Zuid-Soedan (sinds juni 2011 onafhankelijk) heeft nog niet getekend. Nederland heeft het Kinderrechtenverdrag in 1995 geratificeerd en is daarmee de verplichting aangegaan om zich aan de bepalingen uit het verdrag te houden.



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

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 behoren de landen verslag uit te brengen 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. Een van de verbeteringen die het Kinderrechtencomité in 2009 en tijdens de eerdere besprekingen met Nederland voorstelde, was de oprichting van ‘een onafhankelijk systeem voor het monitoren van de rechten van kinderen, zoals een ombudsman voor kinderen’ (Kinderrechtencomité 2009, par. 8, p. 2.). Met de start van de Kinderombudsman is dit voor Nederland op 1 april 2011 na jarenlange lobby door kinderrechtenorganisaties en anderen een feit geworden. De Kinderombudsman is in april 2011 ingesteld om toe te zien op de naleving van het Kinderrechtenverdrag door Nederland.

Achtergrondinformatie over de internationale en Nederlandse context van het Kinderrechtenverdrag is opgenomen in bijlage A.

II.i Taken

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 (Artikel 11b lid 2 Wet Nationale Ombudsman).

In deze monitor komen waar relevant onderzoeken en andere activiteiten aan bod die de Kinderombudsman heeft uitgevoerd of ondernomen.

II.ii Caribisch Nederland

De Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, samen de BES-eilanden genoemd, zijn vanaf 10 oktober 2010 geïntegreerd binnen het Nederlandse staatsbestel. De BES-eilanden zijn bijzondere Nederlandse gemeenten (openbare lichamen) geworden en de Nederlandse Antillen hielden hiermee op te bestaan als land. Het werkgebied van de Kinderombudsman strekt zich daarom ook uit over deze drie eilanden, maar niet over de autonome landen binnen het Koninkrijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De Kinderrechtenmonitor besteedt vanzelfsprekend ook aandacht aan de rechten van kinderen op de BES-eilanden. De voornaamste bron daarvoor is op dit moment het onderzoek dat UNICEF deed naar kinderrechten in Caribisch Nederland (Kloosterboer 2013a,b,c,d). De belangrijkste uitkomsten van het UNICEF-onderzoek en enkele andere bronnen, zoals beschikbare CBS-



gegevens, zijn per domein als aparte paragrafen opgenomen. Er is echter niet zoveel materiaal beschikbaar als over de situatie van kinderrechten in Europees Nederland. Voor nadere informatie en veel citaten over wat kinderen vinden van hun rechten op de eilanden, wordt verwezen naar de UNICEF-rapporten zelf. Meer achtergrondinformatie over kinderrechten op de BES-eilanden is te vinden in bijlage B.

III Reacties op de Kinderrechtenmonitor 2012

De Kinderombudsman heeft op 15 mei 2012 de eerste Kinderrechtenmonitor uitgebracht, op basis van cijfermateriaal over 2010 en voor zover beschikbaar over 2011. De Kinderombudsman concludeerde daarin dat het in algemene zin goed gaat met kinderen in Nederland, maar dat er grote zorgen zijn over een half miljoen kinderen die te maken krijgen met bijvoorbeeld armoede of kindermishandeling, kinderen die in aanraking komen met politie en justitie, minderjarige asielzoekers of kinderen die behoefte hebben aan extra hulp in het onderwijs. Een concrete aanbeveling van de Kinderombudsman betrof het verplicht stellen van een kindeffectrapportage bij wetsvoorstellen die invloed hebben op kinderen

De Kinderrechtenmonitor van 2012 heeft veel reacties in media en politiek opgeleverd. Het kabinet heeft begin 2013 gereageerd op de Kinderrechtenmonitor. In de brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Kinderombudsman wordt waardering uitgesproken over de eerste Kinderrechtenmonitor en wordt geconstateerd dat 'deze uniek is in Europa' (Kamerbrief, 22 januari 2013, J-3146139). Helaas moet een jaar na de verschijning geconstateerd worden dat een groot aantal aanbevelingen door het kabinet nog niet is overgenomen.

Het ministerie van VWS verklaarde zich wel bereid om cijfers beschikbaar te stellen en mee te werken aan het inzichtelijker maken van procedures, om zo te helpen de Kinderrechtenmonitor in de toekomst uit te bouwen. In die brief worden vervolgens de zorgen die geuit zijn in de eerste Kinderrechtenmonitor per domein langsgelopen met een reactie over ingezet beleid en ondernomen stappen. De reacties van het kabinet zullen per domein en deels in de slotbeschouwing worden meegenomen in deze tweede Kinderrechtenmonitor.

De Kinderrechtenmonitor van 2012 was voor de Kinderombudsman aanleiding om twee onderzoeken te starten, namelijk het onderzoek 'Gezinshereniging. Beleid en uitvoering 2008 - 2013' en het onderzoek 'Kinderen in armoede in Nederland'. De uitkomsten van die (en andere) onderzoeken zijn in deze monitor meegenomen.

IV Onderzoeksaanpak

Na het verschijnen van de eerste Kinderrechtenmonitor in mei 2012 heeft de Kinderombudsman in het najaar van 2012 opdracht gegeven aan de Universiteit Leiden voor het ontwikkelen van een advies ten behoeve van de tweede Kinderrechtenmonitor. Op basis van de door hen verzamelde onderzoeksgegevens heeft de Kinderombudsman deze monitor ontwikkeld.



IV.i Zes domeinen

Om vergelijking met voorgaande jaren inzichtelijk te maken, gebruikt dit rapport de zes kinderrechtendomeinen die in de vorige monitor zijn geïdentificeerd. Het betreft de volgende:

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

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

IV.ii Bronnen en cijfermateriaal

Voor de tweede Kinderrechtenmonitor is de Kinderombudsman samenwerking aangegaan met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS heeft een deel van de cijfers en tabellen aangeleverd en daar duiding aan gegeven.

In de monitor wordt voor elk van de kinderrechtendomeinen en de daarbinnen besproken thema's cijfermateriaal gepresenteerd dat zoveel mogelijk aansluit op gegevens van de vorige monitor, en worden recente ontwikkelingen geschetst op het terrein van wetgeving, beleid en rechtspraak. Uitgangspunt is het weergeven van de meest actuele cijfers. Dit jaar is er voor gekozen om de monitor in september 2013 uit te brengen, zodat zoveel mogelijk cijfers over 2012 ook meegenomen zouden kunnen worden. Desondanks is het niet mogelijk gebleken alle actuele cijfers mee te nemen. Soms konden deze niet worden verkregen van de Ministeries of uit andere bronnen. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alle cijfers jaarlijks in kaart gebracht en/of gerapporteerd worden. Sommige cijfers worden slechts eenmalig in evaluatiestudies en/of incidentele onderzoeken gepresenteerd en zullen daarom in dit rapport niet opnieuw worden gepresenteerd.

Andere cijfers blijken wel relevant om te vermelden, omdat ze inzicht geven in de context waarin kinderen in Nederland opgroeien, maar geven niet direct inzicht in de naleving van kinderrechten in Nederland. Deze cijfers hebben dan ook vooral als doel achtergrondinformatie te verschaffen. De meeste gegevens die gebruikt zijn gaan over de totale groep minderjarigen (van 0 tot 18 jaar) en zijn doorgaans niet uitgesplitst naar leeftijd. Bij de verdere doorontwikkeling van de monitor blijft dit een aandachtspunt.

Vanzelfsprekend gaat deze monitor over minderjarigen, de groep tot 18 jaar. De termen 'kind', 'jongere' en 'jeugdige' worden door elkaar gebruikt, al zien de laatste twee categorieën vaak op minderjarigen van 12 jaar en ouder. In een enkele studie zijn gegevens opgenomen van jongeren tot 20 of 23, daar wordt dat steeds expliciet vermeld.

Kinderrechtenindicatoren (indicatoren die een beeld geven van de implementatie van kinderrechten) zijn niet beperkt tot statistische data en evenmin bestaat dit rapport louter uit cijfers. Dit rapport geeft de huidige stand van zaken weer op het terrein van de leefwereld

van kinderen en hun rechten, inclusief eventuele (op handen zijnde) wetswijzigingen en beleidsplannen, en spreekt soms verwachtingen uit voor de toekomst. De kern van de analyse die volgt, ligt in een kinderrechtenbeschouwing van thema's over kinderen en jongeren die aan de orde komen per domein. Op die manier wordt de praktijk getoetst aan het Kinderrechtenverdrag en worden aanbevelingen geformuleerd voor de toekomst. Soms worden relevante Europese ontwikkelingen besproken. Per domein worden ook een of enkele relevante rechterlijke uitspraken vermeld, als die opvallend zijn in het licht van het Kinderrechtenverdrag. Ontwikkelingen na 1 juli 2013 zijn, op een enkele uitzondering na, niet in dit rapport meegenomen.

Voor dit rapport zijn door de Kinderombudsman cijfers, andere gegevens en beleidstoe-lichtingen opgevraagd bij de betrokken Ministeries. Op een groot deel van deze vragen zijn antwoorden verkregen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ook hebben de Ministeries nog aanvullingen gegeven op het concept van de Universiteit Leiden van mei 2013. De coördinatie van de reacties lag bij het ministerie van VWS. Voor een goede afstemming is er overleg geweest tussen de Kinderombudsman, de Universiteit Leiden en de genoemde Ministeries. In de lopende tekst wordt naar deze en latere correspondentie verwezen met de aanduiding 'Toelichting VWS, brief J-3157855'.

IV.iii Raadpleging kinderen

Wat vinden kinderen en jongeren in Nederland zelf van de naleving van hun rechten? Wat zijn hun zorgpunten? Wat moet er anders? Participatie van kinderen staat prominent in het Kinderrechtenverdrag, voornamelijk in artikel 12 en is verder uitgewerkt in General Comment nr. 12 van 1 juli 2009 van het Kinderrechtencomité. In deze tweede Kinderrechtenmonitor heeft de Kinderombudsman ervoor gekozen kinderen actief te consulteren. Stichting Alexander heeft in opdracht van de Kinderombudsman scholieren van diverse klassen en leeftijden laten nadenken over hun rechten. Van dit project is apart verslag opgemaakt (Stichting Alexander 2013). Naar dit verslag wordt regelmatig verwezen, en citaten van kinderen daaruit worden in elk hoofdstuk uitgelicht. Het volledige rapport van de kinderraadpleging is te vinden op de website van de Kinderombudsman (dekinderombudsman.nl).

IV.iv Raadpleging deskundigen

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

- Mw. drs. M.I. Dekker, directeur Augeo Foundation, hoofdredacteur Tijdschrift Kindermishandeling
- Mw. F. Hajer, Kind, spel & ruimte, voorzitter Platform Ruimte voor de Jeugd
- Dhr. Prof. dr. P. Van der Laan, hoogleraar jeugdreclassering, Vrije Universiteit
- Mw. Prof. dr. F. Lamers-Winkelmann, hoogleraar kindermishandeling, Vrije Universiteit
- Mw. dr. N. Landsmeer, kinderarts sociale pediatrie, bestuurslid Nederlandse Vereniging Kinderartsen

- Mw. drs. D.E. Manson, directeur VluchtelingenWerk Nederland
- Mw. Z. Runderkamp, president Europees jeugdparlement Nederland
- Mw. mr. K. Slump, advocaat onderwijsrecht
- Mw. A. Trokasti MA, directeur Bureau Onderwijsconsulenten
- Mw. Prof. dr. S.K. van Walsum, hoogleraar migratie, Vrije Universiteit

V. Leeswijzer

Elk hoofdstuk van deze Kinderrechtenmonitor volgt dezelfde indeling. Na een korte inleiding worden de relevante bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag toegelicht. Voorts worden per thema de relevante, beschikbare onderzoeksresultaten en cijfers gepresenteerd, gevolgd door een analyse van de gegevens in het licht van het Kinderrechtenverdrag. Hierbij wordt bekeken welke problemen de huidige beschikbare indicatoren en cijfers opleveren om de stand van zaken met betrekking tot de verschillende thema's op een gedegen wijze in kaart te kunnen brengen. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan over zaken die extra aandacht verdienen van de overheid of andere instanties.

Elk domein eindigt met een korte conclusie van het domein en een serie aanbevelingen die per thema uit de bevindingen volgen. Ook bevat ieder domein een korte situatieschets van de situatie van kinderrechten op de drie bijzondere Nederlandse gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Kinderrechtenmonitor wordt afgesloten met een slotbeschouwing.



Domein 1

Gezinssituatie en alternatieve zorg

- 1.1 Inleiding**
- 1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**
- 1.3 Kinderen en hun gezinssituatie**
 - 1.3.1 Aantallen
 - 1.3.2 Arbeid ouders en kinderopvang
 - 1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing
- 1.4 Familierecht**
 - 1.4.1 Scheiding en omgang
 - 1.4.2 Internationale kindbescherming
 - 1.4.3 Afstamming en afstammingskennis
 - 1.4.4 Adoptie
 - 1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing
- 1.5 Jeugdzorg**
 - 1.5.1 Eigen Kracht
 - 1.5.2 Toegang tot jeugdzorg
 - 1.5.3 Onder toezicht gestelde kinderen
 - 1.5.4 Uithuisgeplaatste kinderen
 - 1.5.5 Kinderrechtenbeschouwing
- 1.6 Conclusies en aanbevelingen**



1.1

Inleiding

Kinderen leven in verschillende gezinsvormen. Vaak zijn ze bij beide ouders of bij een van hen, soms is het nodig om ergens anders te wonen. Dat kan bijvoorbeeld een instelling zijn of een pleeggezin. Dit hoofdstuk richt zich op de gezinssituatie van kinderen in Nederland en op alternatieve (jeugd)zorg. De hoofdthema's familierecht en civiel jeugdrecht staan centraal. De deelonderwerpen bij het familierecht zijn: scheiding en omgang, internationale kinderbescherming en adoptie. Internationale kinderontvoeringen en afstammingskwesies komen daarin ook aan bod. Bij jeugdzorg komen de volgende deelonderwerpen aan de orde: wachtlijsten en toegang tot jeugdzorg, onder toezicht gestelde kinderen en uit huis geplaatste kinderen. Vanzelfsprekend komen ook recente of aangekondigde beleidsveranderingen aan bod, zoals de overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten.

1.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het domein gezinssituatie en alternatieve zorg raakt aan een groot aantal artikelen uit het Kinderrechtenverdrag die betrekking hebben op de relatie tussen kinderen en hun ouders of juist op rechten van kinderen die hun ouders moeten missen. Uitgangspunt van het Kinderrechtenverdrag is dat kinderen en hun ouder(s) bij elkaar wonen (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 (artikel 6 IVRK) en beschermd wordt tegen kindermishandeling (artikel 19 IVRK). Alleen onder zeer strenge voorwaarden mogen kinderen en hun ouders gescheiden worden (artikel 9 IVRK). 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 een andere vorm van zorg bieden om de bescherming van het kind te waarborgen (artikel 20 IVRK), 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 (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 zorgen voor een snel herstel zonder lange wachtlijsten, zodat zij veilig kunnen terugkeren in de maatschappij (artikel 39 IVRK).

Het komt voor dat de ouders van een kind onenigheid hebben over het land waar het kind moet gaan wonen en dat een ouder zonder overleg het kind meeneemt of niet meer terug laat gaan naar de andere ouder. Deze gevallen van internationale kinderontvoering moeten de staten voorkomen (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 vastgelegd dat

“Ik vind dat ieder kind ouders mag hebben, dat je recht hebt op familie” (Andrew, 13 jaar, vmbo)

de overheid toezicht houdt op de adoptieprocedures en commerciële praktijken bestrijdt (artikel 21 IVRK). Ook artikel 7 IVRK is relevant in deze context: naast het recht op naam en nationaliteit is hierin het recht neergelegd om door je ouders te worden opgevoed en je ouders te kennen.

1.3

Kinderen en hun gezinssituatie

1.3.1 Aantallen

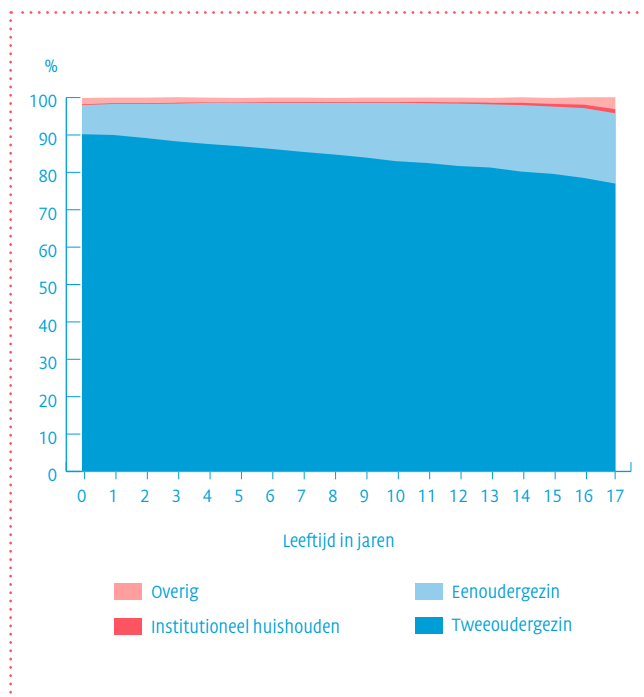
Op 1 januari 2013 woonden in Nederland 3,46 miljoen kinderen van 0 tot 18 jaar (CBS, 2013a). Op het totaal aantal inwoners komt dat neer op 21 procent. Van de 0- tot 18-jarigen hebben er 247 duizend een westers allochtone afkomst en 574 duizend een niet-westers allochtone afkomst. Dit zijn kinderen van wie één of beide ouders in het buitenland zijn geboren.

Het aandeel minderjarigen binnen de totale bevolking is de laatste jaren steeds iets gedaald. Naar verwachting zal het aandeel kinderen de komende jaren nog verder afnemen (CBS, 2013-2060). De daling komt onder meer omdat er jaarlijks minder kinderen worden geboren. In 2012 ging het om 176 duizend geboortes. Dat zijn er zo'n vierduizend minder dan in 2011.

Het overgrote deel van de kinderen woont bij hun ouders. Voor een steeds groter aantal geldt echter dat dit bij één van de ouders is, meestal de moeder. Zo waren er in 2012 489 duizend kinderen die bij één van de ouders opgroeiden, dit zijn er ruim tienduizend meer dan in 2011 (CBS, 2012a en CBS, 2012b). Naarmate de leeftijd van kinderen toeneemt, neemt ook het aandeel kinderen in een eenoudergezin toe. Van de 0-jarigen woont acht procent in een eenoudergezin, op de leeftijd van 15 jaar zijn dat er twee keer zoveel. Het zijn vooral van oorsprong Arubaanse en Antilliaanse kinderen en ook Surinaamse kinderen die niet bij beide ouders opgroeien. De helft van de Arubaanse en Antilliaanse 15-jarigen heeft een alleenstaande moeder of een alleenstaande vader, bij de Surinaamse kinderen was dat 46 procent (CBS, 2010).

Gezinssituaties veranderen tegenwoordig vaker dan vroeger. Zo is het aantal kinderen dat bij beide juridische ouders (de biologische of adoptieouders) woont de laatste jaren geleidelijk aan afgenomen. Dit geldt voor alle herkomstgroepen met uitzondering van de Surinaamse Nederlanders. Onder deze kinderen zie je juist het omgekeerde beeld, het aandeel kinderen dat bij beide (juridische) ouders woont geleidelijk aan toe.

Tabel 1.1 0- tot 18-jarige kinderen naar gezinssituatie, 2012



Bron: CBS Statline

In totaal telt Nederland 1,92 miljoen gezinnen met minderjarige kinderen (CBS, 2012c). Bij 1,6 miljoen gezinnen gaat het daarbij om een ouderpaar en bij 324 duizend gezinnen om een alleenstaande ouder. Ongeveer de helft van de ouderparen heeft twee thuiswonende kinderen, terwijl van de alleenstaande ouders ongeveer de helft één kind heeft. Een verklaring hiervoor is dat ouderparen met één kind een grotere kans hebben om uit elkaar te gaan dan paren met twee kinderen. Deze ouderparen zijn over het algemeen minder lang bij elkaar en hebben een grotere kans om uit elkaar te gaan dan paren die al langer bij elkaar zijn (Huis e.a. 2001). Het aantal gezinnen met drie of meer thuiswonende kinderen is de laatste jaren afgenomen. Het gaat hierbij om een momentopname van de ontwikkeling van de gezinnen. Gezinnen kunnen door geboorte nog te maken krijgen met gezinsuitbreiding. Ook geldt voor een deel van de gezinnen dat één of meer kinderen het ouderlijk huis al hebben verlaten.

1.3.2 Arbeid ouders en kinderopvang

Het wordt steeds gebruikelijker dat ouders werk en de zorg voor hun kinderen combineren. Zo waren in 2012 van het overgrote deel van de kinderen beide ouders werkzaam. In meer dan de helft van de gevallen betekent dit dat de ene ouder voltijd werkt en de andere ouder deeltijd. In acht procent van de gevallen werken beide ouders voltijd.

Tabel 1.2 Arbeidsdeelname paren met minderjarige kinderen, 2012

	x 1 000	%
Totaal aantal ouderparen met minderjarige kinderen	1 637	
Voltijd / deeltijd	881	54
Voltijd / niet-werkend	382	23
Voltijd / voltijd	130	8
Deeltijd / deeltijd	114	7
Deeltijd / niet-werkend of beide niet-werkend	130	8

Bron: CBS, Statline Arbeidsdeelname; paren met en zonder minder- en meerderjarige kinderen.

Vooraf onder moeders is de arbeidsparticipatie toegenomen. In 2012 had driekwart van de 1,4 miljoen moeders een baan of was daar naar op zoek. Tien jaar daarvoor was dat nog bijna 60 procent. Bij het merendeel van de werkende moeders met jonge kinderen gaat het om een deeltijdbaan. Na de geboorte van hun eerste kind gaan moeders over het algemeen iets minder uren per week werken. Ongeveer een op de tien stopt met werken. Het arbeidspatroon van vaders verandert nauwelijks.

Een deel van de werkende ouders maakt gebruik van de formele kinderopvang (kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouder) en ontvangt daarvoor ook kinderopvangtoeslag. Zo gingen er in 2011 bijna 500 duizend kinderen naar de dagopvang en 430 duizend kinderen naar de buitenschoolse opvang (Sluiter en Dalm 2011). Voor deze kinderen ging het in dat jaar gemiddeld om respectievelijk 911 en 432 uren opvang. 23 procent van de autochtone ouders en 17 procent van de niet westers-allochtone ouders maakte gebruik van formele opvang.

De kwaliteit van de formele opvang voldoet niet altijd aan de door de overheid gestelde normen. Volgens de Inspectie van het Onderwijs doen 51 gemeenten nog niet genoeg om de kwaliteit van de kinderopvang te garanderen, zo blijkt op 4 maart 2013 (onderwijsinspectie.nl, zoekterm: inspectie gemeenten kinderopvang). Alle 51 B-gemeenten zijn bezig met een verbetertraject, zoals alle wettelijke inspecties uitvoeren of geconstateerde tekortkomingen aanpakken. Afspraken worden gemaakt om de uitvoering van de taken in de toekomst te borgen. Als gemeenten aan de wettelijke normen voldoen, kunnen ze overgaan naar de A-status.

51 gemeenten doen nog niet genoeg om de kwaliteit van de kinderopvang te garanderen

1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

Uitgangspunt van het Kinderrechtenverdrag is dat kinderen en hun ouder(s) bij elkaar wonen (artikel 5 en 18 IVRK) en dat zij de eerste zorg voor de opvoeding dragen. Kinderen van werkende ouders hebben recht op opvangvoorzieningen (artikel 18 lid 3). De overheid heeft op grond van artikel 6 en 19 IVRK de verplichting te zorgen voor een veilige omgeving voor het kind waarin het ongestoord kan opgroeien. In artikel 3 lid 3 IVRK is vastgelegd dat de overheid waarborgt dat de voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg van kinderen voldoen aan de vastgestelde normen, vooral ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, de geschiktheid van personeelsleden en het toezicht.

1.4 Familierecht

1.4.1 Scheiding en omgang

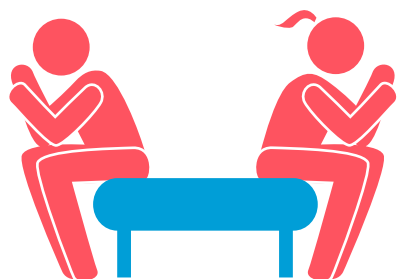
Dat kinderen in een eenoudergezin opgroeien heeft vaak te maken met een (echt)scheiding. In 2012 waren er ruim 33 duizend scheidingen. Bij 57 procent van deze scheidingen waren minderjarige kinderen betrokken, een vergelijkbaar aandeel met het jaar daarvoor (CBS, 2012d). In totaal ging het in deze beide jaren ook om een even grote groep kinderen: ongeveer 33 duizend.

In 2011 koos 29 procent van de gescheiden ouderparen voor co-ouderschap (CBS, 2011). Dit aandeel omvat ook situaties waarbij één of meer kinderen bij de moeder wonen en het andere kind/de andere kinderen bij de vader. Co-ouderschap houdt in dat kinderen deels bij moeder en deels bij de vader wonen. In vergelijking met 2009 is de keuze voor co-ouderschap licht afgenomen, toen ging het om 33 procent. Bijna twee op de drie kinderen wonen na een scheiding bij hun moeder en een op de zestien bij hun vader.

Het aantal afgeronde gezag- en omgangsonderzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming (4800 zaken) lag in 2011 1,4 procent lager dan in 2010. Er was ook sprake van een lagere instroom, 108 zaken minder. Het instroom verhogend effect van de verbeterde doorlooptijden dat voor 2010 gesignaleerd werd, heeft zich niet verder doorgezet (Jaarbericht 2011, Raad voor de Kinderbescherming, p. 7). In 2012 heeft de Raad 5249 gezag- en omgangsonderzoeken verricht (Jaarbericht 2012, Raad voor de Kinderbescherming, p. 47). Uit het jaarbericht wordt niet duidelijk wat dit zegt over het instroom verhogend effect van de verbeterde doorlooptijden.

“Je moet er altijd voor zorgen dat een kind bij de ouders opgevoed wordt, hier ligt de identiteit”
(Ayse, 17 jaar, mbo)

Met de invoering van het verplichte ouderschapsplan bij echtscheiding is geprobeerd de relatie tussen kinderen en ouders na scheiding te reguleren door sterk in te zetten op voortdurende betrokkenheid van ouders bij hun kinderen. Zoals destijds door minister Rouvoet is toegezegd, wordt de ‘Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding’ die in 2009 is ingevoerd en waar het ouderschapsplan deel van uit maakt, na drie jaar geëvalueerd. Op dit moment lopen er verschillende onderzoeksprojecten bij universiteiten die aspecten van het ouderschapsplan onderzoeken, waaronder de betrokkenheid van kinderen bij het ouderschapsplan. De resultaten van deze onderzoeken worden in het najaar van 2013 verwacht (Toelichting VWS, brief J-3157855).



33.000 kinderen krijgen jaarlijks
te maken met de scheiding van hun ouders

Naast het ouderschapsplan zijn er meer manieren om te stimuleren dat kinderen ook na scheiding op een prettige manier contact kunnen hebben met beide ouders en zelf de ruimte, en indien nodig de begeleiding, krijgen om de scheiding te verwerken. Zo kunnen omgangshuizen omgang faciliteren in situaties waar grote conflicten tussen de ouders spelen. Er blijken geen cijfers voorhanden over de regionale spreiding van omgangshuizen, het gebruik van omgangshuizen en de wachtlijsten en mogelijke andere (financiële) belemmeringen die voor ouders en kinderen bestaan om hier gebruik van te maken. Dit is een punt van zorg. Het gaat hier tenslotte om kinderen die ondanks de ernstige conflicten tussen hun ouders, recht hebben op contact met beide ouders. Omgangshuizen kunnen kinderen een veilige plek tot omgang bieden met professionele begeleiding en toezicht.

Wanneer omgang tussen een niet-verzorgende ouder en het kind vrijwel onmogelijk is door conflicten tussen de ouders onderling, wordt met enige regelmaat een omgangs-ondertoezichtstelling (OTS) uitgesproken. Ook het inzetten van een omgangs-OTS is een manier om omgang tussen het kind en de niet-verzorgende ouder te stimuleren. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben in 2012 op eigen initiatief onderzoek naar deze praktijk gedaan naar aanleiding van klachten en signalen over de rol daarbij van de Bureaus Jeugdzorg (Nationale ombudsman en Kinderombudsman, 2012). De ombudsmannen stellen in het rapport *De ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen: Onderzoek op eigen initiatief naar aanleiding van klachten en signalen over de Bureaus Jeugdzorg* vast dat “kinderrechters, medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en van de Bureaus Jeugdzorg de ondertoezichtstelling bij problemen over de omgang als bijzonder gecompliceerd ervaren. Een ondertoezichtstelling leidt niet als vanzelf tot voor het kind wenselijke omgang.”

Verschillende Bureaus Jeugdzorg hebben zelf methoden ontwikkeld om met deze problematiek om te gaan. Kennisuitwisseling tussen de verschillende Bureaus Jeugdzorg hierover is noodzakelijk. Zo heeft Bureau Jeugdzorg Noord-Holland positieve ervaring opgedaan met het inzetten van twee gezinsvoogden in een gezin: één voor het kind en één voor de ouders. Daarnaast is het van groot belang dat gezinsvoogden in een vroeg stadium bij de problemen in het gezin worden betrokken, weten wat het advies van de Raad is en daarnaast ook op de hoogte zijn van de afspraken die de kinderrechter met de ouders heeft gemaakt. Het moet van het begin af aan helder zijn wat ouders wel en niet van de omgangs-OTS kunnen verwachten en er moet goede aansluiting zijn bij de verwerkingsfase van de scheidende ouders. Het is van belang dat gezinsvoogden kennis hebben van rouwverwerking na een scheiding. Het rapport bevat voor alle betrokken instanties aanbevelingen om de huidige uitvoeringspraktijk van de omgangs-OTS te verbeteren. Het rapport wijst ook met nadruk op de rol die een bijzondere curator kan spelen in dit soort situaties, zodat de stem van het kind gehoord wordt, maar ook de belangen van het kind op tafel komen.

De taak voor opvoed- en opgroeiondersteuning ligt bij de gemeenten. In dit kader moeten zij ook een passend aanbod creëren voor kinderen die geconfronteerd worden met de gevolgen van een scheiding van de ouders. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het geven van hulpverlening en voeren (in toenemende mate) de algemene regie op een goed op elkaar aansluitend pakket van beschikbare hulpverlening. De rol van gemeenten zal na de decentralisatie van de zorg voor jeugd op dit terrein nog veel belangrijker worden (Toelichting VWS, brief J-3157855).

“Het is naar dat het kind zich schuldig voelt over de scheiding en het idee krijgt tussen de ouders te moeten kiezen” (Victor, 18 jaar, mbo)

Vanuit de overheid is begin 2010 de handreiking *Scheiding en de zorg voor de kinderen* voor alle gemeenten beschikbaar gesteld. Daarnaast heeft het voormalige programmaministerie voor Jeugd en Gezin het Nederlands Jeugdinstituut opdracht gegeven de Gezinswijzer te ontwikkelen. Eén van de belangrijke aandachtspunten van het gezinsbeleid vormden de gevolgen van scheiding. De Gezinswijzer bundelt kennis en is beschikbaar voor beroepskrachten en beleidsmakers (Toelichting VWS, brief J-3157855). Uit onderzoek gefinancierd door ZonMw blijkt dat kinderen die met een scheiding te maken hebben, baat hebben bij het volgen van programma's als KIES en Dappere Dino's.

Kinderen die met scheiding en omgang te maken krijgen, hebben het recht om geïnformeerd te worden en hun mening te laten horen in procedures. De benoeming van een bijzondere curator zou bij conflicten tussen ouders met gezag voor de minderjarige kunnen betekenen dat zijn of haar belangen en mening onder de aandacht worden gebracht. In 2009 heeft de wetgever aangegeven dat juist ook in situaties van scheiding en omgang een bijzondere curator voor de minderjarige benoemd moest kunnen worden (*Kamerstukken II*, 30145, nr. 6 en *Kamerstukken I*, 30145, E) en is de wet aangepast zodat de benoeming door de rechter die al betrokken is in een procedure kan gebeuren.

Er wordt onvoldoende recht gedaan aan het hoorrecht van kinderen die met scheiding van hun ouders te maken krijgen

Uit onderzoek van de Kinderombudsman *De bijzondere curator, een lot uit de loterij? Adviesrapport over waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk* blijkt echter dat er maar weinig bijzondere curatoren worden benoemd in scheidings- en omgangszaken en dat deze mogelijkheid ook niet erg bekend is onder burgers en zelfs niet onder advocaten (Kinderombudsman 2012b). Ook is het volgens de Kinderombudsman nodig te investeren in professionaliteit van bijzondere curatoren, bijvoorbeeld door het stellen van opleidingseisen. Er wordt volgens de Kinderombudsman onvoldoende recht gedaan aan het hoorrecht van kinderen en het recht om deel te nemen aan procedures die gaan over de scheiding van kind en ouder en daarin het eigen standpunt naar voren te brengen, zoals verwoord in artikel 12 en 9 lid 2 IVRK. Een kind wordt in beginsel immers pas gehoord vanaf twaalf jaar. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in een reactie op dit rapport aangegeven dat een bijzondere curator

ook kan worden benoemd als blijkt dat de ouders niet in staat zijn het probleem van een kind te overzien en/of goed voor het voetlicht te brengen. Het is volgens hem daarom niet nodig om de rechtsgrond voor de benoeming van een bijzondere curator aan te passen. Ook in andere zaken waarin ouders om welke reden dan ook niet in staat zijn de belangen van het kind te behartigen, kan volgens de staatssecretaris een bijzondere curator worden benoemd. Hij wil wel meer impulsen geven aan de bekendheid met de bijzondere curator (Brief VenJ, 16 oktober 2012, 308427 (*Kamerstukken II*, 2012–2013, 31753 nr. 56)). Het standpunt van de staatssecretaris biedt de mogelijkheid voor een ruime interpretatie van artikel 1:250 Burgerlijk Wetboek, waarin de bijzondere curator is geregeld, waardoor bijzondere curatoren meer ingezet kunnen worden.

1.4.2 Internationale kinderbescherming

Internationale kinderbescherming komt ter sprake wanneer de ouders van een kind niet allebei in hetzelfde land wonen. Dat kan problemen opleveren bij het nakomen van een omgangsregeling of bij het betalen van kinderalimentatie. Het kan ook zo zijn dat een van de ouders de kinderen zonder toestemming van de andere ouder met gezag heeft meegenomen naar het buitenland, in een dergelijk geval kan er sprake zijn van internationale kinderontvoering.

In 2012 zijn bij de Nederlandse Centrale Autoriteit – onderdeel van het ministerie van VenJ gericht op internationale omgang en internationale kinderontvoeringen – 166 verzoeken in behandeling genomen, waarbij 239 kinderen waren betrokken. Het betrof 20 verzoeken met betrekking tot internationale omgang (voornamelijk door vader ingediend) en 146 verzoeken met betrekking tot kinderontvoering. Daarvan ging het in 47 gevallen om een verzoek om teruggeleiding vanuit Nederland naar het buitenland en in 99 gevallen om een verzoek teruggeleiding naar Nederland. In tien gevallen bleek het uiteindelijk niet om een geval van internationale kinderontvoering te gaan. Het blijkt dat het vaker moeders zijn die kinderen meenemen dan vaders en ook dat het vaker vaders zijn die een verzoek met betrekking tot internationale omgang doen (Brief VenJ, 2 mei 2013, 378096 en *Kamerstukken II*, 2012–2013, 30072, nr. 29). De cijfers laten ten opzichte van 2011 een daling zien van het aantal inkomende verzoeken en een stijging van het aantal uitgaande verzoeken om teruggeleiding (zie ook tabel 1.1).

Tabel 1.3 Inkomende en uitgaande verzoeken bij Centrale Autoriteit om teruggeleiding

	2008	2009	2010	2011	2012
Inkomende verzoeken – alle landen	46	40	55	61	49
Uitgaande verzoeken – alle landen	86	101	95	93	117

Bron: Centrale Autoriteit/Ministerie van VenJ.

Het Haags Kinderontvoeringsverdrag regelt welke rechter bevoegd is in situaties waarin een kind door een ouder wordt meegenomen naar het buitenland zonder toestemming van de andere ouder. Het verdrag biedt weinig ruimte voor een inhoudelijke beoordeling van de belangen van een kind in een zaak, maar gaat uit van het adagium dat het kind eerst terug moet naar het land van zijn gewone verblijfplaats en dat er dan pas over een regeling voor de toekomst kan worden gesproken. Het verdrag laat zich niet uit over een verplichting het kind te horen tijdens de procedure omdat er geen inhoudelijke beoordeling van de zaak plaatsvindt. In Nederland (en dan gaat het om inkomende verzoeken) worden kinderen vanaf 12 jaar (op grond van art 809 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) gehoord, maar vaak worden ook kinderen tussen de 7 en de 12 jaar gehoord door de rechters in de Den Haag (informatie gebaseerd op gesprekken van de auteurs met de rechtbank Den Haag).

De rechtbank kent een speciale desk rond internationale kinderonvoeringen en is naast het Hof Den Haag aangewezen als bevoegde instantie voor het behandelen van de inkomende verzoeken tot teruggeleiding. Artikel 13 van het Haags verdrag geeft de rechter de mogelijkheid te weigeren terugkeer te gelasten, (onder andere) als zij vaststelt dat het kind zich verzet tegen zijn terugkeer en een leeftijd en mate van rijpheid heeft bereikt, die rechtvaardigt dat met zijn mening rekening wordt gehouden. Om dit te kunnen vaststellen is het horen van de betrokken kinderen noodzakelijk. Daarbij is het in lijn met artikel 12 IVRK om ook de mening van kinderen onder de 12 jaar mee te nemen, als blijkt dat zij in staat zijn tot het wegen van hun eigen belangen.

In 2010 is de uitvoeringspraktijk bij inkomende zaken van internationale kinderonvoering gewijzigd, met als doel tot een verkorte procedure te komen. De verkorte procedure heeft een doorlooptijd van maximaal drie maal zes weken (Toelichting VWS, brief J-3157855). Een belangrijk element in deze verkorte procedure is de inzet van cross border mediation. Voor de organisatie van de mediation is een Mediation Bureau opgezet (een onderdeel van het Centrum Internationale Kinderontvoering). In 2012 hebben 19 cross border mediations in het kader van internationale kinderonvoering plaatsgevonden door bemiddeling van het Centrum IKO. Acht mediations hebben tot volledige overeenstemming geleid en in zeven gevallen is gekomen tot een zogenoemde 'spiegelovereenkomst'. Dit laatste kan bijvoorbeeld betekenen dat ouders het aan de rechter overlaten om te beslissen of het kind al dan niet terug moet, maar dat ze al wel een omgangsregeling zijn overeengekomen voor beide situaties. In zes gevallen is geen overeenstemming bereikt, maar zijn de ouders wel met elkaar in gesprek geraakt (Jaarverslag Centrum IKO 2012). De mediation is

deels gesubsidieerd, en een deel betalen de ouders zelf. Het is niet duidelijk of de eigen bijdrage tot belemmeringen leidt om deel te nemen aan mediation. Het streven is om eind 2013 te starten met een evaluatie van deze gewijzigde uitvoeringspraktijk, zodat zicht komt op de effecten van de wijzigingen (Toelichting VWS, brief J-3157855). Het zou goed zijn daarbij ook naar de eigen bijdrage als mogelijke belemmering voor mediation te kijken.

In 2012 is mede naar aanleiding van deze verkorte procedure een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de Uitvoeringswet met betrekking tot kinderonvoering, waaronder centralisatie van de rechtspraak bij rechtbank en Hof Den Haag en de verplaatsing van procesvertegenwoordiging van de Centrale Autoriteit naar gespecialiseerde advocaten op dit terrein, en beperking van de mogelijkheid tot cassatie in het belang der wet. Het Centrum IKO zegt vergeleken met 2011 een kwart meer verzoeken om informatie te hebben gekregen. Zij wijten dit aan grotere bekendheid van het Europese telefoonnummer 116000 en aan meer media-aandacht (zoals het RTL-programma Ontvoerd). Vaak zijn het vragen over het voorkomen van internationale kinderonvoering (Jaarverslag Centrum IKO 2012).

1.4.3 Afstamming en afstammingskennis

Het aantal kinderen dat buiten een huwelijk wordt geboren ligt inmiddels rond de 40 procent. Dit betekent dat deze kinderen niet van rechtswege twee ouders hebben die verantwoordelijk zijn voor hun verzorging en opvoeding. Dit kan consequenties hebben voor de economische omstandigheden waarin een kind opgroeit. Veel kinderen die buiten een huwelijk worden geboren, worden echter binnen een jaar na geboorte erkend.

Tabel 1.4 Geboortes en Erkenningen, 2010 en 2011

	2011	2010
<i>Totaal aantal geboortes</i>	180 060	184 397
<i>Totaal 1^e kinderen</i>	83 538	85 466
<i>Binnen huwelijk</i>	104 864 (58%)	108 645 (59%)
<i>Buiten huwelijk</i>	75 196 (42%)	75 752 (41%)
<i>Buitenechtelijk geboren</i>	81 629	81 770
<i>Totaal aantal erkenningen</i>	73 370	74 510

Bron: CBS, StatLine Geboorte; kerncijfers en CBS, StatLine Erkenningen en buitenechtelijke geboren.

Er ligt een wetsvoorstel om ook de mannelijke geregistreerde partner van de moeder van rechtswege juridisch ouder te maken van het kind dat binnen het geregistreerd partnerschap wordt geboren (Kamerstukken II 2012-2013, 33 526, nr. 2). Dit wetsvoorstel is ingediend naar aanleiding van het evaluatieonderzoek uit 2006 naar de invoering van het

geregistreerd partnerschap en de openstelling van het huwelijk (Boele-Woelki e.a. 2006). Veel geregistreerde partners van verschillend geslacht blijken er zich niet van bewust dat de man niet van rechtswege de vader wordt van de kinderen die uit zijn vrouwelijke geregistreerde partner zijn geboren. Deze wijziging betekent een sterkere rechtspositie van vader en kinderen ten opzichte van elkaar en doet recht aan de sociale werkelijkheid.

Daarnaast zijn er ook stappen gemaakt met de bescherming van het gezin van kinderen die bij twee moeders opgroeien. Een wetsvoorstel om het moederschap van de vrouwelijke partner van de geboortemoeder via het afstammingsrecht te regelen ligt bij de Eerste Kamer (*Kamerstukken I*, 2012–2013, 33032, nr. B). Discussiepunt tijdens de behandeling van het wetsvoorstel blijft het gebrek aan een regeling voor het vastleggen van afstammingsgegevens voor kinderen die *niet* met behulp van een anonieme zaaddonor zijn verwekt (Forder, 2009). Ingevolge artikel 7 IVRK zouden deze gegevens wel voor kinderen beschikbaar moeten zijn.

Een onderwerp met betrekking tot het afstammingsrecht waar geen merkbare stappen zijn genomen, betreft de regeling van het draagmoederschap. De meest recente brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dateert van 16 december 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 VI, nr. 69). Het ministerie van VWS geeft aan dat er tot op heden geen debat met de Tweede Kamer hierover heeft kunnen plaatsvinden. De maatregelen uit de brief van 16 december 2011 worden momenteel nader uitgewerkt. Draagmoederschap is een ethisch en juridisch complex onderwerp en vraagt om een zeer zorgvuldige uitwerking (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Het afgelopen jaar is er veel discussie geweest over de plannen om een babyluikje te openen in Dordrecht (zie De Jong-De Kruijf en Vonk, 2013). Het VN-Kinderrechtencomité heeft zich naar aanleiding van onderzoek in Europa tegen het openen van babyluikjes uitgesproken (VN-Kinderrechtencomité, *Concluding Observations*, Czech Republic, 17 juni 2011, par. 49). Ook de minister van Veiligheid en Justitie heeft zich in antwoord op vragen van de Tweede Kamer negatief uitgelaten over het openen van een babyluikje (*Kamerstukken II*, 2012–2013, Aanghangsel van de Handelingen nr. 1748). Ook de Kinderombudsman is van mening een babyluikje geen verbetering zou vormen voor de positie van het kind. Het openen van een dergelijk luikje en de gevolgen voor de baby's die daarin worden achtergelaten, raken aan een aantal essentiële kinderrechten. Met name het recht op afstammingskennis en het recht om door je ouders opgevoed te worden uit artikel 7 IVRK zijn hierbij in het geding.

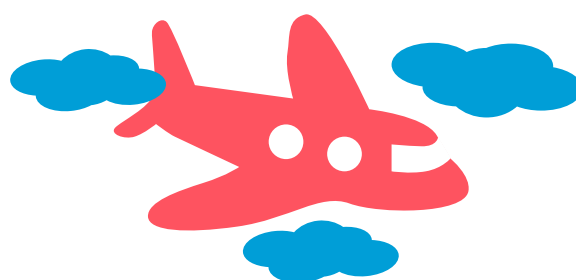
1.4.4 Adoptie

De dalende trend in adopties van kinderen uit het buitenland van de afgelopen jaren zet zich ook in 2011 voort. Bovendien daalt ook het aantal verzoeken om beginseltoestemming (de juridische term voor toestemming van het ministerie van VenJ nadat een voorlichtingstraject is doorlopen en gezinsonderzoek is gedaan) gestaag. Het is niet zonder meer duidelijk wat de oorzaak van zowel de daling van het aantal adopties als de daling van het aantal verzoeken om beginseltoestemming is. Enerzijds komen er in zending landen die traditioneel veel kinderen ter adoptie beschikbaar stelden, steeds minder kinderen voor adoptie beschikbaar. Anderzijds lijkt in het statistisch overzicht van het ministerie van VenJ te worden gesuggereerd dat het feit dat veel kinderen die ter adoptie beschikbaar komen een extra zorgbehoefte hebben, tot een daling van het aantal verzoeken om beginseltoestemming zou leiden (VenJ, 2012).

Tabel 1.5 Internationale adopties

	2012	2011	2010
<i>Verzoeken ter verkrijging van beginseltoestemming</i>	842	1 216	1 602
<i>Intrekkingen van het verzoek</i>	713	623	991
<i>Aantal verstrekte beginseltoestemmingen</i>	589	758	959
<i>Totaal in Nederlandse gezinnen opgenomen kinderen</i>	488	528	705
<i>Waarvan opgenomen onder het HAV</i>	375	356	343
<i>Afgewezen verzoeken</i>	26	319	103

Bron: *Adoptie trends en analyses: Statistisch overzicht Interlandelijke adoptie over de jaren 2008–2012 (maart 2013 Ministerie van VenJ).*



In 2012 werden **488 kinderen** uit het buitenland geadopteerd door Nederlandse gezinnen.

Het interlandelijke adoptieproces blijft discussie opleveren. Zo waren er recent problemen rond adopties uit Ethiopië (zie volkskrant.nl, zoekterm: tijdelijke stop adopties Ethiopië). Soms is het niet mogelijk om honderd procent zekerheid te hebben dat de ouders van het betreffende kind zijn overleden of dat het kind daadwerkelijk met toestemming ter adoptie is afgestaan. Het Adoptieverdrag gaat daarbij uit van onderling vertrouwen in de landen die bij het verdrag zijn aangesloten.

Naast zorgen over de zorgvuldigheid waarmee zendende landen aan hun verdragsverplichtingen voldoen, zijn er de afgelopen tijd ook zorgen over de nazorg wanneer kinderen eenmaal in Nederland bij hun adoptiegezin zijn aangekomen. Aanleiding hiertoe was een bericht dat een uit het buitenland geadopteerd kindje al binnen een paar weken door de adoptiefouders weer was afgestaan, vanwege problemen met de hechting. Dit probleem is pas veel later onder de aandacht van de bevoegde instanties gekomen. Dat nazorg officieel geen deel uitmaakt van de adoptieprocedure, is al langer een punt van zorg. Hierover zijn ook op 15 februari 2013 weer vragen gesteld in de Tweede Kamer, door de leden Recourt en Ypma (beiden PvdA) aan de staatssecretarissen van VenJ en VWS over het geadopteerde Chinese meisje dat na drie weken bij een pleeggezin is ondergebracht. Het rapport naar aanleiding van de mislukte adoptie geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor nazorg ligt bij het ministerie van VWS (*Casusonderzoek interlandelijke adoptie: onderzoek naar aanleiding van een mislukte adoptie*, Bijlage bij Kamerstukken II 2012-2013, 31265 nr. 46).

Dat nazorg officieel geen deel uitmaakt van de adoptieprocedure, is al langer een punt van zorg

In een brief van 28 mei 2013 geeft de staatssecretaris van VWS, op basis van adviezen van de Stichting Adoptievoorzieningen (SAV), Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland (AJN) en de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde (NVK), aan dat er een handreiking zal komen om de samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties te versterken. Daarnaast heeft het ministerie van VenJ aangegeven dat “de beoordeling van het medisch dossier van ieder kind door een arts, voorafgaand aan de matching van het kind met aspirant-adoptiefouders, zal worden opgenomen in het herziene kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie.” De kosten voor screening door een kinderarts na aankomst van het kind, worden niet door alle zorgverzekeraars vergoed. De staatssecretaris geeft aan, dat het al dan niet laten screenen van het kind na aankomst in Nederland een keuze is van de ouders.

1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen en scheiding

In artikel 9 lid 2 IVRK is vastgelegd dat kinderen die met een scheiding van ouders te maken krijgen, aan de procedures moet kunnen deelnemen en hun standpunten naar voren moeten kunnen 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. De 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 harde conclusies worden getrokken ten aanzien van de verplichtingen van de Nederlandse overheid die voortvloeien uit artikel 9 van het Kinderrechtenverdrag.

Artikel 9 IVRK

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

De mogelijkheid om een bijzondere curator te benoemen in scheidings- en omgangszaken moet meer bekendheid krijgen en zou meer moeten worden toegepast. Dit komt tegemoet aan het recht van elk kind om geïnformeerd en betrokken te worden in scheidings- en omgangsprocedures als de ouders met gezag niet op één lijn zitten (artikel 12 IVRK). De bijzondere curator kan zorgen dat de stem van het kind (beter) wordt gehoord en dat met zijn belangen rekening wordt gehouden. Ook *General Comment* nr. 12 van het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat de mogelijkheid voor minderjarigen om op deze wijze te participeren in procedures moet worden gegarandeerd.

Artikel 12 IVRK

Elk kind heeft het recht zijn/haar eigen mening te vormen en deze vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen

“Ja, de kinderen hebben altijd wel één ouder waarbij ze zich veiliger voelen. Maar er moet wel een goede regeling komen zodat ze wel beide ouders kunnen blijven zien” (Givenchy, 18 jaar, mbo)

Kinderontvoering

Artikel 11 IVRK verlangt dat Nederland maatregelen neemt ter bestrijding van internationale kindervervoering. Nederland heeft daartoe de pilot *cross-border mediation* ingezet en streeft ernaar om steeds minder inkomende zaken te doen eindigen met een beschikking door de rechter. 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. Met de pilot komt de overheid tegemoet aan de verplichting om inspanningen te treffen om de ongeoorloofde overbrenging van kinderen tegen te gaan en het niet doen terugkeren van kinderen uit het buitenland te bestrijden.

Artikel 11 IVRK

Elk kind heeft het recht op bescherming van de staat wanneer het door één van zijn/haar ouders onrechtmatig naar het buitenland wordt meegenomen

Voor het voorkomen van internationale kindervervoeringen is het van belang dat ouders bij een scheiding voldoende geïnformeerd zijn over kindervervoeringskwesties. Het bestaan van het Centrum Internationale Kindervervoering in Nederland is in dit opzicht een belangrijke voorziening ter voorkoming en bestrijding van kindervervoering. Recent heeft ook een aantal uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de belangen van het kind in de zogenoemde terugleidingsprocedures 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). Het gaat om: EHRM 6 juli 2010, appl. no. 41615/07 (Neulinger en Shuruk t. Zwitserland), EHRM 2 november 2010, appl. no. 7239/08 (Van den Berg en Sarri t. Nederland) en EHRM 12 juli 2011, appl. no. 14737/09 (Šneersona en Campanella t. Italië). 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.

Afstamming

In het kader van kunstmatige voorplanting, waarbij de ouders die het kind wensen en opvoeden niet altijd de mensen zijn die het genetische materiaal hebben geleverd, wordt de vraag wie in artikel

7 IVRK onder het begrip ‘ouders’ vallen steeds ingewikkelder. In de context van draagmoederschap komt de complexiteit het best naar voren, wanneer de draagmoeder een kind baart dat ontstaan is uit de eicel van de wensmoeder en de zaadcel van de wensvader. Welbeschouwd zijn zowel de draagmoeder als de wensmoeder en de wensvader biologisch of genetisch ouder, dus heeft het kind ook het recht de identiteit van de draagmoeder te kennen (brief van 16 december 2011 aan de Kamer (*Kamerstukken II*, 2011/12, 33 000 VI, nr. 69)). Ook bij de discussie in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel *Lesbisch ouderschap* is duidelijk dat onder de term ouder in artikel 7 IVRK verschillende personen kunnen vallen, afhankelijk van het deel van het artikel (opvoeding of kennis hebben over afkomst) dat aan de orde is (zie *Kamerstukken I* 2012-2013, 33032, nr B). Zo wordt artikel 7 zowel aangewend om het juridisch vaderschap aan de bekende donor toe te kennen (op basis van biologie), als ook aan de vrouwelijke partner van de geboortemoeder (op basis van de feitelijke situatie). In dit laatste geval komt wel het recht op kennis van de identiteit van de bekende donor/biologische vader aan de orde. Dit recht is verankerd in artikel 7 en wettelijk geregeld voor kinderen die in een kliniek of ziekenhuis met behulp van donormateriaal worden verwekt, maar niet voor kinderen die thuis met behulp van een zaaddonor worden verwekt. Het is goed verdedigbaar te stellen dat deze wettelijke regel op grond van artikel 7 ook voor deze laatste groep kinderen moet gelden. Op het gebied van de kinderrechten die in artikel 7 IVRK zijn neergelegd, is nog werk aan de winkel voor de overheid.

Artikel 7 IVRK

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.

Adoptie

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 de bevoegde instanties toestemming geven en dat de ouders of andere betrokkenen voldoende zijn ingelicht en hebben ingestemd met de adoptie. De bescherming van het kind staat hierbij centraal.

Artikel 21 IVRK

Elk kind heeft het recht op het uitvoeren van een adoptie in zijn/haar eigen belang.

Het Kinderrechtencomité heeft in 2009 aangegeven dat het bezorgd is over een aantal illegale adopties in Nederland die het directe gevolg zijn van het gebruik van de zogenoemde ‘zwakke adopties’ (Kinderrechtencomité 2009, par. 46, p. 8). Wanneer sprake is van een zwakke adoptie blijven de familierechtelijke betrekkingen tussen de minderjarige en zijn of haar ouders bestaan naast de nieuwe familierechtelijke betrekkingen van de minderjarige met de adoptieouders. Het lijkt er echter op dat zich in Nederland op enkele ernstige incidenten na geen urgente knelpunten voordoen. Er blijkt echter wel weinig aandacht voor nazorg wanneer kinderen eenmaal in Nederland door hun adoptiegezin zijn opgenomen. Verder zijn er in Nederland weinig problemen met zorgvuldige en professionele adoptieprocedures en zijn geen problemen bekend met de door het Kinderrechtenverdrag gestelde vereisten op dit punt (artikel 21 IVRK).

1.5

Jeugdzorg

De jeugdzorg heeft het afgelopen jaar volop in de publieke belangstelling gestaan. Zo was er veel aandacht voor de vraag of de overheid zich moet bemoeien met gezinssituaties van kinderen met zwaar overgewicht of van een kind dat van zijn moeder alleen rauw eten krijgt. Ook is er veel aandacht geweest voor de transitie van de jeugdzorg, waarvan de plannen al in volle gang zijn, en het concept wetsvoorstel Jeugdwet, waarin de transitie wettelijk wordt geregeld. Voor instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclasseringstaken gaan uitvoeren in het nieuwe stelsel, geldt straks een certificeringsplicht. Zodoende kunnen verschillende minimumeisen gaan gelden voor instellingen die straks verantwoordelijk worden voor de uitvoering van justitiële vormen van jeugdzorg, die in gedwongen kader wordt verricht zonder dat ouders en kinderen hier zelf om vragen. Met deze certificeringsnormen moet sprake zijn van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor elke minderjarige en zijn gezin die in Nederland met jeugdzorg in gedwongen kader te maken krijgen.

Een andere belangrijke ontwikkeling in de jeugdzorg is het professionaliseringstraject. In het voorjaar van 2013 is het wetsvoorstel professionalisering in de jeugdzorg aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit voorstel regelt dat jeugdzorginstellingen straks verplicht worden om met geregistreerde ‘jeugdzorgwerkers’ en ‘gedragswetenschappers’ te werken, waarbij voortdurende bij- en nascholing een voorwaarde is voor deze groepen professionals om geregistreerd te blijven. Zij verbinden zich ook aan een beroepscode, en er wordt tuchtrecht ingevoerd, waarmee de eigen beroepsgroep straks beroepsmatig handelen kan toetsen. Cliënten worden met tuchtrechtspraak beter beschermd tegen onprofessioneel handelen (rijksoverheid.nl; zoekterm professionalisering jeugdzorg).

In 2012 is een concept wetsvoorstel ter consultatie aangeboden en daarop hebben velen gereageerd, waaronder de Kinderombudsman. Gemeenten worden straks verantwoordelijk voor jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, de jeugdreclassering en de jeugdgezondheidszorg. Ook worden ze verantwoordelijk voor een samenhangend jeugdbeleid en voor effectieve samenwerking met de domeinen onderwijs, zorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en politie en justitie. In het wetgevingsproces valt op dat er veel aandacht is voor hulp aan minderjarigen in het gedwongen kader (kinderbescherming en jeugdreclassering); kwaliteitseisen, certificering, professionalisering en toezicht staan centraal. Ook is er aandacht voor de knip die gaat ontstaan tussen de jeugd-GGZ en de somatische zorg (zorg via de zorgverzekering).

Het wetsvoorstel Jeugdwet is in juli 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit wetgevingstraject, dat gepaard gaat met forse bezuinigingen in de jeugdzorg, verdient de komende tijd alle aandacht. De diverse hulpvormen aan minderjarigen en hun gezinnen mogen immers niet verslechteren. Essentieel is dat kinderen toegang blijven houden tot de zorg die zij nodig hebben. Ook als dat duurdere, specialistische zorg is. De gemeenten krijgen weliswaar een grote beleidsvrijheid om de jeugdhulp op eigen wijze in te richten, maar er zijn slechts beperkt mogelijkheden om te toegang tot de zorg te beheersen. Deze is immers vastgelegd in het IVRK. Dit merkt ook de Raad van State op in haar advies op de Jeugdwet.

1.5.1 Eigen kracht

De eigen kracht van het gezin en het sociale netwerk moeten volgens het huidige beleid meer benut worden, zo blijkt onder meer uit de toelichting bij het conceptwetsvoorstel Jeugdwet. In het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen dat nog bij de Eerste Kamer in behandeling is (*Kamerstukken II 2011–2012*, 32 015), is bij amendement ingevoerd dat bij de uitvoering van elke

opgelegde maatregel van ondertoezichtstelling Bureau Jeugdzorg eerst het gezin en het netwerk daaromheen de kans moet geven om oplossingen te zoeken voor de problemen rondom het kind (*Kamerstukken II* 2011-2012, 32 015, nr. 41).

Voordat een maatregel van kindbescherming wordt uitgesproken, doet de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek om te bepalen of hij een maatregelverzoek wil indienen bij de kinderrechter. Ook in deze fase is aandacht voor de eigen kracht van het gezin en het netwerk. Zo loopt in de regio Overijssel een pilot waarbij de Raad voor de Kinderbescherming, in het kader van de Signs of Safety benadering, netwerkberaden inzet. Samen met het gezin en de betrokkenen rond het gezin (netwerk en professionals) wordt in kaart gebracht wat de zorgen zijn, wat er goed gaat en wat er moet gebeuren. Op grond hiervan beoordelen alle betrokkenen hoe ernstig de situatie is en maken ze gezamenlijk een plan. De Raad beoordeelt of dit veiligheidsplan voldoende is om de bedreiging van de ontwikkeling van het kind aan te pakken en of er een maatregel nodig is om dit plan goed te kunnen uitvoeren. In een aantal gevallen lukt het dan om het plan zo te maken dat gezin en netwerk de problemen zonder maatregel kunnen aanpakken (Toelichting VWS, brief J-3157855).

1.5.2 Toegang tot jeugdzorg

In 2011 kwamen er bij Bureau Jeugdzorg 94 duizend nieuwe aanmeldingen binnen. Dit betekent een daling van 3 procent ten opzichte van 2010. Van deze aanmeldingen werden er 63 duizend geaccepteerd door Bureau Jeugdzorg door het verlenen van een indicatiebesluit. Daarmee is ten opzichte van 2010 sprake van een lichte daling (-1 procent). Wellicht vindt er, vooruitlopend op de transitie van jeugdzorg, een verschuiving plaats van de aanmeldingen naar de eerstelijnsvoorzieningen zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin (Jeugdzorg Nederland 2013, p. 10).

Niet alle jeugdigen die een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg ontvingen, konden direct gebruik maken van vormen van jeugdzorg. Op 1 juli 2012 wachtten 2.859 jeugdigen langer dan negen weken op geïndiceerde jeugdzorg (*Kamerstukken II* 2011-2012, 31 839, nr. 255). Van deze jeugdigen ontvingen er 1.476 een vorm van vervangende zorg. 1.383 jeugdigen ontvingen geen vervangende zorg gedurende de wachttijd voor geïndiceerde jeugdzorg. Uit onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg naar de veiligheid van jeugdigen die wachten op geïndiceerde jeugdzorg blijkt dat Bureau Jeugdzorg de veiligheidsrisico's voor deze groep voldoende inschat.



Op 1 juli 2012 wachtten **2.859 jeugdigen** langer dan **9 weken** op geïndiceerde jeugdzorg.

Er is zicht op jongeren die in gedwongen kader (jeugdbescherming of jeugdreclassering) wachten. Ook jongeren die in een vrijwillig kader wachten op jeugdzorg en in de wachtperiode intensief casemanagement of hulp en begeleiding wordt geboden, zijn in beeld. Voor jongeren die in een vrijwillig kader wachten op jeugdhulp en die in de wachtperiode geen intensief casemanagement en hulp en begeleiding krijgen, geldt echter dat er onvoldoende zicht is op de veiligheid, met name in de periode voorafgaand aan het afstemmingsgesprek. Deze periode kan oplopen tot enkele maanden, hoewel het beleid voorschrijft dat dit eerste gesprek na ontvangst van een indicatiebesluit twee tot zes weken mag duren. Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen Bureau Jeugdzorg en organisaties voor jeugd- en opvoedhulp is verbeterd op dit punt (Inspectie jeugdzorg 2012).

De Kinderombudsman heeft aan Jeugdzorg Nederland (JZN) duidelijkheid gevraagd over het aantal kinderen dat na een melding bij het AMK een hulpverleningstraject ingaat (en welke) en welke kinderen niet. In reactie daarop laat JZN weten dat de ICT-systemen onvoldoende zijn afgestemd om deze cijfers te kunnen bieden (Kinderombudsman 2013e).

Op basis van het Onderzoek Jeugd en Opgroeien (OJO) blijkt dat in 2011 door 19 procent van de jeugdigen (en vaak ook hun ouders) in Nederland gebruik werd gemaakt van jeugdzorgvoorzieningen. Ruim een op de drie van hen maakte gebruik van geïndiceerde jeugdzorg; dat betekent dat 7,5 procent van alle jeugdigen in Nederland gebruik maakte van geïndiceerde zorg: jeugdzorg, jeugd-ggz en zorg voor licht verstandelijke gehandicapten (SCP 2013). Uit recent onderzoek van het SCP blijkt dat gezinnen met

“Een kind kan zich bedreigd voelen wanneer ouders ruzie hebben” (Lisa, 11 jaar, basisschool)

veel problemen in ruim de helft van de gevallen geen gebruik van geïndiceerde jeugdzorg maken, terwijl een deel van de gezinnen met relatief weinig problemen hier juist wel gebruik van maakt (bijna 40 procent van de gebruikers van de tweedelijnsjeugdzorg; SCP 2013). Conclusie is ook dat migrantengezinnen relatief weinig gebruik maken van geïndiceerde jeugdzorg. Dit kan volgens het SCP er mee te maken hebben dat schaamte meer een rol speelt bij deze ouders. Ook kan sprake zijn van een taalbarrière of van een negatievere houding en andere verwachtingen ten opzichte van de hulpverleners (SCP 2013, p. 106).

1.5.3 Onder toezicht gestelde kinderen

Kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien. Niet alle ouders kunnen hun kinderen echter een gezonde en veilige omgeving bieden. Wanneer zorg in een vrijwillig kader dan niet mogelijk is en de rechter vindt dat ingegrepen moet worden in de situatie van een kind, kan een kindbeschermingsmaatregel worden opgelegd. De meest voorkomende kindbeschermingsmaatregel is de ondertoezichtstelling.

Op 31 december 2012 stonden 31 duizend kinderen onder toezicht (CBS, 2012e). Bij deze maatregel wordt het gezag van ouders beperkt, maar raken ze het niet kwijt. Dit zijn er iets minder dan in 2011, maar beduidend meer dan aan het begin van deze eeuw. Toen stonden er 21 duizend kinderen onder toezicht. De rechter kan ouders uit het ouderlijk gezag ontheffen als zij ongeschikt of onmachtig zijn hun kind op te voeden of hen uit het ouderlijk gezag ontzetten als zij hun kind heel ernstig verwaarlozen of hun ouderschap misbruiken. In beide gevallen krijgt Bureau Jeugdzorg of NIDOS de voogdij over het kind. Het kind gaat dan naar een pleeggezin of een instelling. In 2012 werden 1.600 kinderen onder voogdij geplaatst en op 31 december van dat jaar stonden iets meer dan achtduizend kinderen onder voogdij (CBS, 2012e).

33 procent van de minderjarigen die te maken krijgt met een maatregel van kindbescherming, heeft binnen vijf werkdagen een face-to-face contact met de (gezins)voogd. Het overgrote deel van deze groep minderjarigen moet dus langer dan een week na de uitspraak van de kinderrechter wachten op contact over de uitvoering van de maatregel (Toelichting VWS, brief J-3157855).

De Kinderrechter neemt de beslissing om wel of niet een kindbeschermingsmaatregel op te leggen op basis van rapporten van Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. Het is daarom heel belangrijk dat deze rapporten zorgvuldig worden opgesteld. De Kinderombudsman is op verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek gestart naar waarheidsvinding in de jeugdzorg. Dit naar aanleiding van signalen dat in rapporten van Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming

aannames en beweringen als feiten worden gepresenteerd. Dit rapport verschijnt in het najaar van 2013.

1.5.4 Uithuisgeplaatste kinderen

Er kunnen verschillende redenen zijn dat een kind blijvend of tijdelijk niet bij zijn eigen ouders kan wonen. In sommige gevallen geven ouders dan zelf aan dat zij de opvoeding (tijdelijk) niet aan kunnen en worden kinderen in een vrijwillig kader uit huis geplaatst. Als ouders het er niet mee eens zijn dat het kind ergens anders gaat wonen, is een machtiging van de kinderrechter nodig.

Het afgelopen jaar is er in het politieke debat veel aandacht geweest voor de positie van uithuisgeplaatste kinderen en voor pleegouders. Zo is onlangs het wetsvoorstel verbetering positie pleegouders aangenomen door de Eerste Kamer (Wet van 6 december 2012, Stb. 2013, 72; dossiernummer 32 529; inwerkingtreding 1 juli 2013) waardoor de rechtspositie van pleegouders wordt verbeterd. Een ander wetsvoorstel, het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen (*Kamerstukken I 2011-2012, 32015 nr. A*), dat naar verwachting binnenkort zal worden aangenomen door de Eerste Kamer, heeft ook veel aandacht voor uithuisgeplaatste kinderen. Centraal in dit wetsvoorstel staat het belang van continuïteit en stabiliteit in de opvoeding. Zo is er aandacht voor overplaatsingen van kinderen na verblijf van een jaar of langer op een bepaalde plek. Ook wordt geprobeerd om eerder duidelijkheid te bieden in het opvoedingsperspectief, bijvoorbeeld door eerder een gezagsbeëindigende maatregel te kunnen uitspreken. Verder wordt een nieuwe, lichte maatregel van opgroeiondersteuning ingevoerd, zodat straks eerder kan worden ingegrepen in gezinnen.

**Het aandeel pleegzorg groeit,
maar van de ruim 30.000
uithuisgeplaatste kinderen
woont nog altijd ruim een
derde in een instelling**

Kinderen die uit huis worden geplaatst, gaan in de meeste gevallen naar pleegouders. In 2011 maakten 20.994 kinderen gebruik van pleegzorg. Dat is vier procent meer dan in 2010 (Jeugdzorg Nederland 2013, p. 12). Tegelijkertijd is het aantal kinderen dat in een open of besloten instelling is geplaatst licht gedaald; van 11.061 in 2010 naar 10.906 in 2011 (hieronder vallen niet de plaatsingen in gesloten jeugdzorg, zie daarover hoofdstuk 3).

Opvallend is dat in dit cijfer ook kinderen in een gezinshuis worden meegeteld. Omdat verblijf in een gezinshuis ook gezien zou kunnen worden als verblijf bij pleegouders, is de stijging van het aantal pleeggezinplaatsingen en de daling van het aantal plaatsingen in instellingen zelfs hoger. Er groeien dus steeds minder kinderen in Nederland op in een instelling. Dat is in lijn met afspraken tussen het Rijk en de provincies.

In de jaren 2004-2010 loopt de capaciteit in residentiële instellingen terug met vier procent per jaar (*Kamerstukken II 2012-2013, aanhangsel van de handelingen 1050*). Toch wordt nog altijd ruim een derde van de uithuisgeplaatste kinderen in een instelling geplaatst. Veelal is dat in een open instelling, maar ook plaatsingen in besloten en gesloten jeugdzorg komen regelmatig voor (zie voor gesloten jeugdzorg hoofdstuk 3). Kinderen in residentiële instellingen rapporteren tweeëneenhalf keer zo vaak seksueel misbruik dan gemiddelde Nederlandse jongeren (commissie Samson 2012). Voor meer hierover zie hoofdstuk 2.

Hoewel het aantal pleegzorgplaatsingen stijgt, sluit het aanbod niet altijd aan bij de vraag. Zo is het niet altijd mogelijk om pleegkinderen bij hun broertjes en zusjes te plaatsen. Volgens Pleegzorg Nederland zijn er onvoldoende pleeggezinnen die hiervoor de ruimte hebben (Pleegzorg Nederland 2012). Ook culturele en levensbeschouwelijke behoeften kunnen niet altijd in acht genomen worden. Naar aanleiding van de berichtgeving over een Turks pleegkind gaf Jeugdzorg Nederland in 2013 aan dat het pleegzorgbestand helaas nog geen afspiegeling vormt van de Nederlandse bevolking.

In de praktijk blijkt er vaak *over* en niet *met* het kind dat uit huis geplaatst is te worden gesproken. Uit onderzoek van de Inspectie jeugdzorg blijkt dat bij tien van de 28 onderzochte pleegzorgaanbieders het geen standaard werkwijze is dat de pleegzorgbegeleider voorafgaand aan de plaatsing met het kind spreekt. Of het kind met de pleegzorgbegeleider spreekt hangt dan af van de beoordeling van de pleegzorgbegeleider (Inspectie jeugdzorg 2013, p. 29).

Het is geen standaard werkwijze dat de pleegzorgbegeleider voorafgaand aan de plaatsing met het kind spreekt

Stichting Alexander onderzocht de naleving van de Q4C kwaliteitsstandaarden in de jeugdzorg. De standaarden geven aan wat kinderen en jongeren belangrijk vinden als ze niet thuis wonen. Uit het onderzoek blijkt dat kinderen die uit huis geplaatst zijn behoefte hebben aan meer informatie over de uithuisplaatsing. Ze vinden dat ze beter gehoord zouden moeten worden en meer betrokken bij de beslissing om een kind uit huis te plaatsen. Ook geven de kinderen aan dat zij, mede door de vele wisselingen van betrokken hulpverleners, behoefte hebben aan een vaste vertrouwenspersoon (Stichting Alexander 2012, p. 39).

Pleegouders hebben last van het grote verloop onder de gezinsvoogden, zo bleek onlangs uit inventariserend onderzoek van Van den Bergh van de Universiteit Leiden (Jeugdzorg Nederland, 2013). De commissie Samson stelde hierover dat het aantal contactmomenten tussen pleegkind en gezinsvoogd veel lager dan wenselijk is. Dat vormt een ernstige belemmering voor het ontstaan van een vertrouwensband tussen gezinsvoogd en pleegkind. Omdat niet altijd duidelijk is bij wie welke verantwoordelijkheid ligt, raadt de commissie aan om te komen tot een duidelijkere rolverdeling tussen gezinsvoogd en pleegzorgwerker (Commissie Samson 2012). De gezinsvoogd is in dienst van Bureau Jeugdzorg en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel, terwijl de pleegzorgwerker in dienst is van de zorgaanbieder die pleegzorg aanbiedt en pleegouders begeleidt.

Niet alleen in de dagelijkse praktijk van de jeugdzorg is de participatie van kinderen niet altijd gewaarborgd. Ook in procedures bij de rechter is de borging van die rechten onvoldoende. Alleen als kinderen 12 jaar of ouder zijn worden ze in principe gehoord en dan nog is het de vraag of zij hun mening en belangen voldoende voor het voetlicht kunnen brengen. Bij uithuisplaatsingen zouden daarom vaker bijzondere curatoren benoemd kunnen worden, ook als kinderen het niet eens zijn met hun gezinsvoogd of voogd of als ze in een pleeggezin wonen (Kinderombudsman 2012b).

Het uiteindelijke doel van de uithuisplaatsing is dat kinderen weer thuis kunnen gaan wonen. Om te voorkomen dat er opnieuw problemen ontstaan, is het belangrijk dat er voldoende aandacht is voor nazorg. Uit het onderzoek van Stichting Alexander naar ervaringen van cliënten over de kwaliteit van de (jeugd)zorg blijkt dat kinderen zelf niet tevreden zijn over de nazorg die ze hebben gekregen. Zo zijn er veel jeugdigen en ouders die onvoldoende en niet tijdig voorbereid zijn op het verlaten van het pleeggezin of de leefgroep. De steun die jeugdigen kunnen krijgen als ze achttien jaar zijn of al uit huis zijn, is in veel gevallen onvoldoende en veel jeugdigen zijn er niet bekend mee (Stichting Alexander 2012, p. 72).

1.5.5 Kinderrechtenbeschouwing

Een duidelijk uitgangspunt in het Kinderrechtenverdrag is dat kinderen en hun ouders bij elkaar horen. Artikel 5 IVRK bepaalt dan ook dat de staat de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders eerbiedigt. Ouders zijn de eerst verantwoordelijken voor hun kinderen en de staat geeft hen passende bijstand en begeleiding bij de opvoeding (artikel 18 IVRK). Artikel 9 bepaalt expliciet dat kinderen en hun ouders in beginsel niet van elkaar gescheiden mogen worden. Dit uitgangspunt werd nog niet zo lang geleden door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties onderstreept, toen zij in 2009 de VN-Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen (vanaf hier: richtlijnen) verwelkomden. Een groot aantal van deze richtlijnen is gewijd aan het voorkomen van de noodzaak voor alternatieve zorg en het ondersteunen van gezinnen. Nederland geeft dit onder meer vorm binnen de vrijwillige jeugdzorg, en - als ouders niet mee willen werken - door het onder toezicht stellen van een minderjarige.



De transitie jeugdzorg

Door de geplande transitie van de jeugdzorg zal de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg bij de gemeenten komen te liggen. Dat vraagt van gemeenten grote aanpassingen. Zij moeten niet alleen nieuwe taken op zich nemen en de uitvoering hiervan afstemmen met andere gemeenten. Ook moeten zij onder meer een passend en evenwichtig aanbod en de ketensamenwerking organiseren. Daarbij mag geen sprake zijn van een uitgebreide testfase. Ook kinderen die ten tijde van de transitie jeugdzorg te maken krijgen met problemen in de opvoeding hebben recht op volwaardige jeugdzorg. De snelheid waarmee momenteel de transitie doorgevoerd lijkt te worden, baart dan ook zorgen. Zorgvuldigheid moet voorop staan. Het mag niet zo zijn dat er rechtsongelijkheid bestaat tussen jongeren uit verschillende gemeenten doordat het aanbod aan jeugdzorg per gemeente verschillend is.

Deze verbeteringen zien kinderen zelf voor de jeugdzorg:

- Kinderen en jongeren willen altijd thuis blijven wonen. Uithuisplaatsing is pas aan de orde als alle andere hulp niet geholpen heeft
- Er moeten meer pleeggezinnen komen, waar kinderen uit lastige thuissituaties af en toe op adem kunnen komen
- Bij scheiding moet hulp worden geboden aan ouders om de scheiding soepel en zonder ruzie te laten verlopen
- Kinderen en jongeren altijd laten meedenken over de thuissituatie na een scheiding
- Jeugdzorg moet zich meer richten op hulp aan ouders bij het opvoeden
- Alternatieve zorg bieden als jongeren te lang op een wachtlijst staan
- Betere controle op wat er in jeugdzorginstellingen gebeurt
- Jeugdzorginstellingen moeten meer per situatie en persoon bekijken wat nodig is

Een indicatie voor jeugdzorg betekent dat een jongere recht heeft op een bepaalde vorm van zorg. Omdat voor sommige vormen van zorg wachtlijsten bestaan, kan het soms lang duren voordat deze zorg daadwerkelijk gerealiseerd wordt. De Bureaus Jeugdzorg zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van kinderen die wachten op jeugdzorg (Kamerstukken II 2008-2009, 29815 nr. 185). Het ministerie van VWS en de Inspectie Jeugdzorg moeten erop toezien dat de Bureaus Jeugdzorg verbeteringen doorvoeren om ervoor te zorgen dat ze zicht hebben op alle kinderen die wachten op jeugdzorg.

Bij de ontwikkeling en uitvoering van de stelselherziening jeugdzorg en het wetsvoorstel Jeugdwet, dat in juli 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden moet aandacht zijn voor de rechten van minderjarigen, in het bijzonder als het gaat om justitiële jeugdzorg, dat

“Er moet geld gegeven worden als mensen een pleegkind nemen want dan wordt dat aantrekkelijker om zeg maar een pleegkind te nemen en dus komen er meer mensen en zo meer pleeggezinnen” (Prince, 14 jaar, vwo)

wil zeggen hulpverlening in gedwongen kader. Voor de instellingen die straks verantwoordelijk worden voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt certificering ingevoerd; zodoende kunnen minimale vereisten worden vastgelegd met het oog op zoveel mogelijk rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor minderjarigen die hiermee te maken krijgen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de verplichting van de (centrale) overheid om kinderen die niet meer door hun ouders kunnen worden verzorgd en opgevoed, extra bescherming te bieden (artikel 8 EVRM en artikel 18 en 20 IVRK). Met het professionaliseringstraject in de jeugdzorg wordt tegemoet gekomen aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 3 lid 3 IVRK om te zorgen voor voldoende kwaliteit van professionals die verantwoordelijk zijn voor de zorg of bescherming van minderjarigen.

Er is in de transitie veel aandacht voor preventie, en dat is goed, maar dat mag niet betekenen dat de toegang tot duurere, specialistische zorg verminderd wordt, wanneer deze nodig is. De GGZ, nu ondergebracht in de Zorgverzekeringswet, gaat over naar de gemeenten, die zowel financieel als organisatorisch verantwoordelijk wordt. De beleidsvrijheid voor gemeenten mag geenszins betekenen dat kinderen verminderd toegang krijgen tot deze zorg.

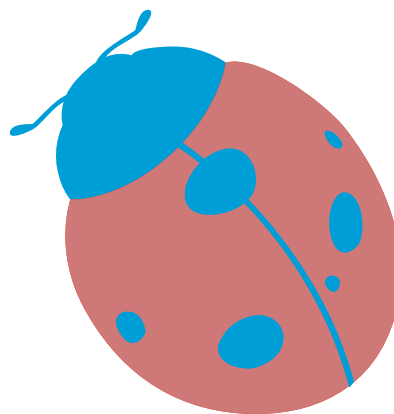
Jeugdzorg

Voor toegang tot de vrijwillige jeugdzorg geldt dat het recht op passende bijstand en begeleiding in de opvoeding niet voor alle kinderen gelijk gewaarborgd is. Uit de cijfers blijkt dat migrantenkinderen relatief weinig gebruik maken van door Bureau Jeugdzorg geïndiceerde jeugdzorg. Omdat artikel 2 van het IVRK, dat bescherming biedt tegen discriminatie, ook een positieve verplichting inhoudt, rust op de Nederlandse overheid de plicht om ervoor te zorgen dat alle kinderen en hun ouders de toegang tot jeugdzorg gelijkelijk weten te vinden.

Kinderen kunnen uit huis worden geplaatst als het in het belang is van het kind, er een rechterlijke toetsing is en als de uithuisplaatsing gebeurt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving, zo staat in artikel 9 van het IVRK. Ook moet elke minderjarige kunnen deelnemen aan de procedure en zijn standpunt naar voren kunnen brengen (artikel 9 lid 2 IVRK). Als kinderen uit huis worden geplaatst, hebben ze recht op ‘bijzondere bescherming en bijstand’, zo bepaalt artikel 20 van het Kinderrechtenverdrag. Dit artikel spreekt een duidelijke voorkeur uit voor het plaatsen van kinderen in een pleeggezin. Deze voorkeur wordt nog duidelijker in de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg. Hierin wordt in paragraaf 21 bepaald dat kinderen alleen in een instelling mogen worden geplaatst als het passend, noodzakelijk en constructief voor het betreffende kind is.

De cijfers over uithuisgeplaatste kinderen laten zien dat steeds meer kinderen in de pleegzorg worden geplaatst, in plaats van in een instelling. Dat is een belangrijke vooruitgang. Over de invulling van deze vorm van zorg zijn echter nog weinig gegevens bekend. Zo bepalen de richtlijnen dat broertjes en zusjes in beginsel bij elkaar moeten worden geplaatst. In de factsheet pleegzorg wordt echter gesteld dat dit niet altijd mogelijk is. Cijfers over het aantal broertjes en zusjes dat niet bij elkaar is geplaatst, zijn niet bekend. Hetzelfde geldt voor het aantal overplaatsingen. Hoewel in de richtlijnen expliciet wordt gesteld dat frequente verplaatsingen schadelijk zijn voor het kind en zijn of haar vermogen om zich te hechten (par. 61), is niet bekend hoe vaak kinderen tijdens een uithuisplaatsing worden overgeplaatst. Ook cijfers over hoe lang het duurt voordat kinderen in een perspectiefbiedend pleeggezin terecht komen, zijn ondanks de nadruk op het belang van een spoedige toekomstplanning in de richtlijnen, niet beschikbaar (par. 12, 61, 62 en 87). De Kinderombudsman vindt dat het ministerie van VenJ ervoor zou moeten zorgen dat ook op deze onderwerpen cijfers beschikbaar zijn, zodat de naleving van het Kinderrechtenverdrag ook op dit punt gemonitord kan worden.

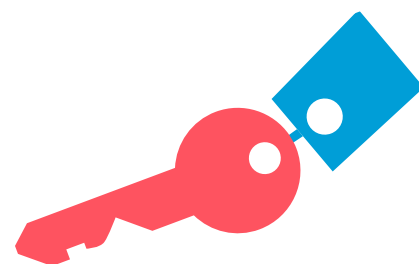
Hoewel het aantal kinderen in de pleegzorg stijgt, wordt nog altijd bijna een derde van de uithuisgeplaatste minderjarigen in een instelling voor residentiële zorg geplaatst. Omdat in de richtlijnen is bepaald dat dit alleen mag als het passend, noodzakelijk en constructief voor het betreffende kind is, is verdere inzet om ervoor te zorgen dat het aantal plaatsingen in residentiële voorzieningen afneemt noodzakelijk. Dit gaat te meer op gezien de uitkomsten van het onderzoek van de commissie Samson, waaruit naar voren komt dat kinderen in residentiële zorg een verhoogde kans hebben om slachtoffer te worden van seksueel misbruik.





—
1.6
—

Conclusies en aanbevelingen



1.6.1 Conclusies

Kinderen en hun gezinssituatie

Het overgrote deel van de Nederlandse kinderen woont bij hun ouders thuis, maar een groeiend deel woont niet bij twee maar bij één ouder (489 duizend in 2012), meestal de moeder. Kinderen van werkende ouders hebben recht op opvangvoorzieningen. De afgelopen jaren werd zichtbaar dat de kwaliteit van de formele opvang niet altijd voldoet aan de normen die de overheid stelt. Dit is alarmerend, vooral gezien de uitgebreide lijst van aanbevelingen in het rapport van de Onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam (Commissie Gunning) van april 2011 naar aanleiding van misstanden in de kinderopvang. Positief zijn de ingezette verbetertrajecten en het toezicht daarop door de Inspectie.

Familierecht

Het aantal kinderen dat jaarlijks met een scheiding van ouders te maken heeft, ligt al een aantal jaren rond de 33 duizend. Een deel van deze kinderen krijgt te maken met conflicten tussen de ouders rondom of na de scheiding. Er is aandacht voor deze problematiek vanuit de overheid, maar er zijn nog wel verbeterpunten op dit terrein; met name met betrekking tot de inzichtelijkheid van het gebruik van omgangshuizen, het meewegen van wat kinderen willen en een grotere rol voor de bijzondere curator in dit soort zaken. Het ministerie van VWS verwacht in het najaar van 2013 de eerste evaluaties van de Wet voortgezet ouderschap na scheiding.

Het aantal kinderontvoeringen is min of meer stabiel gebleven. Bij een klein deel van de kinderontvoeringen wordt alsnog overeenstemming tussen ouders bereikt via mediation. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich de laatste jaren uitgelaten over de rol van *het belang van het kind* in de terugleidingsprocedure van het Kinderontvoeringsverdrag. Het is nog niet duidelijk welke invloed dit heeft op de Nederlandse rechtspraak. Echter uit artikel 12 IVRK en het bijbehorende *General Comment* vloeit voort dat voor het vaststellen van het belang van het kind en het horen van het kind (direct of indirect) ongeacht zijn of haar leeftijd een vanzelfsprekendheid zou moeten zijn. In de loop van 2013 wordt de in 2010 gewijzigde Nederlandse uitvoeringspraktijk bij inkomende zaken van internationale kinderontvoering geëvalueerd.

Het afgelopen jaar is voortgang geboekt met de bescherming van de rechtspositie van kinderen die bij twee ouders van hetzelfde geslacht opgroeien. Punt van aandacht blijft daarbij het waarborgen van het recht op afstammingsgegevens. Dat geldt ook voor de groep kinderen die via draagmoederschap wordt geboren. De complexiteit van een aantal juridische en ethische vragen rondom draagmoederschap leidt ertoe dat op deze ontwikkeling in de maatschappij nog niet de nodige vooruitgang wordt geboekt. Het is echter wel belangrijk dat de rechten van kinderen die via draagmoederschap worden geboren (bijvoorbeeld het recht op afstammingskennis, opgroeien bij eigen ouders, maar ook het recht op continuïteit in de verzorging) worden gewaarborgd.

Jeugdzorg

De jeugdzorg maakt grote veranderingen door. De transitie jeugdzorg, waarbij de verantwoordelijkheid straks bij de gemeenten komt te liggen, is in volle gang, terwijl tegelijkertijd flink moet worden bezuinigd. Dat vraagt van gemeenten grote aanpassingen. Zorgen daarbij zijn dat dit (wetgevings)traject te snel gaat, waardoor het de vraag is of hulp aan kinderen en gezinnen niet in de knel komt en dat onzorgvuldigheid zorgt voor een onvoldoende kwalitatief stelsel van jeugdzorg met voldoende controle daarop. Daarbij hebben gemeenten nog te weinig kennis in huis over jeugdzorg. Kinderen die (jeugd)zorg nodig hebben, mogen niet de dupe worden van een 'testfase'. Nu de gemeenten verantwoordelijk worden voor alle zorg voor jeugd, ook voor de gespecialiseerde jeugd, mag dat niet betekenen dat de kwaliteit van en toegang tot deze zorg achteruit gaat. Gemeenten hebben weliswaar beleidsvrijheid, maar zijn straks wel verantwoordelijken om uitvoering te geven aan dit aspect van het IVRK. Een grote verantwoordelijkheid, waarbij politieke keuzes op lokaal niveau geen afbreuk mogen doen aan de verplichtingen die hieronder vallen.

Het beroep dat ouders doen op jeugdzorg hangt samen met hun herkomst. Van de autochtone ouders die serieuze kind- of opvoedproblemen ervaren doet 44 procent een beroep op jeugdzorg. Onder niet-westerse migrantenouders is dit aandeel met 31 procent veel lager. Daarnaast zijn er verschillen in het gebruik van de tweedelijnsvoorzieningen. Zo maken autochtone ouders meer gebruik van de jeugd-ggz terwijl niet-westerse migrantenouders eerder gebruik van maken van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg.

Drie aanbevelingen kregen in de vorige Kinderrechtenmonitor de hoogste prioriteit. Dat betrof ten eerste het aanbod aan woonplekken voor uithuisgeplaatste kinderen waarbij er voldoende aandacht moest zijn voor het uitgangspunt dat plaatsing in een pleeggezin voorrang verdient. In de monitor van dit jaar komt naar voren dat kinderen die uit huis geplaatst worden, steeds vaker in de pleegzorg terecht komen. Dat is een positieve ontwikkeling. Toch is er nog altijd een grote groep kinderen die in een instelling voor residentiële zorg wordt geplaatst. Voor alle vormen van zorg na een uithuisplaatsing geldt dat weinig data beschikbaar zijn over de invulling van de geboden zorg. Het is daardoor onduidelijk of de rechten van kinderen in alternatieve zorg voldoende worden nageleefd.

Het aantal onder toezicht gestelde kinderen ligt nog altijd hoog. Het tweede zorgpunt van 2012 betrof de positie van onder toezicht gestelde kinderen en hun recht op participatie in procedures met (juridische) ondersteuning. Onderzoek van de Kinderombudsman in 2012 maakt duidelijk dat op dit punt nog altijd grote zorgen bestaan. Kinderen zijn maar weinig bekend met de mogelijkheid om gebruik te maken van de informele rechtsingang en een bijzondere curator wordt slechts zelden toegewezen. Ook het contact tussen kinderen en professionals in de jeugdzorg is beperkt. Dit en het belang van persoonlijk contact, onder meer bij het signaleren van misstanden in de jeugdzorg, was reden voor de Commissie Samson om een verlaging van de case-load te adviseren.

Het derde aandachtsgebied dat in de Kinderrechtenmonitor van 2012 hoge prioriteit kreeg, betrof het aantal kinderen op de wachtlijst voor jeugdzorg en de bescherming van kinderen die wachten op geïndiceerde zorg. De wachtlijsten in de provinciale jeugdzorg zijn in de afgelopen jaren gestabiliseerd. Er is dus geen sprake van een duidelijke afname van het aantal wachtenden in de jeugdzorg. Wel is het toezicht op de veiligheid van kinderen die wachten op jeugdzorg verbeterd. Dat geldt echter niet voor kinderen die in het vrijwillig kader wachten op hulp en geen intensief casemanagement en begeleiding krijgen. Bij deze kinderen is nog altijd onvoldoende zicht op de veiligheid.

1.6.2 Aanbevelingen

Kinderen en hun gezinssituatie

1. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de kwaliteit van de kinderopvang verbetert. De Onderwijsinspectie moet er op toezien dat alle gemeenten zich voldoende inzetten om de kwaliteit van kinderopvang te garanderen.

Familierecht

2. De overheid moet een grotere rol voor de bijzondere curator stimuleren bij scheidings- en omgangsconflicten tussen ouders alsmede in andere situaties die de positie van kinderen raken, zoals uithuisplaatsingen en bij problemen met de gezinsvoogd. Dit kan onder meer door aanpassing van de wet of een richtlijn voor de interpretatie van de wettelijke bepaling. Het ministerie van VenJ moet zich ervoor inzetten om meer bekendheid te geven aan de bijzondere curator en te stimuleren dat de professionaliteit van bijzondere curatoren verbetert door (extra) opleiding.
3. Er moet meer zicht komen op het aanbod, de spreiding en de toegankelijkheid van omgangshuizen en mogelijke wachtlijstproblematiek. Het ministerie van VWS dient deze aspecten gezien het belang van contact tussen ouders en kinderen, structureel nader in kaart te brengen. Er dient een landelijk dekkend en toegankelijk systeem van omgangshuizen te komen.
4. Bij het aangekondigde evaluatieonderzoek naar de nieuwe procedure bij kindervervoering moet het ministerie van VenJ aandacht besteden aan de vraag of de kosten voor cross-border mediation ouders ervan weerhoudt aan mediation deel te nemen. Als dit het geval is een vrijstelling van betaling van kosten nodig.
5. De wetgever moet voor kinderen die te maken hebben met drie of meer opvoeders of kinderen die in een gezin opgroeien van twee ouders van gelijk geslacht, telkens kijken of het belang van de kinderen vraagt om aanpassing van de bestaande wetgeving op familierechtelijk gebied.
6. De overheid moet bij afstammingswetgeving rekening houden met het recht van kinderen op afstammingsgegevens. Daarnaast moet de overheid een regeling opstellen voor draagmoederschap, van wie de sociale ouders nu niet hun juridische ouders kunnen worden.
7. Het ministerie van VWS moet werk maken van zijn verantwoordelijkheid voor nazorg bij interlandelijke adoptie en het aanbod vergroten en verbeteren.

Jeugdzorg

8. Gemeenten moeten de stelselwijzigingen in de jeugdzorg zorgvuldig doorvoeren. Het ministerie van VWS dient hierin de regie te nemen en erop toe te zien dat tijdens de overgangperiode geen kinderen de dupe worden van een nog haperend stelsel.

9. De ministeries van VWS en VenJ moeten scherp monitoren hoe gemeenten omgaan met de nieuwe taken en of de beleidsvrijheid die zij krijgen geen afbreuk doet aan de verplichtingen van de overheid om het IVRK na te leven.
10. Bureaus Jeugdzorg moeten meetbaar beleid ontwikkelen om allochtone gezinnen beter te bereiken. De Inspectie Jeugdzorg moet hierop toezien door hierover te rapporteren. Ook dient het ministerie van VWS te bekijken hoe de inzet van geïndiceerde jeugdzorg beter verdeeld kan worden, zodat gezinnen met relatief grote problemen niet op een wachtlijst terecht komen en gezinnen met de urgentste hulpvragen op hulp kunnen rekenen.
11. De Bureaus Jeugdzorg moeten ervoor zorgen dat voldoende zicht is op alle kinderen die wachten op jeugdzorg, zodat ook in het vrijwillig kader de veiligheid wel voldoende geborgd gaat worden, vooral in de periode voorafgaand aan het afstemmingsgesprek. Het ministerie van VWS en de Inspectie Jeugdzorg moeten erop toezien dat dit gebeurt binnen de afgesproken termijnen.
12. Het ministerie van VWS moet een actiever beleid voeren om het aantal pleeggezinnen verder te doen toenemen. Ook is actief beleid nodig om het pleegzorgbestand een betere afspiegeling van de Nederlandse bevolking te laten zijn. VWS moet daarover een plan van aanpak maken.
13. Er is meer specifieke data nodig over uithuisgeplaatste kinderen, zoals data over de vraag hoe vaak pleegkinderen bij broertjes en zusjes worden geplaatst en hoe vaak pleegkinderen worden overgeplaatst binnen een jaar, zodat niet alleen kan worden toegezien op de vorm van de plaatsing, maar ook op de inhoud van de geboden zorg. Het ministerie van VWS moet daartoe de regie voeren.
14. Het ministerie van VWS moet in 2013 het aanbod en de kwaliteit van de nazorg in de jeugdzorg grondig evalueren en beoordelen of dit moet verbeteren.



Caribisch Nederland

Op 1 januari 2013 woonden op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in totaal 5.300 kinderen (CBS 2013b). Hier gaat het om kinderen in de leeftijd van 0 tot 20 jaar. Deze groep vormt bijna een kwart van de totale bevolking op Caribisch Nederland. Drie kwart van deze kinderen woont op Bonaire, dit is van Caribisch Nederland ook verreweg het grootste eiland. Jaarlijks worden op dit eiland ook de meeste kinderen geboren. In 2011 werden er op de eilanden 221 baby's geboren, waarvan 181 op Bonaire, 30 op Sint-Eustatius en 10 op Saba.

Gezinssituatie en opvang

Het UNICEF-onderzoek laat zien dat veel kinderen op Bonaire, St. Eustatius en Saba opgroeien in een eenoudergezin. Veelal voeden moeders hun kinderen op; vaders zijn buiten beeld en betalen geen alimentatie. Ook zijn er veel samengestelde gezinnen. Tienerzwangerschappen en dus jonge moeders met kinderen komen ook veel voor.

Betaalbare woonruimte is een probleem en vanwege de lage lonen wonen veel gezinnen in kleine, overbevolkte huizen waar voor kinderen geen privacy is. Ouders maken vaak lange werkdagen en kinderen worden veel aan hun lot overgelaten. Een sociaal vangnet is er vaak niet meer, omdat ook oma's en opa's langer moeten blijven werken. Georganiseerde opvang van kinderen, zoals crèches of naschoolse opvang, is vaak te duur. De kwaliteit laat te wensen over en er is onvoldoende beschikbaarheid, constateert UNICEF. Sommige kinderen worden vanwege het ontbreken van een vangnet sociaal-emotioneel verwaarloosd. (Kloosterboer 2013d, p. 14 en 18).

Jeugdzorg

De wet op de jeugdzorg is (voorlopig) niet van toepassing in Caribisch Nederland. Wel is op ieder van de eilanden in 2011 een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) geopend. Op Bonaire zijn daar vier bestaande organisaties in opgegaan. Ouders en professionals kunnen via de CJG hulp en informatie krijgen over opgroeien en opvoeding. Men werkt, net als op de andere twee eilanden, met de methodiek Triple P (*Positive Parenting Program*) die uitgaat van positief opvoeden. Een campagne om die manier van opvoeden te stimuleren is op Bonaire in de tweede helft van 2012 gestart. Zwaardere problematiek kan worden besproken in het casuoverleg jeugd.

Ambulante jeugdhulpverlening wordt geboden vanuit de jeugdzorg en gezinsvoogdij Caribisch Nederland. In geval van zorgen over de veiligheid van een kind stelt de

Voogdijraad een onderzoek in en adviseert de rechter over een eventuele kindbeschermingsmaatregel. In geval van een ondertoezichtstelling van de jeugdige wordt een gezinsvoogdij toegewezen. In het eerste kwartaal van 2012 had de gezinsvoogdij op Bonaire 115 cliënten, verdeeld over vier gezinsvoogden, wat ruim 28 zaken per gezinsvoogd betekent. Later zijn daar extra gezinsvoogden bijgekomen en een toezegging van het ministerie van VenJ deze te bekostigen. Als kinderen niet meer thuis kunnen wonen, wordt gekeken naar de mogelijkheden van plaatsing in een pleeggezin, uit het eigen netwerk of uit het bestand van jeugdzorg. Op Bonaire zijn 47 pleeggezinnen die voor een pleegkind zorgen. Daarnaast is sinds 2010 opvang mogelijk in de 24-uurs opvang Kas di Karko voor 12-18-jarigen, waar acht reguliere en twee crisisopvangplaatsen beschikbaar zijn. Er kwamen diverse plaatsingsverzoeken voor verstandelijk gehandicapte kinderen met een heel laag IQ. De opvang blijkt daartoe niet in staat. Positief is dat er gesprekken in gang zijn gezet met een organisatie voor verstandelijk gehandicapten om een tehuis te openen voor deze jongeren. Voor meisjes is er sinds 2011 het tehuis Rosa di Sharon, gesubsidieerd door het ministerie van VWS, waar opvang, begeleiding en scholing aan maximaal acht meisjes wordt gegeven. Voorheen moesten zij naar Curaçao. Per juli 2012 is er een langverblijfhuus geopend van Stichting Project waar acht jeugdigen met problematisch gedrag kunnen verblijven.

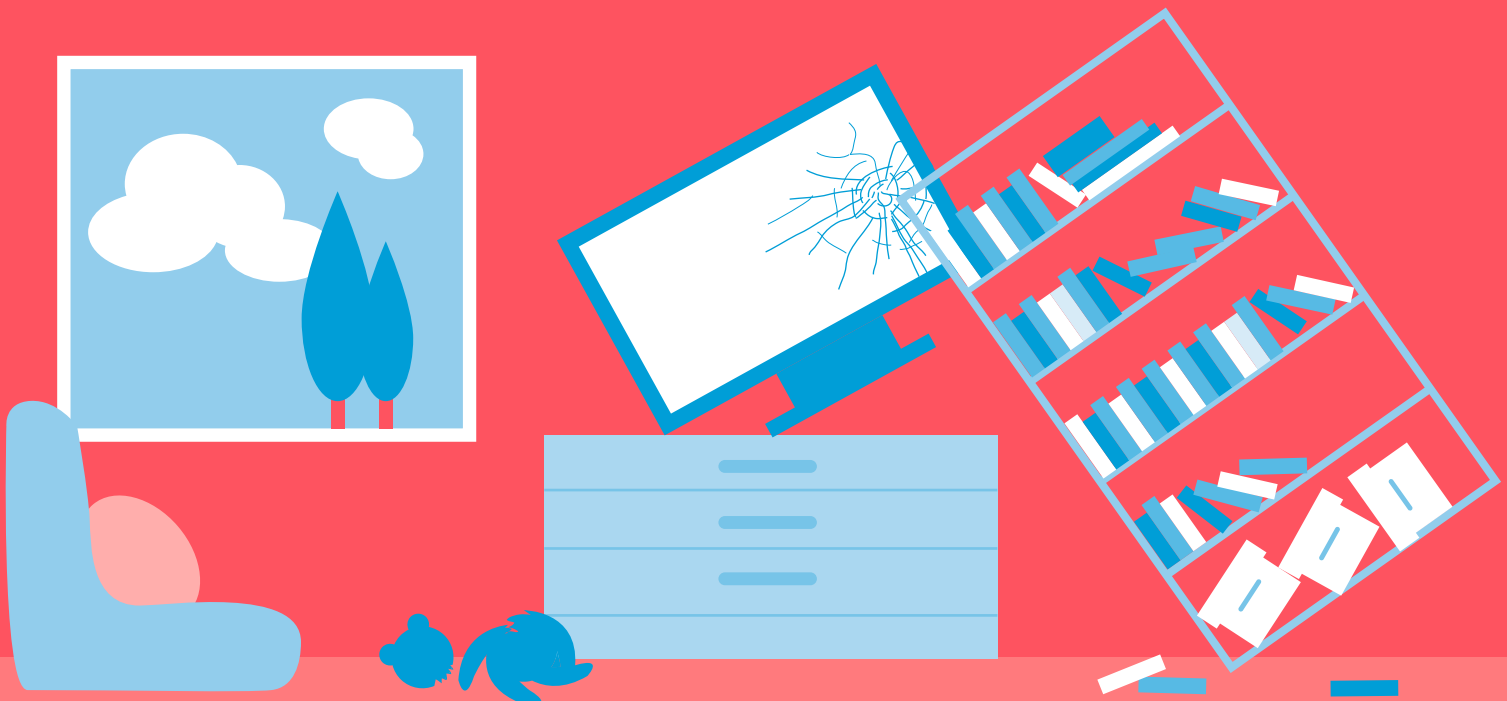
Kinderrechtenbeschouwing

UNICEF stelt dat de situatie rond gezin en opvoeding niet aan de minimumeisen van het Kinderrechtenverdrag voldoet. Er is veel in gang gezet, zoals het opstarten van Centra voor Jeugd en Gezin in 2011 op de drie eilanden en de installering van diverse opvangcentra voor jongeren met gedrags- of andere problemen die niet in een pleeggezin terecht kunnen. Kinderen zijn vaak op zichzelf aangewezen en sommigen hebben te maken met verwaarlozing. Medewerkers van deze Centra voor Jeugd en Gezin werken hard om de situatie te verbeteren, maar twee jaar is nog kort en veel opvoedingsaspecten zitten ingesloten in de eilandcultuur en dienen doorbroken te worden. Een rustige schone, en veilige plek om te wonen is niet voor alle kinderen weggelegd en daar moet extra aandacht voor komen.

Domein 2

Bescherming tegen exploitatie & geweld

- 2.1 Inleiding**
- 2.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**
- 2.3 Minderjarige slachtoffers van delicten in het algemeen**
 - 2.3.1 Aard en omvang
 - 2.3.2 Rechten jeugdige slachtoffers en beleid
 - 2.3.3 Kinderrechtenbeschouwing
- 2.4 Kindermishandeling**
 - 2.4.1 Aard en omvang
 - 2.4.2 Commissies kindermishandeling
 - 2.4.3 Preventie en hulpverlening bij kindermishandeling
 - 2.4.4 Signalering van kindermishandeling
 - 2.4.5 Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling en beleid
 - 2.4.6 Kinderrechtenbeschouwing
- 2.5 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel**
 - 2.5.1 Aard en omvang
 - 2.5.2 Aanpak mensenhandel
 - 2.5.3 Opvang en hulpverlening
 - 2.5.4 Evaluatie aanpak, opvang en hulpverlening
 - 2.5.5 Kinderrechtenbeschouwing
- 2.6 Melding en opsporing kinderpornografie**
 - 2.6.1 Aard en omvang
 - 2.6.2 Aanpak kinderpornografie
 - 2.6.3 Kinderrechtenbeschouwing
- 2.7 Online misbruik**
 - 2.7.1 Aard en omvang
 - 2.7.2 Online seksuele activiteiten en online seksueel misbruik
 - 2.7.3 Online marketing, misleiding en fraude
 - 2.7.4 Politie en internetmisbruik
 - 2.7.5 Kinderrechtenbeschouwing
- 2.8 Vermiste kinderen**
 - 2.8.1 Aard en omvang
 - 2.8.2 Aanpak vermiste kinderen
 - 2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing
- 2.9 Conclusies en aanbevelingen**



2.1

Inleiding

Dit domein focust op de bescherming van kinderen tegen kindermishandeling en verschillende vormen van uitbuiting. Zo is er aandacht voor thema's als jeugdige slachtoffers van geweld, kindermishandeling, mensenhandel, loverboyproblematiek en kinderpornografie. Het hoofdstuk geeft inzicht in cijfers en in nieuwe beleidsontwikkelingen en wetten of regelingen, zoals de verplichte meldcode kindermishandeling voor professionals. Eveneens wordt uitgelegd waartoe de nieuwe Europese richtlijn inzake bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie Nederland verplicht. De gevaren van internet voor jongeren in relatie tot misbruik of exploitatie komen ook aan bod. Tot slot bevat het hoofdstuk informatie over de inzet van middelen als het AMBER Alert als kinderen vermist raken en hoe registratie en samenwerking beter kan.

2.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het Kinderrechtenverdrag kent een aantal specifieke bepalingen die kinderen beschermen tegen exploitatie en geweld. Zo vermeldt artikel 19 IVRK dat elk kind "recht heeft op bescherming tegen alle vormen van lichamelijke en geestelijke mishandeling en verwaarlozing, zowel in het gezin als daarbuiten". Het Kinderrechtencomité heeft in 2011 een uitgebreide toelichting gegeven op de inhoud en werking van artikel 19 IVRK via *General Comment* nr. 13. Hieruit volgt dat de term 'geweld tegen kinderen' op een brede manier moet worden uitgelegd. Verdragsstaten moeten kinderen niet alleen beschermen tegen fysieke vormen van geweld, maar ook tegen geestelijk geweld, geweld in de massamedia, geweld tussen kinderen onderling enzovoorts. Daarbij geeft het Kinderrechtencomité aan dat het beschermen van de menselijke waardigheid van het kind en zijn fysieke en psychische integriteit, door het voorkomen van geweld tegen kinderen, van essentieel belang is voor het implementeren van het geheel aan rechten in het Kinderrechtenverdrag.

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

Het optionele protocol bij het IVRK inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (2000), dat door Nederland is geratificeerd, specificeert de verplichtingen van de overheid op dit

gebied. Artikelen 1, 8 en 9 gaan over de bescherming tegen iedere vorm van handel en uitbuiting. Artikelen 8 en 9 stellen bij uitbuiting van minderjarigen het belang van het kind voorop. Ook dient passende hulp aan en begeleiding van slachtoffers voorhanden te zijn. Artikel 9 richt zich bovendien op speciale aandacht voor de veiligheid van minderjarigen in de opsporing en vervolging van mensenhandel zaken.

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

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

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

2.3

Minderjarige slachtoffers van delicten in het algemeen

2.3.1 Aard en omvang

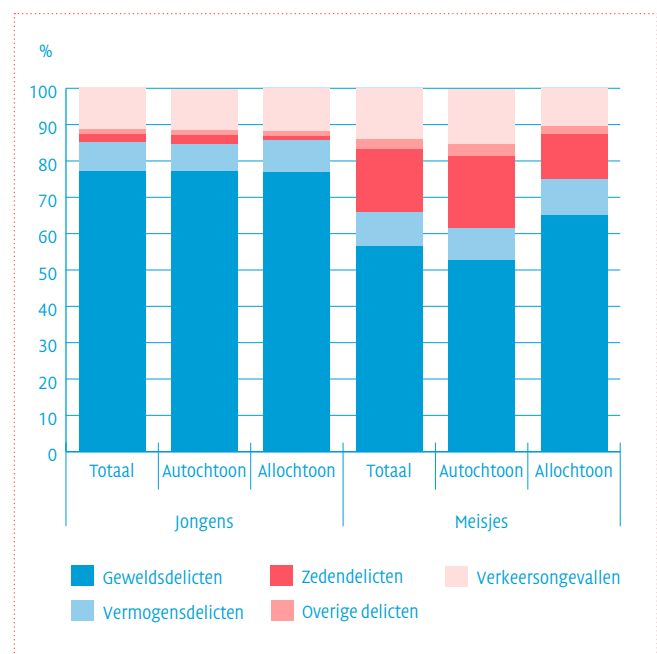
Bijna een kwart van de kinderen van 15 tot 18 jaar is in 2012 één of meerdere keren slachtoffer geworden van een geweldsdelict, vermogensdelict of vandalisme (CBS 2012). Daarbij gaat het vooral om vermogensdelicten, zoals fietsdiefstal en zakkenrollen.

Iedereen die te maken heeft met een delict of een ongeval kan hulp krijgen van Slachtofferhulp Nederland. In 2011 hielp Slachtofferhulp Nederland ruim twintigduizend jeugdigen. Dit zijn er 2500 meer dan in 2010. Hierbij gaat het om kinderen en

jeugdigen jonger dan 20 jaar (CBS 2011). Voor jongens gaat het dan vooral om hulp vanwege geweldsdelicten, gevolgd door verkeersongevallen en vermogensdelicten. Ook bij meisjes gaat het vooral om hulp vanwege geweldsdelicten, gevolgd door hulp vanwege een zedendelict.

De verschillen tussen autochtone en allochtone jongens op dit vlak zijn klein. Autochtone jongens krijgen iets vaker hulp vanwege een zedendelict en allochtone jongens vanwege een vermogensdelict. De verschillen voor meisjes zijn groter. Zo wordt een op de vijf autochtone meisjes door Slachtofferhulp Nederland geholpen vanwege een zedendelict, terwijl dit onder allochtone meisjes een op de acht is. Allochtone meisjes daarentegen ontvangen vaker hulp vanwege geweldsdelicten.

Tabel 2.1 Slachtofferhulp aan jeugdigen



Bron: CBS, Statline 2011.

2.3.2 Rechten jeugdige slachtoffers en beleid

Sinds 2004 is de mogelijkheid van het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring voor misdrijven een feit en sinds 2005 geeft het spreekrecht slachtoffers van misdrijven een stem in de rechtszaal. Kinderen van 12 jaar en ouder mogen gebruikmaken van het spreekrecht of de schriftelijke slachtofferverklaring. Dit geldt ook voor een iets jonger kind dat in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen (artikel 51e Sv). De andere 12-minners vielen daar buiten en tot voor kort was het voor hen ook onmogelijk zich door ouders of anderen te laten horen.

“Er loopt een jongen in mijn buurt rond met een pistool. Ik ben bang voor hem”
(Zeynep, 10 jaar, basisschool)

Op 1 januari 2011 is de Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces in werking getreden (Stb. 2010, 1). Deze geeft het slachtoffer de positie van een zelfstandige procesdeelnemer, het recht op betere informatieverstrekking en verbeterde mogelijkheden om schade te verhalen. Voeding, dat wil zeggen in het strafproces een schadevergoeding vragen, kan voor minderjarigen door de wettelijke vertegenwoordiger worden gedaan (artikel 51f lid 4 Sv). De wettelijke vertegenwoordiger moet de vordering (mede) ondertekenen.

De rechtspositie van minderjarigen in het strafproces is verbeterd, maar er kan nog niet worden gesproken van een volwaardig spreekrecht

De onmogelijkheid om zich via ouders als slachtoffer te laten horen was in de Amsterdamse zedenzaak (2010) een belangrijke kwestie (zie ook Korver 2012). De Rechtbank Amsterdam heeft op 15 december 2011 besloten de ouders van de jonge crècheslachtoffers de gelegenheid te geven namens hun kinderen het spreekrecht uit te oefenen. De rechtbank benadrukte daarmee dat de rechten en belangen van deze kwetsbare slachtoffers in de strafzaak tegen Robert M. voorop staan. De zaak is volgens de rechters zo buitengewoon dat strikte naleving van de wet een ongewenste situatie oplevert. De slachtoffers zijn te jong om zelf het woord te kunnen voeren en mogen zich daarom door een van de ouders laten vertegenwoordigen. Deze kan spreken over de lichamelijke en geestelijke gevolgen van het misbruik voor het kind, maar ook over de gevolgen voor het gezin (LJN: BU8313).

Tegen de achtergrond van deze zaak maakte de staatssecretaris van Venj haast met een Wetsvoorstel tot uitbreiding spreekrecht dat per 1 september 2012 is ingevoerd (Stb. 2012, 370) en een aanpassing van artikel 51e Sv dat inhoudt: ouders of verzorgers van 12-minners hebben een afgeleid spreekrecht en ouders van elke minderjarige hebben zelfstandig spreekrecht. Het zijn positieve stappen ter verbetering van de rechtspositie van minderjarige slachtoffers in het strafproces, al kan nog niet worden gesproken van een volwaardig spreekrecht. De Jong en Heerkens (2012) pleiten er onder andere voor de leeftijdsgrenzen los te laten en tevens 12-plussers – die het te belastend of bezwarend vinden – de mogelijkheid tot vertegenwoordiging door ouders op zitting te geven. Een ander punt is dat de bescherming van de minderjarigen in de rechtszaal onvoldoende is uitgewerkt en het mogelijk is dat

de uitoefening geschiedt tijdens een openbare zitting en niet met gesloten deuren (De Jong en Heerkens 2012).

2.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

In de *UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime* van 2005, wordt in artikel 18 ook gesteld dat leeftijd geen barrière mag zijn voor het recht om volledig deel te nemen in het strafbedelingsproces. Voorts dient elk kind te worden behandeld als een individu met eigen noden, wensen en gevoelens (artikel 11) en wordt het beschermen van de privacy van kindslachtoffers van het allergrootste belang geacht (artikel 26).

Artikel 12 IVRK

Elk kind dat daartoe in staat is, heeft het recht zijn/haar eigen mening te vormen en deze vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen

Volgens de nieuwe bindende richtlijn betreffende de rechten en bescherming van slachtoffers van de Europese Commissie (2012) die het Kaderbesluit van 2011 vervangt, geldt dat het recht van kindslachtoffers te worden gehoord in een strafprocedure, niet mag worden uitgesloten op grond van de leeftijd van dat slachtoffer (nr. 42 van de preambule). Artikel 1 lid 2 over de doelstellingen zegt: “Wanneer het slachtoffer een kind is, zorgen de lidstaten ervoor dat bij de toepassing van deze richtlijn, de belangen van het kind op de eerste plaats komen en per geval worden beoordeeld. Een kindvriendelijke aanpak, waarbij voldoende rekening wordt gehouden met de leeftijd, het ontwikkelingsniveau, de meningen, behoeften en zorgen van het kind, prevaleert. Het kind en, in voorkomend geval, de drager van de ouderlijke verantwoordelijkheid of andere wettelijke vertegenwoordiger, worden geïnformeerd over alle maatregelen en rechten die specifiek verband houden met het kind.” (EC Richtlijn slachtoffers, 2012). Artikel 12 van de Richtlijn bevordert het gebruik van herstelrechtelijke methodes als slachtoffer-daderbemiddeling of eigen kracht conferenties voor slachtoffers.

“Verwaarlozing is heel erg. Te weinig eten krijgen, niet naar het ziekenhuis mogen”
(Boaz, 12 jaar, havo/vwo)

2.4

Kindermishandeling

Bij kindermishandeling kan het gaan om lichamelijke, seksuele, emotionele of psychische mishandeling en/of verwaarlozing. Ook getuige zijn van geweld tussen ouders onderling is een vorm van kindermishandeling.

2.4.1 Aard en omvang

Kindermishandeling komt nog steeds op grote schaal voor. Naar schatting worden jaarlijks ruim 118.000 kinderen in Nederland verwaarloosd of mishandeld en overlijden er per jaar ongeveer 50 kinderen aan de gevolgen van kindermishandeling. Er is geen recent materiaal voorhanden dan deze cijfers, die zijn gepresenteerd in het laatste prevalentieonderzoek van Alink e.a. in 2011. In deze studie wordt geconcludeerd dat het aantal slachtoffers van kindermishandeling sinds 2008 in ieder geval niet is gedaald: er heeft een aantoonbare toename van het aantal meldingen plaatsgevonden, maar geen merkbare daling in het aantal slachtoffers.



Meer dan 118.000 kinderen in Nederland hebben te maken met kindermishandeling.

In het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 is aangekondigd dat in 2015 opnieuw onderzoek zal worden gedaan naar de aard en omvang van kindermishandeling in Nederland. De staatssecretaris van VWS heeft toegezegd hierin de suggestie van de Kinderombudsman te willen meenemen om te onderzoeken welke vormen van kindermishandeling een groter risico lopen om niet ontdekt of gemeld te worden en welke kind- of gezinsfactoren hiermee samenhangen (Kabinetsreactie Kinderrechtenmonitor 2012).

Meldingen, advies en onderzoek AMK

In 2011 is het aantal keren dat mensen contact opnamen met het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) van Bureau Jeugdzorg gestegen. Er werd 65.993 keer voor een eerste keer contact opgenomen door mensen die in hun omgeving kindermishandeling vermoedden. AMK-medewerkers gaven 46.739 keer advies en ondersteuning. In bijna twintigduizend gevallen werd een melding gedaan bij het AMK.

In het Brancherapport van het AMK uit 2011 staat dat er geen wachtlijsten mogen ontstaan. Als dat toch dreigt te gebeuren worden er medewerkers die zich bij Bureau Jeugdzorg bezighouden met intake en indicatie ingezet voor het AMK. Zo lukt het de bureaus weliswaar om wachtlijsten bij het AMK te voorkomen, maar verschuift in feite het capaciteitsprobleem naar de toegangsfunctie van Bureau Jeugdzorg. Diverse Bureaus Jeugdzorg werken overigens met een geïntegreerde toegang. Bij deze bureaus komen de meldingen voor onderzoek naar kindermishandeling en de aanmeldingen voor vrijwillige hulp op één plek de organisatie binnen.

Voor de doorlooptijd tussen de melding en de beëindiging van het onderzoek geldt een wettelijke norm van dertien weken, maar de Bureaus Jeugdzorg streven naar maximaal tien weken. In geval van spoed zouden deze doorlooptijden aanmerkelijk korter moeten zijn. Sinds 2007 is de gemiddelde doorlooptijd van de onderzoeken korter dan dertien weken en sinds 2010 realiseren de AMK's de eigen norm van tien weken, ondanks de lichte stijging in 2011. De daling is een gevolg van de sturing door Bureau Jeugdzorg. Snelheid is een onderdeel van de kwaliteit van deze zorg. Dat geldt overigens ook voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (Brancherapport AMK 2011, p. 9).

Uit een brief van de staatssecretaris van VWS van 16 april 2012 blijkt dat in 2011 bij elf van de vijftien provincies/grootstedelijke regio's er nagenoeg geen wachtlijsten zijn bij het AMK. In Utrecht, Rotterdam, Noord-Holland en Friesland zijn er wel wachtlijsten ontstaan. Door het inzetten van maatregelen als extra personeel en extra middelen zijn de wachtlijsten bij twee van die provincies weggewerkt. Bij de andere twee provincies is sprake van een afname en wordt verder ingezet op wegwerken van wachtlijsten (Kamerbrief VWS, 16 april 2012, J/LJ-3103485).

Het aantal eerste contacten waarbij het AMK adviseerde, steeg met 6,4 procent ten opzichte van 2010, toen het ook al was gestegen. Bij een adviesvraag blijft de beller zelf verantwoordelijk voor het nemen van verdere stappen. Dat het absolute aantal adviezen stijgt, komt mogelijk door de toegenomen bereidheid van zowel professionals als particulieren te bellen als ze twijfelen over kindermishandeling. Media-aandacht en publiekscampagnes van

de overheid hebben hoogstwaarschijnlijk de totale stijging van het aantal telefoontjes met adviesvragen naar het AMK versterkt. Ook zou de stijging kunnen komen door extra training van professionals om kindermishandeling voortijdig te kunnen signaleren (Brancherapport AMK 2011). Ongeveer veertig procent van de adviesvragen is afkomstig uit de privéomgeving van kinderen, ruim vijftig procent van de adviesvragen is afkomstig mensen die in hun werk contact hadden met kinderen en/of ouders.

Wanneer de AMK-medewerker besluit dat nader onderzoek nodig is, verandert het advies in een onderzoek. Het absolute aantal onderzoeken dat gestart is na een telefoontje van mensen uit de privéomgeving, is sinds 2005 nagenoeg gelijk gebleven. Ruim een kwart van alle onderzoeken in 2011 is gestart omdat mensen uit de privéomgeving van een gezin, bureu, kennissen of familie, het AMK hebben gebeld. In 2005 was dit nog bijna eenderde. Relatief gezien daalt dus het aantal onderzoeken dat het AMK start nadat iemand uit de privéomgeving heeft gebeld. Beroepskrachten zorgen sinds 2005 juist voor een sterke stijging van het aantal onderzoeken. Mensen die tijdens hun werk contact hadden met kinderen en/of hun ouders deden afgerond 75 procent van alle meldingen voor onderzoek.

Professionals die met kinderen werken doen driekwart van de meldingen voor onderzoek bij het AMK

De aard van de meldingen is de afgelopen jaren veranderd: pedagogische verwaarlozing en getuige zijn van geweld in het gezin worden relatief vaker gemeld. Net als affectieve verwaarlozing. Opmerkelijk is dat sinds 2005 steeds vaker onderzoek wordt gestart voor hele jonge kinderen, inclusief ongeborenen. Bovendien brengt het AMK sinds 2005 steeds vaker vrijwillige hulp op gang, waardoor een maatregel van kinderscherming niet nodig is. Voor het overgrote deel van de kinderen (60 procent) is in 2011 vrijwillige hulp op gang gebracht of voortgezet tijdens het onderzoek door het AMK. Het is onbekend hoeveel kinderen na deze vrijwillige hulp, opnieuw bij het AMK gemeld zijn in 2011 of 2012. Naar aanleiding van de Kinderrechtenmonitor 2012 zal de Inspectie Samenwerkend Toezicht Jeugd in 2013 onderzoek doen naar de behandeling van een melding door het AMK (Kabinetsreactie Kinderrechtenmonitor 2012).

Jeugdzorg Nederland wil dat, ook na de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten als het AMK wordt omgevormd tot een 'Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling' (AMHK), mensen alle vermoedens van kindermishandeling rechtstreeks blijven melden bij het nieuwe meldpunt, zodat meteen (vrijwillige) hulp op gang kan worden gebracht, zonder onnodig

tijdsverlies. Zorg wordt veelal geregeld via de Bureaus Jeugdzorg (Overzicht 2011 AMK, Jeugdzorg Nederland). Het AMHK zal met de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet (zie domein 1) van start gaan. Ook zal worden gekeken of de Hulplijn Seksueel Misbruik, sinds oktober 2012 operationeel, daarin geïntegreerd kan worden. De hulplijn is van Slachtofferhulp Nederland en bedoeld voor slachtoffers die melding willen maken van seksueel misbruik of seksueel geweld en niet weten bij welke instantie zij het beste terecht kunnen. De hulplijn is tussen 1 oktober en 31 december 2012 ruim 500 keer gebeld en blijft in elk geval bereikbaar tot 1 oktober 2015 (hulplijnseksueelmisbruik.nl).

De Kinderombudsman heeft aan Jeugdzorg Nederland (JZN) duidelijkheid gevraagd over het aantal kinderen dat na een melding bij het AMK een hulpverleningstraject ingaat (en welke) en welke kinderen niet. In reactie daarop laat JZN weten dat de ICT-systemen onvoldoende zijn afgestemd om deze cijfers te kunnen bieden (Kinderombudsman 2013e).

2.4.2 Commissies kindermishandeling

Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik

De Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik is ingesteld op 12 september 2012 (Stcrt. 11 september 2012, nr. 18731) en ziet erop toe dat het Actieplan aanpak kindermishandeling wordt uitgevoerd (Werkplan Taskforce, november 2012). Dit plan is in januari 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer en bevat maatregelen voor verbetering van de preventie, signalering en bestrijding van kindermishandeling. Er zal tevens een multidisciplinair onderzoek komen naar seksueel geweld en hieraan gerelateerde verschijnselen, zoals kindermishandeling, huiselijk geweld en gedwongen prostitutie. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de oproep van de Commissie Deetman om diepgaand onderzoek te doen naar kindermishandeling en seksueel misbruik (Werkplan Taskforce 2013, zie: taskforcekinderenveilig.nl).

Op 1 november 2012 heeft de Taskforce een nulmeting gepresenteerd: een monitor die is ontwikkeld en waarin alle 32 actiepunten uit het Actieplan 'Kinderen Veilig' zijn opgenomen. De Taskforce heeft als opdracht om het Actieplan kritisch te volgen, specifieke thema's uit het Actieplan hoog op de agenda te houden (zoals seksueel misbruik) en nieuwe kansrijke initiatieven te stimuleren. In deze nulmeting worden de actiepunten nader geconcretiseerd en de Taskforce vormt een mooie kans om het Actieplan 'Kinderen Veilig' handen en voeten te geven. De tweede monitor verscheen in mei 2013, met daarin meetbare acties geformuleerd. De volgende verschijnt in november 2013. Vanaf die monitor worden ook de door het kabinet overgenomen aanbevelingen van de Commissie Samson gevolgd (Monitor Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik 2013).

Commissie Samson

Het eindrapport van de Commissie Samson, geleid door Rieke Samson, *Omringd door zorg, toch niet veilig* verscheen in oktober 2012. De inhoud heeft iedereen doordrongen van de ernst van de problematiek van seksueel misbruik in de jeugdzorg. De commissie concludeert dat kinderen die uit huis zijn geplaatst door de kinderrechter sinds 1945 niet altijd de bescherming tegen seksueel misbruik hebben gekregen waar ze recht op hadden. Overheid, instellingen en pleegzorg zijn ernstig tekort geschoten, aldus de commissie. Eerst omdat ze geen notie hadden van seksueel misbruik van kinderen; later vanwege een gebrek aan professionaliteit en durf om zaken aan te pakken.

De commissie heeft ook onderzoek laten doen naar de aard en omvang van het seksueel misbruik in 2010. Daaruit blijkt dat jongeren in residentiële instellingen 2,5 keer meer misbruik rapporteren dan gemiddelde Nederlandse jongeren. Uit huis geplaatste kinderen met een licht verstandelijke beperking lijken nog eens drie keer vaker slachtoffer te worden dan uit huis geplaatste kinderen zonder verstandelijke beperking. Misbruik van jongeren in de pleegzorg lijkt niet vaker voor te komen dan binnen een ‘gewoon’ gezin (Commissie Samson 2012).



Jongeren in residentiële instellingen rapporteren **2,5 keer vaker misbruik** dan gemiddelde Nederlandse jongeren.

Het kabinet heeft in een brief van 8 oktober 2012 excuses uitgesproken tegenover de slachtoffers. Het kabinet wil met instellingen, provincies en gemeenten en alle bij jeugdzorg betrokken partijen aan de slag om de noodzakelijke verbeteringen in de jeugdzorg door te voeren. Men richt zich op de hulp aan de slachtoffers van misbruik in het verleden en het creëren van zoveel

mogelijk waarborgen om seksueel misbruik in de jeugdzorg te voorkomen (Kamerbrief, 8 oktober 2012, J-3134762, Kamerstukken II, 2012 - 2013, 33435, nr. 1).

Uit gesprekken met de lotgenotenorganisaties blijkt dat slachtoffers van seksueel misbruik primair behoefte hebben aan erkenning en hulp. In overleg met deze organisaties en andere betrokken partijen als Jeugdzorg Nederland en Slachtofferhulp Nederland wordt een aanbod georganiseerd waarbij de hulpvraag van het slachtoffer centraal staat. Er kan behoefte zijn aan professionele hulpverlening, aan lotgenotencontacten, aan slachtoffer-dader-bemiddeling of (ook) aan een tegemoetkoming of schadevergoeding. De al genoemde Hulplijn Seksueel Misbruik is het kabinet op 1 oktober 2012 gestart om toegang tot hulp te vereenvoudigen. Voor slachtoffers worden twee financiële regelingen opengesteld, een ‘civiele vordering tot schadevergoeding’ en een ‘vangnetregeling’ voor slachtoffers die hun schade niet op de dader kunnen verhalen.

Verdere professionalisering is een belangrijke sleutel om de veiligheid van kinderen in de jeugdzorg en jeugdbescherming te vergroten en seksueel misbruik te voorkomen. De verantwoordelijke bewindslieden moeten de Tweede Kamer informeren over de voortgang van de Commissie Samson 2012. De Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik (de Taskforce) monitort de voortgang. In een interview in dagblad Trouw van 14 februari 2013 geeft Rieke Samson aan dat het ministerie van VWS te veel aanbevelingen doorschuift naar Jeugdzorg Nederland, de commissie Rouvoet en de Taskforce (trouw.nl, zoekterm Commissie Samson, geraadpleegd op 1 juni 2013).

Commissie Rouvoet

Naar aanleiding van de aanbevelingen en kabinetsstandpunt van de Commissie Samson is in oktober 2012 de Commissie Rouvoet door Jeugdzorg Nederland ingesteld om seksueel misbruik in de jeugdzorg te voorkomen. Jeugdzorg Nederland heeft de oud-minister voor Jeugd en Gezin gevraagd de commissie te leiden. De commissie is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het ‘Kwaliteitskader Voorkomen Seksueel Misbruik’, dat op 14 mei 2013 aan Jeugdzorg Nederland werd gepresenteerd. Dit bevat normen die vanuit de beroepsgroep zelf zijn ontwikkeld om grensoverschrijdend gedrag in de jeugdzorg terug te dringen en een gezonde seksuele ontwikkeling van kinderen en jongeren in jeugdzorg en pleegzorg te bevorderen. De commissie ziet toe op de implementatie, uitvoering en borging hiervan door de leden van Jeugdzorg Nederland. Verder bewaakt de commissie dat de aanbevelingen van de Commissie Samson die gericht zijn op de branche, daadwerkelijk worden overgenomen. En zo nodig geeft de commissie dwingende adviezen wat betreft het kwaliteitskader naar aanleiding van incidenten. Cijfers en rapportages over de

“Het is belangrijk dat een kind in een veilige omgeving is. En dat ze zich veilig voelen zonder bang te zijn dat ze mishandeld worden” (Joyce, 17 jaar, mbo)

daadwerkelijke implementatie van het kwaliteitskader en de effecten daarvan op de veiligheidsbeleving van kinderen die in de jeugdzorg verblijven, zijn nog niet voorhanden.

2.4.3 Preventie en hulpverlening bij kindermishandeling

Effectiviteit van interventies

Het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) deed in 2012 onderzoek naar studies over de effectiviteit van interventies die beogen kindermishandeling te voorkomen of te stoppen of de gevolgen ervan te behandelen (Van Rooijen e.a. 2012). Voor effectieve bestrijding van kindermishandeling blijkt het nodig dat er een integraal hulpaanbod is. Zowel preventieve interventies die ouders helpen om op een positieve manier hun kinderen op te voeden, als een effectief hulpaanbod dat gezinnen helpt om kindermishandeling te stoppen, te voorkomen dat het zich herhaalt en dat kinderen helpt de gevolgen ervan te boven te komen. Er blijkt nog veel onduidelijk over welke interventies effectief zijn in het voorkomen of stoppen van kindermishandeling. Vooral over de aanpak van emotionele mishandeling en verwaarlozing ontbreekt kennis. Onduidelijk is wanneer het voldoende effectief is om een lichte vorm van behandeling als een oudertraining in te zetten en wanneer een intensief gezinsgericht programma nodig is. Kindermishandeling doet zich voor in gradaties en onderzoek laat nog onvoldoende zien welke interventies effectief zijn voor welk type gezin (Van Rooijen e.a. 2012).

In 2012 is op gemeenteniveau de signalering en aanpak van onveilige opvoedingssituaties ter voorkoming van kindermishandeling onderzocht door Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ), het samenwerkingsverband van de inspecties in het jeugd domein. De vier onderzochte gemeenten zijn Amsterdam-Oost, Apeldoorn, Breda en Arnhem. Doel van die studie was het in kaart brengen van risicofactoren die duiden op onveilige opvoedingssituaties om die in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen signaleren en beïnvloeden (jeugdinspecties.nl).

Multidisciplinair werken wordt, mede op basis van Advies van de Gezondheidsraad, aangemoedigd. Er loopt een onderzoek door het NJI naar zes regionale initiatieven met een multidisciplinaire aanpak van kindermishandeling, waarbij wordt gekeken naar de winstpunten en de benodigde randvoorwaarden van een multidisciplinaire aanpak. Een dergelijke aanpak is erop gericht de samenwerking tussen de verschillende partners beter te laten verlopen, opdat het kind en het gezin beter en sneller worden geholpen. Met behulp van het onderzoek bekijkt het kabinet met gemeenten en andere partners of de multidisciplinaire aanpak van kindermishandeling brede inzet verdient in Nederland en op welke wijze dat vorm moet krijgen in het

nieuwe stelsel van zorg voor jeugd. Het oordeel over de meerwaarde van deze aanpak in de tussenrapportage van het NJI luidt ‘voorzichtig positief’, maar ‘gebrek aan informatie over de doelmatigheid van een multidisciplinaire aanpak’ wordt genoemd als een belangrijke blinde vlek (zie zomnw.nl). Het is overigens opvallend dat het ministerie van VWS niet beschikt over een totaaloverzicht van de interventies die de verschillende instanties inzetten (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Hulp aan slachtoffers en getuigen

Alle kinderen moeten binnen enkele weken na melding van huiselijk geweld een assessment en behandeling aangeboden krijgen. Dat stelt de Gezondheidsraad in haar wetenschappelijk onderbouwde rapport Behandeling van de gevolgen van kindermishandeling. De commissie zegt verder ‘dat psycho-educatie na mishandeling altijd nodig is voor kind en ouders, ook zonder aanwijsbare schade bij het kind’ (p. 54). Kinderen moeten het geweld in het juiste perspectief kunnen plaatsen. Dat leren zij door psycho-educatie, waarbij onder meer aan de orde komt wat huiselijk geweld inhoudt, dat het geen normale manier is van met elkaar omgaan en waarom ouders dat doen. Dit is nog niet gerealiseerd zo blijkt uit het onderzoeksrapport Voldoende Geholpen van RegioPlan in 2011. Slechts 32 van de 72 kinderen die getuige waren van (ernstig) huiselijk geweld, kregen hulp aangeboden. Deze hulp werd uiteindelijk slechts bij tien kinderen gerealiseerd volgens plan. Hiervoor waren verschillende oorzaken. Soms zagen hulpverleners (nog) geen kindsignalen en meenden dat hulp dan niet nodig was. Soms werkten ouders niet mee, was het gewenste hulpaanbod niet in de regio aanwezig of waren er wachtlijsten. Verbetersuggesties betreffen een meer coherent hulpaanbod dat zich op zowel kind als gezin richt (De Vaan en Vanoni, 2011).

Zorg voor jeugd

De laatste jaren is ervoor gezorgd dat ouders terecht kunnen bij een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) met vragen over de opvoeding. Om ouders optimaal te ondersteunen bij de opvoeding, zodat kinderen veilig kunnen opgroeien, wordt voor de jeugdgezondheidszorg gewerkt aan een aantal specifieke richtlijnen: de JGZ-richtlijn excessief huilen en de JGZ-richtlijn opvoedondersteuning. Daarnaast wordt kennis ontwikkeld voor professionals die gericht is op het bevorderen van de psychische en sociale ontwikkeling van jongeren. Het programma Zorg voor jeugd (tot en met 2012) en Effectief werken in de jeugdsector (vanaf 2012) van ZonMw is hiervoor opgezet. Daarbij ligt de focus op onderzoek naar effecten en kosten van instrumenten en interventies. Thema's zijn onder meer het terugdringen van opvoedingsproblematiek vóór het zevende jaar en het terugdringen van kindermishandeling en -verwaarlozing en de gevolgen ervan (zie zomnw.nl, zoekterm: effectief werken jeugdsector).

“Kindermishandeling is ouders die tegen kinderen schreeuwen, en kinderen die dan terug schreeuwen” (Anna, 11 jaar, basisschool)

Via het ZonMw programma vinden diverse onderzoeken plaats gericht op het ontwikkelen van interventies, bijvoorbeeld ‘Voorzorg’ gericht op hulp aan hoog risico zwangere vrouwen, signaleringsinstrumenten op de Utrechtse spoedeisende hulp en de huisartsenposten, het melden van kinderen in zorgwekkende opvoedingssituaties vanuit de spoedeisende hulp (het ‘Haags ouderprotocol’) en naar behandelmethoden in de Academische Werkplaats Kindermishandeling Haarlem (Toelichting VWS, brief J-3157855). Academische Werkplaatsen zijn erop gericht de samenwerking tussen kennisinstellingen, praktijkinstellingen en de overheid in de regio te bevorderen door kennisontwikkeling, kennisoverdracht en implementatie omtrent kindermishandeling en de behandeling van kinderen (en hun ouders/verzorgers) die met kindermishandeling te maken hebben gehad (en hun ouders/verzorgers). Hierbij wordt gestreefd naar de ontwikkeling en kwaliteitsverbetering op het gebied van diagnostiek, behandeling, opleiding, scholing en samenwerking tussen diverse instellingen. Zo wil men ook meer evidence based werken.

In de eerste Kinderrechtenmonitor werd gesignaleerd dat er onvoldoende capaciteit van forensisch-medische expertise is in Nederland. Er is geen recente informatie gevonden waaruit blijkt dat deze capaciteit is toegenomen. Verder zijn er ook in 2012 Kamervragen gesteld over de twee multidisciplinaire centra voor slachtoffers van kindermishandeling (in Haarlem en Leeuwarden), dit mede in verband met de wijzigingen per 1 januari 2013 waardoor behandeling niet meer onder het zorgverzekeringspakket leek te vallen (*Handelingen II* 2012/13, 31 januari 2013, 47). De voormalige staatssecretaris van VWS noemde de multidisciplinaire aanpak in de Verenigde Staten ‘veelbelovend’. Ze heeft aangekondigd dat ZonMw onderzoek gaat doen naar deze twee multidisciplinaire centra. Het onderzoek vindt plaats op aanbeveling van de Gezondheidsraad die de initiatieven in Haarlem en Leeuwarden ziet als een proeftuin voor een integrale, multidisciplinaire benadering (*Kamerstukken II* 2010/11, Aanhangsel 2373). Het onderzoek wordt in 2014 afgerond. Dan zullen de ministeries van VenJ en VWS bepalen of en in welke vorm deze multidisciplinaire werkwijze kan worden ingevoerd in heel Nederland (Werkplan Taskforce Kindermishandeling, november 2012). De behandelcapaciteit is in 2012 nog niet toegenomen. Het blijft dan ook een zorgpunt dat deze capaciteit vooralsnog onvoldoende lijkt voor alle slachtoffers van kindermishandeling in Nederland.

Bekendmaking verbod op gebruik van geweld in de opvoeding

Na de wetwijziging die in 2007 van kracht werd en het slaan in de opvoeding strafbaar stelde, heeft het NJI brochures gemaakt over opvoeden zonder geweld voor ouders en voor beroepskrachten die werken met ouders of kinderen. Het betreft uitleg over de wettelijke bepaling dat geweld als opvoedmiddel niet acceptabel

is en dat geweld in de opvoeding indruist tegen de rechten van kinderen. Er zijn handvatten opgenomen over hoe professionals deze norm kunnen gebruiken en hoe zij vervolgens ouders kunnen ondersteunen en helpen bij bijvoorbeeld het stellen van grenzen en omgaan met lastig gedrag. Het bereik van ouders met dit voorlichtingsmateriaal, alsmede de effecten hiervan op de attitude van ouders, is onbekend.

Publiekscampagnes kunnen de alertheid op kindermishandeling vergroten. In navolging van de publiekscampagnes *Wat kan ik doen* over kindermishandeling (2007) en *Nu is het genoeg* over huiselijk geweld, is op 27 augustus 2012 de publiekscampagne *Een veilig thuis. Daar maak je je toch sterk voor?* van start gegaan. Deze loopt tot en met 2014 en is een gezamenlijk initiatief van de ministeries van VWS en van VenJ. Daarnaast zijn de ministeries van OCW en van BZK bij deze campagne betrokken. De campagne bestaat uit twee tv-spotjes (één over kindermishandeling en één over huiselijk geweld) en vier radiospotjes (over kindermishandeling, oudermishandeling en huiselijk geweld). Daarnaast bestaat er een speciale campagne website: vooreenveiligthuis.nl. Daarop zijn tips en informatie te vinden voor mensen die signalen van kindermishandeling herkennen in hun omgeving (zie huiselijkgeweld.nl, zoekterm: publiekscampagne).

De norm stellen én het adviseren hoe ouders met lastige opvoedsituaties kunnen omgaan, moeten hand in hand gaan. Om de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG’s) hierbij te ondersteunen wordt volgens het ministerie van VWS landelijk gevalideerde informatie aangeboden aan CJG’s via de Stichting Opvoeden.nl. Deze informatie kunnen CJG’s op hun website of anderszins beschikbaar stellen aan ouders en verzorgers in hun regio. Geweldloos opvoeden is hier de norm en alle opvoedtips zijn hierop gebaseerd, zoals adviezen hoe om te gaan met lastig gedrag (Toelichting VWS, brief J-3157855). Ook dergelijke informatie dient nog beter toegankelijk te worden gemaakt.

2.4.4 Signalering van kindermishandeling

Verplichte meldcode

De wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is op 1 juli 2013 in werking getreden. Dit betreft een meldcode voor professionals, maar is geen meldplicht. De meldcode is een stappenplan waarin staat hoe professionals zoals een huisarts, kinderopvangmedewerker, leerkracht of hulpverlener maar ook het COA moeten omgaan met het signaleren en melden van huiselijk geweld en kindermishandeling. Zelfstandige beroepsbeoefenaren en instellingen waar met kinderen wordt gewerkt, zijn straks verplicht een dergelijk stappenplan te hebben vastgelegd en daarmee te werken. Ze zijn echter niet verplicht om geweld of mishandeling te melden; zo

“Er moet een plek zijn waar je heen kunt gaan als het fout gaat en er moet heel veel voorlichting zijn op scholen over zo’n plek en hoe je daaraan moet komen en dat het helemaal niet zo erg is om je daarvoor op te geven zo.” (Khadija, 14 jaar, vwo)

kunnen zij bijvoorbeeld ook zelf het gezin bewegen om vrijwillig hulp te aanvaarden. Volgens de staatssecretaris is bewust afgezien van een meldplicht: *“Die leidt alleen tot administratieve last en stigmatiserende onderzoeken”* (Handelingen TK 2012–2013, nr. 47, item 9, 31 januari 2013, p. 34 - wetsvoorstel 33062).

Het Besluit vaststelling van de minimumeisen voor de (verplichte) meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is eind maart 2013 gepubliceerd. De staatssecretaris van VWS heeft toegezegd binnen twee jaar een quick scan te laten uitvoeren waarbij wordt gekeken naar het gebruik van de meldcode voor professionals. Vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet zal een evaluatie plaatsvinden (Kabinetsreactie Kinderrechtenmonitor 2012).

Bureau Veldkamp verricht tussenevaluaties naar de implementatie van de Wet Meldcode. In 2012 blijkt 40% van de professionals te beschikken over een meldcode. De planvorming binnen organisaties over de meldcode is nog gering en veel professionals in het onderzoek voelden zich onvoldoende toegerust om om te gaan met signalen van kindermishandeling (Bureau Veldkamp, 2012).

Meldplicht

De meldcode geldt voor geweld in huiselijke kring. In geval van geweld door een professional geldt in bepaalde sectoren wel een meldplicht. In de Wet op de Jeugdzorg bestaat een meldplicht voor kindermishandeling door een persoon die werkzaam is bij een aanbieder van jeugdzorg. Op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen bestaat er een meldplicht voor instellingen om bij de Inspectie voor Gezondheidszorg (IGZ) melding te doen van ‘calamiteiten’ en van ‘seksueel misbruik’. Op grond van het wetsvoorstel Beginselenwet AWBZ-zorg (33109) kan melding bij de IGZ worden gedaan door een cliënt of zorgverlener van een inbreuk op het zorgplan, als deze schending fysieke of psychische schade bij de cliënt heeft toegebracht. Ook houdt dat de verplichting voor de zorgaanbieder in om bij de IGZ melding te doen van geweld in de zorgrelatie. Verder bestaat in het onderwijs een meldplicht voor zedenmisdrijven gepleegd door leerkrachten (zie rijksoverheid.nl, zoekterm meldplicht kindermishandeling).

Evaluaties signaleren en melden

Een evaluatie van de invoering van de Rotterdamse Meldcode is gedaan door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van GGD Rotterdam-Rijnmond. Sinds de invoering van de Rotterdamse Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, grijpen professionals in de havenstad jaarlijks honderden keren vaker in dan voorheen. Geweld wordt daardoor eerder gestopt. Ruim 9000 Rotterdamse hulpverleners, van verpleegkundigen in ziekenhuizen tot docenten, hebben sinds de start eind 2007 een training gehad. Vooral ziekenhuizen en jeugdzorg komen eerder tussen de ruziënde partijen, waardoor escalaties vaker uitblijven. En dat heeft weer

gevolgen voor de politie. Die hoeft minder vaak in te grijpen om een einde te maken aan fysiek geweld (Verwijs e.a. 2012).

De Inspectie voor de Gezondheidszorg stelt in een onderzoek uit 2012 dat de huisartsenposten in 2011 beter voldoen aan de voorwaarden die de inspectie heeft gesteld voor een verantwoorde signalering van kindermishandeling vergeleken met het onderzoek uit 2010. Niet aan alle voorwaarden is goed voldaan: vooral de systematische screening op kindermishandeling (gebruik protocol en checklist), de samenwerking met het AMK en de scholing van de professionals verantwoordelijk voor de intake en doktersassistenten moeten beter. Enkele huisartsen geven zelfs aan nooit met kindermishandeling in aanraking te komen. De inspectie wijdt dit aan een gebrek aan signaleringskwaliteiten. Dit is volgens de Inspectie een ernstig probleem omdat adequate en tijdige signalering van kindermishandeling op de huisartsenposten essentieel is voor snel en effectief ingrijpen. De Inspectie wil dat er een NHG (Nederlands Huisartsen Genootschap)-standaard kindermishandeling komt (Inspectie voor de Gezondheidszorg 2012). De artsorganisaties stelden op 26 maart 2013 een brief op over de actuele stand van zaken. Zij geven aan dat zij kindermishandeling en huiselijk geweld als speerpunt blijven zien en veel aandacht aan het onderwerp besteden in richtlijnen, opleidingen en trainingen. Huisartsenposten besteden ook veel aandacht aan het in de praktijk toepassen van de handreiking ‘Gebruik meldcode kindermishandeling in de huisartsenzorg’ die eerder door LHV (Landelijke Huisartsenvereniging) en VHN (Vereniging Huisartsenposten Nederland) werd ontwikkeld. Er is een flinke inhaalslag gemaakt, ook qua training (zie huiselijkgeweld.nl). Het ministerie van VWS meldt dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg met behulp van een digitale vragenlijst in de hele zorgsector nagaat of zorgorganisaties en zorgmedewerkers een meldcode voor kindermishandeling en/of huiselijk geweld hebben die voor hun sector geldt. Daar zal halverwege 2013 over gerapporteerd worden. Ook de Inspectie Jeugdzorg inventariseert in 2013 de aanwezigheid van meldcodes in de sector Jeugdzorg (Toelichting VWS, brief J-3157855).



Ouderprotocol

Medisch Centrum Haaglanden (MCH) hanteert op de afdeling spoedeisende hulp sinds 2007 een ouderprotocol. Als een volwassen patiënt tekenen vertoont van verslaving, mishandeling of geestelijke verwarring, wordt nagegaan of er kinderen in het spel zijn. Dit wordt gemeld bij het AMK. Andere ziekenhuizen doen melding bij het AMK als er sprake is van verdacht lichamelijk letsel bij kinderen, zoals een breuk op een merkwaardige plek. In het MCH wordt ook melding gedaan bij zorgwekkende signalen met een sociale context. Ook zijn er afspraken met de ambulancediensten over situaties waarin ambulanceverpleegkundigen een zorgwekkende thuissituatie aantreffen. Uit onderzoek van het MCH blijkt dat het protocol werkt: in 91 procent van de gevallen is de melding door hulpverleners gegrond. Drie kwart van de kinderen was eerder nog niet bekend bij het AMK. Ook op andere plekken in Nederland wordt gewerkt met variaties op dit ouderprotocol.

Bij het aannemen van de Wet Meldcode is vastgelegd dat beroepskrachten bij de contacten met volwassen cliënten die in een medische conditie of in omstandigheden verkeren die mogelijk risico's voor de veiligheid van kinderen opleveren, vraagt of de cliënt kinderen heeft die van hem afhankelijk zijn. Heeft de beroepskracht twijfel over de veiligheid van de kinderen, dan doorloopt hij de stappen van de meldcode. Deze zogenoemde "Kindcheck" in de Wet Meldcode maakt de weg vrij om een ouderprotocol te implementeren binnen alle ziekenhuizen, maar ook in andere sectoren zoals de GGZ en verslavingszorg. Dit is een belangrijke en positieve ontwikkeling in de aanpak van kindermishandeling. In de praktijk moet de kindcheck de komende tijd nog worden uitgewerkt voor de diverse sectoren alvorens implementatie kan plaatsvinden.

NODO-procedure

Een andere nieuwe regeling betreft de NODO-procedure (Nader Onderzoek DoodsOorzaak minderjarigen). Sinds 2010 geldt voor behandelend artsen al de wettelijke verplichting om na het overlijden van een minderjarige altijd te overleggen met een gemeentelijk lijkschouwer. Indien beiden overtuigd zijn van een natuurlijke dood, kan de overlijdensverklaring worden afgegeven. Als een minderjarige overlijdt en de doodsoorzaak is onbekend, wordt vanaf 1 oktober 2012 niet langer een verklaring van natuurlijk overlijden afgegeven zonder nader onderzoek. Met de komst van NODO wordt bij onverklaard en onverwacht overlijden door speciaal daarvoor opgeleide artsen (in een van de twee NODO-centra, in Utrecht of Amsterdam) een nader onderzoek uitgevoerd naar de doodsoorzaak. Daardoor kan de doodsoorzaak alsnog achterhaald worden en kunnen toekomstige overlijdensgevallen mogelijk worden voorkomen. Op deze manier kan men ook achterhalen of er sprake

is geweest van geweld. Gezien de gevoeligheid en complexiteit van het onderwerp is er een startfase van 1 oktober 2012 tot 1 oktober 2013 begeleid door een evaluatieonderzoek. Daarna zal op basis van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek een beslissing worden genomen over het vervolg (Kamerbrief ministerie van Venj, 4 oktober 2012, 298098). In de periode van 1 oktober tot 31 december 2012 zijn 16 NODO-procedures uitgevoerd.

2.4.5 Strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling en beleid

Vervolgging seksueel misbruik

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, gesloten op Lanzarote op 25 oktober 2007, kortweg het Verdrag van Lanzarote genoemd, is voor Nederland inwerking getreden op 1 juli 2010 (Tractatenblad 2008, 58) (www.coe.int, zoekterm: Verdrag Lanzarote). Het verdrag heeft voor Nederland geleid tot wetwijzigingen betreffende de aanpak van kinderpornografie en van *grooming* (het online verleiden van een minderjarige door een volwassene met het oogmerk om elkaar offline te ontmoeten voor seksueel contact), zie paragraaf 2.6.2 voor meer informatie over die aanpak en paragraaf 2.7.2 over *grooming* en ander online misbruik.

Daders van al verjaarde zedenmisdrijven kunnen niet alsnog worden vervolgd. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat er geen ruimte is voor wetgeving die dat mogelijk zou maken. Wel is er ruimte om nog lopende verjaringstermijnen te verlengen of op te heffen. Het kabinet heeft deze ruimte in 2012 benut met een wetsvoorstel (32890) dat de vervolgingsverjaring opheft voor de ernstigste zedenmisdrijven en voor zedenmisdrijven tegen kinderen. Dit heeft geresulteerd in de Wet van 15 november 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring (Stb. 2012, 572).

De vorige regeling hield onvoldoende rekening met het feit dat er soms decennia voorbij gaan voordat slachtoffers van ernstige zedenmisdrijven naar buiten treden met hun verhaal. Nu geldt er geen beperking meer voor minderjarige slachtoffers (artikel 27 lid 2 sub 2 Sr).

Nationale politie en aanpak kindermishandeling

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede Kamer toegezegd om in ieder geval bij de vorming van de nationale politie kindermishandeling als aparte registratiecategorie in het registratiesysteem op te zullen nemen. Het realiseren van de ICT-agenda vraagt echter aanzienlijke capaciteit en een aparte registratiecategorie voor kindermishandeling was in juni 2013 nog

niet geïmplementeerd, zo stelt de politie (Toelichting VWS, brief J-3157855). Om de registratie van kindermishandeling binnen de bestaande werkwijze te verbeteren, is een invoerinstructione voor registratie kindermishandeling opgesteld.

Over een verbeterde inzet van het strafrecht bij kindermishandeling worden met politie, Openbaar Ministerie en de reclassering afspraken gemaakt. Deze afspraken hebben betrekking op betere dossiervorming, het vaker instellen van een buurtonderzoek en de inzet van forensische medische expertise. In 2013 doet de politie separaat onderzoek naar verbetering van het opsporingsonderzoek bij kindermishandeling en zal bovenstaande aandachtspunten daarbij betrekken.

Er wordt ook gewerkt aan de nieuwe Aanwijzing Geweld in Afhankelijkheidsrelaties waarin het College van procureurs-generaal nadere instructies geven ten aanzien van de opsporing en vervolging. In april 2011 is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend tussen bureaus jeugdzorg/AMK, het Openbaar Ministerie en de Nederlandse politie. Eén van de doelstellingen is dat kindermishandeling of vermoedens daarvan vanuit Jeugdzorg eerder en vaker worden gemeld bij politie of Openbaar Ministerie. De verwachting is dat aanwijzing en protocol tot een betere inzet van het strafrecht zullen leiden (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Strafbaarstelling meisjesbesnijdenis

Binnen de jeugdgezondheidszorg wordt gewerkt met het Standpunt Preventie Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV). Ouders afkomstig uit risicolanden worden op basis van deze richtlijn voorgelicht over de schadelijke gevolgen van meisjesbesnijdenis. Daarbij wordt de Verklaring tegen meisjesbesnijdenis ter ondertekening uitgereikt. In de verklaring staat dat VGV in Nederland strafbaar is en dat het schadelijk is voor de gezondheid. De Verklaring helpt ouders bij het weerstaan van familiedruk in het buitenland. Daarnaast worden sinds 2006 voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en huisbezoeken afgelegd door getrainde sleutelfiguren uit de doelgroep. Om te stimuleren dat asielzoekerscentra voorlichting over VGV geven is in 2011 een draaiboek voor het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten over VGV in asielzoekerscentra, met bijbehorende voorlichtingsfilm, ontwikkeld. De aangenomen wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling geldt ook voor meisjesbesnijdenis. Deze geeft professionals richtlijnen wat zij kunnen doen bij signalen van een uitgevoerde of dreigende VGV. Daarnaast is een handelingsprotocol beschikbaar met uitleg en handvatten bij de aanpak van VGV voor AMK, Raad voor de Kinderbescherming en politie (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Tussen de 40 en 50 in Nederland woonachtige meisjes lopen jaarlijks risico op besnijdenis

Pharos deed in 2012 onderzoek met het Erasmus Medisch Centrum naar omvang, risico en determinanten (beïnvloedende factoren) van VGV (Exterkate, 2013). De onderzoekers gebruikten een review van bestaande literatuur, surveygegevens in landen van herkomst en aanvullende informatie uit focusgroep discussies en registraties bij de Jeugdgezondheidszorg en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Op basis van de schattingen zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen:

Tabel 2.2 Schatting van het aantal vrouwen en meisjes in Nederland dat besneden is (1-1-2012)

	Aantal	%
Totaal	27 686	
<i>Als aandeel van vrouwelijke migranten uit risicolanden</i>		40%
Waarvan		
<i>Jonger dan 19 jaar</i>	3 912	14%
<i>20 tot 50 jaar</i>	20 511	74%
<i>50 jaar of ouder</i>	3 262	12%
Totaal aantal in de asielopvang	1 441	
<i>Als aandeel van vrouwelijke asielzoekers uit risicolanden</i>		74%
Waarvan		
<i>Jonger dan 19 jaar</i>	380	26%
<i>20 tot 50 jaar</i>	967	67%
<i>50 jaar of ouder</i>	95	7%

Bron: Exterkate (2013), p.13, bewerking Universiteit Leiden.

Tussen de 40 en 50 in Nederland woonachtige meisjes lopen jaarlijks een risico op besnijdenis. Dit aantal is gebaseerd op registraties bij de JGZ, het AMK en de meest realistische inschatting op basis van praktijk van VGV in herkomstland en immigratieland. Ongeveer 80 procent van de meisjes is afkomstig uit Somalië en Egypte. Andere herkomstlanden zijn Guinee, Ethiopië/Eritrea en de Koerdische autonome regio in Noord-Irak. In de preventie van VGV speelt de jeugdgezondheidszorg een belangrijke rol. Voor jeugdzorg en jeugdhulpverleners vraagt deze rol om alertheid op het voorkomen

van meisjesbesnijdenis op jonge leeftijd. Het risico op besnijdenis in Nederland blijkt klein. Dit heeft vooral te maken met functionerende voorlichting, wetgeving en handhaving. Het risico wordt voor een deel van de meisjes pas echt reëel wanneer zij het land van herkomst bezoeken (Exterkate 2012).

In december 2012 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties unaniem ingestemd met een resolutie die oproept tot een wereldwijd verbod op meisjes- en vrouwenbesnijdenis (UN/C.3/67/L.21/Rev.1, 16 november 2012).

Ook jongensbesnijdenis krijgt recentelijk de aandacht vanuit de mensenrechtenhoek. In Duitsland was vorig jaar commotie naar aanleiding van een vonnis van het Landsgericht in Keulen (van juni 2012) waarin werd gesteld dat besnijdenis een strafbare verminking is. Joden en moslims maakten zich grote zorgen over een totaalverbod en waren van mening dat ze in hun religieuze vrijheid werden ingeperkt. Er is met spoed een wetsvoorstel voor jongensbesnijdenis gemaakt om de mogelijkheid wel open te houden, maar er is behoefte aan debat over religieuze aspecten, het recht op lichamelijke integriteit en andere aspecten (zie trouw.nl, zoekterm jongensbesnijdenis Duitsland).

Er is onderzoek verricht naar de potentieel schadelijke effecten van de ingreep op de lange termijn (zie Wahedi, 2012), al zijn de meningen daarover verdeeld. Op 10 maart 2013 kwam Artsenfederatie KNMG naar buiten met de mening dat jongensbesnijdenis een schending is van fundamentele kinderrechten. Zij roept op tot een ontmoedigingsbeleid van 'dit overstreden ritueel' (zie knmg.artsenet.nl, zoekterm jongensbesnijdenis). VWS geeft aan over dit onderwerp in gesprek te gaan met de KNMG (Toelichting VWS, brief J-3157855).

2.4.6 Kinderrechtenbeschouwing

Artikel 19 lid 1 IVRK impliceert een inspanningsverplichting voor de overheid om kinderen adequaat te beschermen tegen mishandeling. Die inspanningen lijken niet voldoende als we constateren dat er jaarlijks nog steeds meer dan 118.000 kinderen met mishandeling te maken krijgen. Onderzoekresultaten van de commissies Deetman en Samson naar seksueel misbruik in de kerk, in instellingen en pleeggezinnen hebben Nederland geschokt. Juist kinderen die niet thuis kunnen wonen, dienen extra beschermd te worden op basis van het Kinderrechtenverdrag en aanvullende richtlijnen. De overheid heeft een zorgplicht om elk kind dat niet thuis kan wonen, te beschermen tegen alle vormen van geweld (artikel 19 en 20 lid 1 IVRK).

Het is een positieve ontwikkeling dat over steeds meer kinderen adviesvragen worden gesteld en onderzoeken uitgevoerd bij het

AMK. Ook is positief dat met extra middelen en personeel is ingezet op het wegwerken van de wachtlijsten bij AMK's. De omvorming van de AMK's tot AMHK's met de stelselherziening van de jeugdzorg moet goed worden gemonitord om te bewaken dat melders en adviesvragers het nieuwe meldpunt weten te vinden en te bezien of de inzet van vrijwillige hulpverlening die vaak plaatsvindt na een AMK-onderzoek via effectieve ketensamenwerking soepel loopt. *General Comment* nr. 13 van het VN-Kinderrechtencomité benadrukt het belang van een effectieve ketensamenwerking en duidelijke afspraken over wie in welke fase van de procedure naar aanleiding van een melding van kindermishandeling verantwoordelijk is en wat die verantwoordelijkheid omvat (par. 9).

In het kader van de inspanningsverplichting om kinderen te beschermen tegen alle vormen van kindermishandeling is het essentieel dat het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 effectief wordt uitgevoerd door de ministeries van VWS en VenJ en dat de ingestelde Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik daar zorgvuldig op gaat toezien. De Taskforce heeft in november 2012 een nulmeting uitgebracht voor alle actiepunten en deze in mei 2013 in meetbare indicatoren geformuleerd. De Taskforce bewaart het overzicht en spreekt partijen aan op hun verantwoordelijkheid. Zo heeft de Taskforce er in mei 2013 bij VenJ en VWS op gewezen dat het actieplan nog geen resultaatgericht en doelgericht programma is (Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik, 2012b).

Het VN-Kinderrechtencomité waarschuwt in haar *General Comment* nr. 13 ('*The right of the child to freedom from all forms of violence*') voor de mooie beloftes die in dergelijke actieplannen worden gedaan: het ontbreekt in actieplannen ter aanpak van kindermishandeling vaak aan een alomvattend beleidskader met budget en coördinatiemechanismen (par. 68). Er zou volgens het Kinderrechtencomité dan ook in de plaats van een dergelijk actieplan een 'national coordinating framework' moeten worden ontwikkeld met meer mogelijkheden tot daadwerkelijke implementatie, monitoring, evaluatie en follow-up waardoor de kansen op structurele verbeteringen toenemen.

De verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de daaraan toegevoegde "Kindcheck" is een belangrijke stap voorwaarts om nog meer zaken aan het licht te brengen, waardoor kindermishandeling teruggedrongen en/of voorkomen kan worden. *General Comment* 13 adviseert overheden overigens tot het instellen van een meldplicht voor professionals. In paragraaf 49 staat: "*In every country, the reporting of instances, suspicion or risk of violence should, at a minimum, be required by professionals working directly with children*". Het is van belang dat de invoering van de meldcode adequaat wordt gemonitord.

Andere positieve stappen in het licht van artikel 19 IVRK zijn preventieprojecten, onderzoeken naar wat werkt op het gebied van behandeling en samenwerkingsverbanden zoals kenniswerkplaatsen kindermishandeling. Er is nog onvoldoende bekend wat effectieve interventies zijn voor de jeugdige slachtoffers. Wel zijn positieve ervaringen opgedaan met systeemgericht werken. Een ander knelpunt is dat in de praktijk de hulpverlening vaak gericht is op alleen het kind en eventueel op één ouder. Een meer coherent hulpaanbod dat zich richt op zowel kind als gezin is nodig; dit vloeit ook voort uit *General Comment* nr. 13 van het VN-Kinderrechtencomité (par. 52).

Nu bekend is dat jaarlijks zo'n 40 tot 50 meisjes die in Nederland wonen kans lopen op besnijdenis, is het zaak verder in te zetten op voorlichting en het voorkomen van deze vorm van mishandeling die valt onder de bescherming van artikel 24 lid 3 IVRK.

Publiekscampagnes om de omgeving van kinderen meer bewust te maken van de ernstige gevolgen van kindermishandeling (in relatie tot het geweldsverbod in de opvoeding) dienen een vervolg te krijgen. Het Kinderrechtencomité gaf Nederland in 2009 ook het advies meer te doen aan voorlichtingscampagnes. Nederland heeft hieraan invulling gegeven met de publiekscampagne *Een veilig thuis. Daar maak je je toch sterk voor?* die in 2012 van start is gegaan.

2.5

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

2.5.1 Aard en omvang

Economische uitbuiting van kinderen (kinderarbeid) lijkt in Nederland weinig voor te komen. Desondanks is uit onderzoek van International Research on Working Children (IREWOC) van 2012 gebleken dat er met betrekking tot bijbaantjes van minderjarigen veel wetsovertredingen plaatsvinden, vooral op het gebied van minimumleeftijden en arbeidstijden (Strehl, De Vos en Lieten, 2012).

In Nederland wordt onder mensenhandel verstaan: iedere vorm van exploitatie van gedwongen (seksuele) dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden zoals strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Uitbuiting van minderjarigen is altijd strafbaar, ook wanneer de minderjarige vrijwillig meewerkt. Daaronder vallen handel in meisjes en gedwongen prostitutie, maar ook zogenoemde loverboys worden door Justitie gezien als mensenhandelaars. Tevens kan het gaan om uitbuiting van personen in andere sectoren, zoals de horeca, tuinbouw, huishoudelijk werk of

fabriekswerk. Bij mensenhandel is meestal sprake van fysieke dwang. Dwang kan echter ook de vorm aannemen van misleiding en chantage van het slachtoffer of van misbruik van een kwetsbare positie.

Tabel 2.3 geeft inzicht in het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van uitbuiting in 2011 en 2012. In 2012 zijn 223 minderjarigen bij CoMensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel) aangemeld als slachtoffer van uitbuiting. Dit is een stijging van veertien procent ten opzichte van het aantal meldingen in 2011, maar is fors minder dan de totale stijging van het aantal meldingen (40 procent). CoMensha vermoedt dat een groot deel van de minderjarigen nog niet in beeld is. Dit komt onder meer doordat Stichting Nidos en Bureau Jeugdzorg nog niet op structurele basis bij CoMensha melden.

Tabel 2.3 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel in 2011 en 2012 naar type uitbuiting

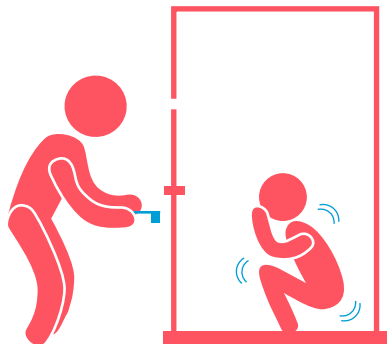
	2011	2012	Procentueel verschil
<i>Totaal aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van uitbuiting</i>	195	223	+14,4
<i>waarvan seksuele uitbuiting</i>	125	123	-1,6
<i>waarvan overige uitbuiting</i>	4	12	+2,0
<i>Aantal minderjarige slachtoffers, (nog) niet gewerkt</i>		89	
<i>Aantal minderjarige slachtoffers, type uitbuiting onbekend</i>		11	
<i>Aantal minderjarige slachtoffers van mensenhandel door loverboy-Technieken</i>	117	98	10,7

Bron: Jaarverslag CoMensha 2011, p. 10 en Jaarverslag CoMensha 2012.

Net als in voorgaande jaren hebben de meeste meldingen in 2012 betrekking op seksuele uitbuiting. 105 meisjes en 8 jongens zijn het slachtoffer geworden van seksuele uitbuiting (voornamelijk prostitutie, op afstand gevolgd door seksuele uitbuiting in particuliere huizen) (CoMensha 2013, p. 32-33). Het komt ook voor dat slachtoffers (naast al dan niet gedwongen prostitutie) drugs moeten transporteren, telefoonabonnementen moeten afsluiten of diefstallen moeten plegen (Jaarverslag CoMensha 2012, 2013, p. 35). Loverboytechnieken worden gedefinieerd als technieken waarbij daders (meestal jonge mannen) hun slachtoffers inpalmen en verleiden om ze vervolgens uit te buiten (Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid, 2012). Slachtoffers van loverboys zijn doorgaans meisjes en jonge vrouwen, die in veel gevallen een problematische opgroei- en gezinssituatie hebben ervaren waarbij er onder andere sprake was van (seksueel) geweld, verwaarlozing of uitsluiting. Meisjes en vrouwen met een licht verstandelijk beperking blijken vatbaarder voor een loverboy omdat ze doorgaans eenvoudiger beïnvloedbaar zijn, risicovolle situaties minder goed kunnen inschatten en/of minder weerbaar zijn (Kamerbrief Venj, 4 juli 2013, 402849).

Het aantal slachtoffers van loverboys ligt in werkelijkheid waarschijnlijk hoger. Er is geen zicht op de precieze omvang van het probleem

In 2012 was 35,3 procent (98) van de 278 bij CoMensha aangemelde (mogelijke) slachtoffers van loverboytechnieken minderjarig, ten opzichte van 48,3 procent (117) van de 242 (mogelijke) slachtoffers in 2011 (Jaarverslag CoMensha 2012, 2013, p. 34). Het aantal slachtoffers van loverboys ligt in werkelijkheid waarschijnlijk hoger. Er is geen zicht op de precieze omvang van het probleem. Wel is bij de Inspectie van het Onderwijs bekend dat gemiddeld een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs aangeeft last te hebben van loverboys: 25 procent van de vmbo-scholen, 11 procent van de havo/vwo-scholen en 22 procent van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs.



In 2012 zijn **223 minderjarigen** bij CoMensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel) aangemeld als slachtoffer van uitbuiting.

2.5.2 Aanpak mensenhandel

De aanpak van mensenhandel valt onder de verantwoordelijkheid van de Taskforce Mensenhandel. Deze is in 2008 door de toenmalige minister van Justitie ingesteld ter versterking van de integrale aanpak van mensenhandel (Kamerstukken II 2011/12, 28638, nr. 75). In het nieuwe Plan van Aanpak (2011-2014) staat

mensenhandel beschreven als: “uitbuiting, moderne slavernij. Het verdienen van grof geld aan lijf en vrijheid van anderen. In de prostitutie, de tuinbouw, de horeca of welke branche dan ook”. In het Plan van Aanpak ligt wat de uitbuiting van minderjarigen betreft de meeste aandacht bij de aanpak van loverboys (Taskforce Mensenhandel (II) 2011).

Het ministerie van Venj heeft in 2011 het actieplan Rijksbrede Aanpak Loverboyproblematiek gelanceerd. Hierin zijn maatregelen uiteengezet die de aanpak van deze problematiek moeten versterken (Kamerstukken II 2011/12, 28638, nr. 75). De door de Verenigde Naties en in Europees verband gepropageerde ‘3 p’s’ zijn bij de opstelling van dit actieplan als kader gehanteerd ter bewerkstelling van een effectieve aanpak. Hiermee wordt bedoeld op de noodzaak om maatregelen te nemen op het gebied van *prevention* (preventie), *prosecution* (opsporing en vervolging van daders) en *protection* (bescherming en opvang van de slachtoffers). Zo richten de maatregelen zich op de voorlichting van potentiële slachtoffers en direct betrokkenen, de verbetering van de aanpak van loverboys door de ontwikkeling van innovatieve methoden en door meer gebruik te maken van de hulp van burgers en op de verbetering van de zorg voor slachtoffers. Daarnaast zijn acties opgenomen die voortvloeien uit aanbevelingen van het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de aard en omvang van de problematiek van slachtoffers van loverboys (Verwijs, 2011). Voorbeelden zijn het doen van onderzoek naar herhaald slachtofferschap, onderzoek naar het effect van preventieprojecten, deskundigheidsbevordering en het betrekken van hulpverleners bij de opsporing van loverboys (Kamerstukken II 2011/12, 31839 en 28638, nr. 166).

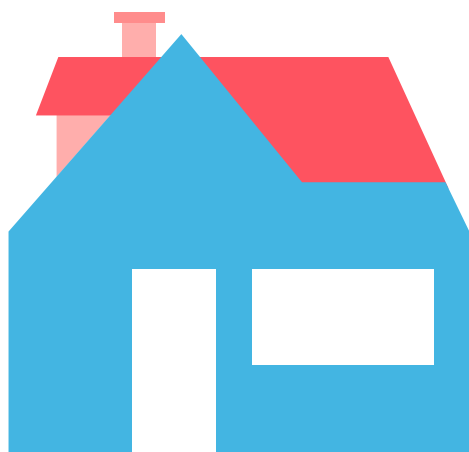
Op 4 juli 2013 deed het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer verslag van de uitvoering van de Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek tot nu toe. Daarin staat beschreven welke concrete acties uit het actieplan inmiddels in gang zijn gezet. Begin 2015 wordt de eindrapportage naar de Kamer gestuurd. Ook wordt in de brief aangekondigd dat de Staatssecretaris van VWS een onderzoek zal laten uitvoeren naar wat ‘evidence based’ interventies op de lange termijn bijdragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap (Kamerbrief Venj, 4 juli 2013, 402849).

2.5.3 Opvang en hulpverlening

Als gevolg van de stijging van het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van mensenhandel, is de behoefte aan opvangplaatsen toegenomen. Bovendien wordt door diverse partijen (de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Taskforce Mensenhandel, CoMensha, ECPAT/Defence for Children, KLPD, Stop Kindermisbruik) aangegeven dat er speciale aandacht moet komen voor de groep minderjarige en jongvolwassen slachtoffers van mensenhandel. De Europese Unie en de VN-rapporteur

on Trafficking in Persons vinden ook dat er speciale opvang, begeleiding en aandacht nodig is (Jaarverslag CoMensha, 2011). Al een aantal jaar is er discussie over de opvang van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. De meningen zijn verdeeld over de vraag of aparte, gespecialiseerde opvang nodig is voor deze doelgroep of dat het generieke aanbod voldoet. Het onderzoek *Loverboys en hun slachtoffers* van het Verwey-Jonker Instituut geeft weer dat zowel zorgprofessionals als slachtoffers daar verschillende ideeën over hebben (Verwijs 2011). Minderjarige slachtoffers van mensenhandel komen nu veelal terecht in de geïndiceerde jeugdzorg (jeugdzorg en jeugdzorgplus), waarbinnen de gedachte van behandeling heerst. Het gaat daarbij voornamelijk om slachtoffers van loverboys (Opstelten, 2012). Bij hen is de problematiek echter voor het grootste deel afkomstig van de loverboy. Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Corinne Dettmeijer, is daarom categorale opvang nodig die zich richt op deze specifieke groep slachtoffers, zodat zij toegesneden hulp kunnen krijgen en niet opnieuw in handen van een mensenhandelaar vallen. Ook zou dergelijke categorale opvang het doen van aangifte en samenwerking met politie en justitie in de opsporing en vervolging kunnen stimuleren. Veel minderjarige slachtoffers in een voorziening voor jeugdzorg zijn moeilijk bereikbaar voor de politie. Het belang van contact met de politie lijkt onvoldoende te worden onderkend in jeugdzorginstellingen (Vermaas, 2013).

Een goed voorbeeld van al bestaande gespecialiseerde zorg voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, is opvanghuis Asja (zie rijksoverheid.nl; Van Dijke e.a., 2012) Asja is een vluchthaven van Fier Fryslân en is toegankelijk voor meisjes en jonge vrouwen tot en met 23 jaar die aan hun mensenhandelaar hebben weten te ontsnappen. Het opvanghuis biedt gedurende twee tot vier weken crisisopvang aan slachtoffers van jeugdprostitutie en geeft de mogelijkheid voor een time-out. Daarnaast is Asja een woonvoorziening: cliënten die behoefte hebben aan een langer durend verblijf kunnen er voor maximaal zes maanden terecht. In 2011 zijn in Asja 69 meisjes opgevangen (Jaarverslag CoMensha, 2011).



Op 18 december 2012 heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer geïnformeerd over de opvang en behandeling van specifieke groepen, waaronder slachtoffers van loverboys. Zijn brief bevat een aantal knelpunten en acties die de opvang van deze slachtoffers verder moeten verbeteren, waaronder een onderzoek naar de effectiviteit van de behandeling van slachtoffers. Hierover is nog weinig bekend. Verder is Movisie gevraagd om aandacht te besteden aan de analyse van de problematiek en toeleiding naar behandeling (Toelichting VWS, brief J-3157855).

2.5.4 Evaluatie aanpak, opvang en hulpverlening

Nederland schiet tekort in de bescherming van minderjarige slachtoffers van mensenhandel, blijkt uit onderzoek van UNICEF en Defence for Children-ECPAT. Het onderzoeksrapport *Kinderhandel in Nederland* stelt de aanpak van kinderhandel in Nederland en de hulp aan de slachtoffers centraal (Kaandorp en Blaak 2013). Het rapport is tevens gepresenteerd aan de Europese onderzoeksmissie die Nederland in juni 2013 heeft bezocht om de naleving van het Europese Mensenhandelverdrag te controleren.

De Nederlandse overheid heeft van opsporing en bestrijding van mensenhandel haar prioriteit gemaakt. In het beleid is echter te weinig aandacht voor de bijzondere positie van minderjarige slachtoffers, stellen de onderzoekers. Het Nederlandse beleid behoeft verbetering op het terrein van preventie, bij het melden en registreren, bij de opvang en hulpverlening en bij de bescherming van minderjarige slachtoffers tijdens opsporing en vervolging. Het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van mensenhandel in Nederland stijgt, van 104 slachtoffers in 2006 naar 223 slachtoffers in 2012. Desondanks zijn lang niet alle minderjarige slachtoffers in beeld. Het melden van minderjarige slachtoffers door andere instanties dan de politie, zoals de hulpverlening, blijkt onvolledig. Alle professionals die met deze slachtoffers in aanraking komen, zouden verplicht melding moeten maken.

De grootste zorgen bestaan over de opvang en zorg aan minderjarige slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel. De belangen en behoeftes van de slachtoffers staan hierbij niet voorop. De (psychologische) hulpverlening komt laat op gang en wordt overschaduwed door perikelen over het wel of niet verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit verkleint de kansen van deze kinderen op volledig herstel en een normale plek in de samenleving, hier of elders (Kaandorp en Blaak 2013, p. 91-92, zie ook persbericht via unicef.nl).

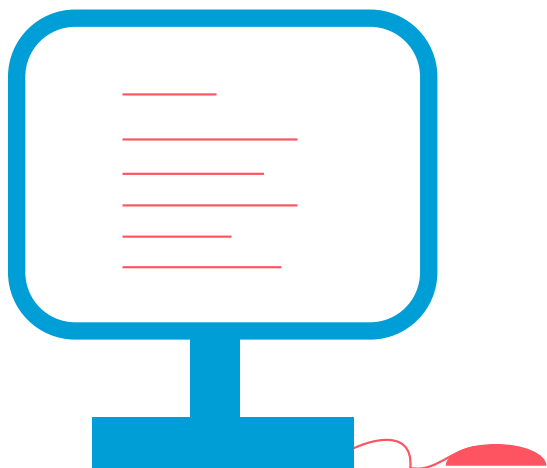
2.5.5 Kinderrechtenbeschouwing

Uitbuiting van minderjarigen vormt een ernstige inbreuk op de internationale kinderrechten, met name op de artikelen 32-36 IVRK. Daarnaast volgt uit artikel 39 IVRK dat ieder kind dat slachtoffer

is van uitbuiting het recht heeft op bijzondere zorg. Dit sluit aan bij de wens van de verschillende eerdergenoemde partijen om minderjarige slachtoffers van mensenhandel in de categorale opvang te plaatsen.

Artikel 34 IVRK verplicht verdragsstaten ertoe alle passende maatregelen te treffen om te voorkomen dat minderjarigen het slachtoffer worden van seksuele uitbuiting, terwijl artikel 35 IVRK waarborgt dat ieder kind recht heeft op bescherming tegen mensenhandel. Het optioneel protocol geeft aanvullende regelingen. In 2009 heeft het Kinderrechtencomité aangegeven 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. De aanbeveling aan Nederland is om zijn inspanningen te intensiveren en zo het aantal gevallen van seksuele uitbuiting en handel in kinderen terug te dringen en te voorkomen (Kinderrechtencomité 2009). Met de Taskforce Mensenhandel en het Actieplan Rijksbrede Aanpak Loverboyproblematiek wordt daarin deels voorzien. Nederland maakt in ieder geval een grote stap voorwaarts met de aanpak van de zogenoemde loverboys en geeft op die manier gevolg aan de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité. Het is ook van belang voldoende aandacht te blijven houden voor andere vormen van uitbuiting en mensenhandel.

Daarnaast adviseert het Kinderrechtencomité Nederland passende juridische en andere maatregelen te nemen om kinderen te beschermen die het slachtoffer zijn geworden van seksuele uitbuiting en prostitutie en om daders van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting te vervolgen (Kinderrechtencomité 2009). In dit kader is de genoemde EU-Richtlijn inzake bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie relevant. Hierin is onder meer opgenomen dat seksuele uitbuiting



van kinderen een strafverzwarende omstandigheid is ten opzichte van seksueel misbruik van kinderen zonder dat sprake is van uitbuiting. Sinds 21 maart 2013 ligt er een wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33580 nr. 3). Hieruit blijkt dat Nederland de implementatie van de Richtlijn serieus neemt. Daarnaast is in het voorjaar van 2011 de nieuwe EU-Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers aangenomen, die onder meer voorziet in de bepaling dat mensenhandel gepleegd tegen kinderen altijd een strafverzwarende omstandigheid vormt.

Artikel 32 lid 1 IVRK omvat het recht op bescherming tegen economische uitbuiting. Deze vorm van uitbuiting lijkt in Nederland relatief weinig voor te komen. Wel is uit onderzoek van IREWOC gebleken dat er ten aanzien van bijbaantjes van minderjarigen veel wetsovertredingen plaatsvinden. Misschien dat 'mildere' vormen van economische uitbuiting in de cijfers onderbelicht blijven. Dit behoeft overheidsaandacht.

2.6

Melding en opsporing kinderpornografie

2.6.1 Aard en omvang

Bij kinderpornografie is sprake van afbeeldingen van seksueel geweld tegen kinderen. Sinds het ontstaan van het Meldpunt Kinderporno, vijftien jaar geleden, is er jaarlijks een stijging te zien in het aantal meldingen van kinderpornografie. Deze trend heeft zich ook in 2012 voortgezet. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de melding en opsporing van kinderpornografie in 2011 en 2012. In 2012 zijn 19.872 meldingen van kinderpornografie binnengekomen bij het Meldpunt Kinderporno. Dit zijn er 7330 (158 procent) meer dan in 2011. Bovendien is het aantal door het Meldpunt aan de politie doorgestuurde meldingen – meldingen van strafbare afbeeldingen of bestanden in de zin van artikel 240b Sr die op Nederlandse servers stonden – fors gestegen van 4.660 naar 9.690 meldingen. Het Meldpunt en de politie overleggen dan ook regelmatig met elkaar om gezamenlijk te zoeken naar mogelijkheden om strafbaar materiaal zo snel mogelijk van het internet te verwijderen en nieuwe ontwikkelingen in de aanpak van kinderpornografie te bespreken. Zo ziet het Meldpunt steeds vaker dat verspreiders van kinderpornografie gebruik maken van zogenoemde upload diensten. Deze zijn gedeeltelijk gratis en erg populair voor het verzenden van (grote) bestanden. Links naar deze bestanden worden veelal uitgewisseld via internetfora.

Naast een toename in de hoeveelheid kinderpornografisch materiaal op internet, kunnen ook de exponentiële groei van internetgebruikers evenals een grotere naamsbekendheid van het Meldpunt verklarende factoren zijn voor deze toename. Het aantal meldingen dat het Meldpunt Kinderporno via collega-meldpunten heeft ontvangen is in 2012 immers fors gestegen met 163,3 procent ten opzichte van 2011 (Jaarverslagen Meldpunt Kinderporno 2011 en 2012).

Tabel 2.4 Melding en opsporing kinderpornografie in 2010 en 2011

	2010	2011	Procentueel verschil
Aantal meldingen bij Meldpunt Kinderporno	12.542	19.872	+158
Aantal door Meldpunt Kinderporno ontvangen meldingen via collegemeldpunten	3.078	5.025	+163
Aantal door Meldpunt Kinderporno aan de politie doorgestuurde meldingen	4.660	9.690	+208
Aantal bij het Openbaar Ministerie aangeleverde verdachten	385	-	-

Bronnen: Jaarverslagen Meldpunt Kinderporno 2011 en 2012.

Gelet op de stijging van het aantal aan de politie doorgestuurde meldingen, is het opvallend dat het aantal bij het Openbaar Ministerie aangeleverde verdachten van kinderpornografie in 2011 ten opzichte van 2010 met 19,6 procent is gedaald. Het Openbaar Ministerie en de politie zeggen zich in de aanpak van kinderpornografie steeds meer op zaken te richten waarin daadwerkelijk misbruik van kinderen en vervaardiging en verspreiding van kinderpornografie aan de orde is. Vooral op de Amsterdamse zedenzaak (2010), waarbij veel jonge slachtoffers waren betrokken, is veel capaciteit ingezet. Dit heeft ertoe geleid dat in totaal minder verdachten van kinderpornografie bij het Openbaar Ministerie zijn aangeleverd (Jaarverslagen Meldpunt Kinderporno 2011 en 2012).

2.6.2 Aanpak kinderpornografie

Wetswijzigingen op basis van het Verdrag van Lanzarote

Bij Rijkswet van 26 november 2009 tot goedkeuring van het op 25 oktober 2007 te Lanzarote tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik zijn strafbaar gesteld: het 'aanbieden' en 'verwerven' van kinderpornografisch materiaal alsmede het 'zich door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst de toegang verschaffen tot' kinderpornografisch materiaal. Op basis van het Lanzarote Verdrag is in Nederland in januari 2010 ook een andere wetswijziging doorgevoerd, waarbij online *grooming* (het door een

volwassen persoon op internetsites actief benaderen en verleiden van minderjarigen met als uiteindelijke doel het plegen van seksueel misbruik met die minderjarige) als voorbereidingshandeling strafbaar is gesteld onder artikel 248e Sr. Door deze bepaling kan deze persoon worden vervolgd zodra hij een voorstel doet voor een ontmoeting met het kind en daar ook de voorbereidingen voor treft. De strafmaat hiervoor is maximaal twee jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie (zie: Richtlijn voor strafvordering kinderpornografie 5.37, 17 december 2012).

Ondanks dat online *grooming* volgens onderzoek weinig voorkomt, zijn er in Nederland diverse veroordelingen geweest op basis van artikel 248e, Sr (wel vaak in combinatie met ontucht). Zie onder andere Hof Den Bosch, 7 maart 2012, LJN BV8018; Rb Rotterdam, 23 augustus 2012, LJN BX5571; Rb Den Bosch, 4 december 2012, LJN BN4953; Rb Breda, 4 december 2012, LJN BY4968; Hof Den Bosch, 27 februari 2013, LJN BZ2577; HR 14 mei 2013, LJN BZ9941. Volgens de Nederlandse overheid biedt de strafbepaling aangevuld met voorlichtingscampagnes en zelfregulering door online dienstenaanbieders een afdoend kader om online *grooming* van kinderen aan te pakken. (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Ook van belang is het eerder genoemde wetsvoorstel 33 580 dat strekt tot implementatie van de richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie van 13 december 2011. Voor 18 december 2013 (artikel 27 lid 1) dient de richtlijn door de lidstaten op nationaal niveau te zijn omgezet. Wat betreft kinderpornografie komt deze verplichting in Nederland tot uiting in de recente wijzigingen in de aanpak van kinderpornografie die in 2012 zijn geïmplementeerd (*Kamerstukken II 2012/13*, 31 015, nr. 81). Hierbij is het opvallend dat de focus verschuift van verdachten van het downloaden van kinderpornografie, naar verdachten van seksueel misbruik van kinderen en het vervaardigen en verspreiden van kinderpornografisch materiaal. Ook het verwachte wetsvoorstel over het decryptiebevel, waarbij de verdachte kan worden bevolen om mee te werken aan het openen van versleutelde computerbestanden, maakt deel uit van de ontwikkeling tot een verbeterde aanpak van kinderpornografie. In de loop van 2013 komt minister Opstelten van Veiligheid en Justitie met een wetsvoorstel hieromtrent (zie rijksoverheid.nl, zoekterm: decryptiebevel). Tot slot vormt de onderkenning van de samenhang tussen kinderpornografie en seksueel geweld tegen kinderen, in de vorm van het Actieplan kindermishandeling, en de daarmee gepaard gaande geïntegreerde aanpak daarvan een belangrijke maatregel in de strijd tegen de seksuele uitbuiting van kinderen (Dettmeijer-Vermeulen, 2012).

Voorts zijn in 2011 belangrijke wijzigingen in de aanpak van kinderpornografie doorgevoerd met besluiten over de herinrichting

“Kinderen kunnen op verkeerde sites terecht komen, of met verkeerde mensen chatten, bijvoorbeeld mensen die doen alsof ze iemand anders zijn” (Yuelin, 11 jaar, havo/vwo)

van de capaciteit, het oprichten van een landelijke stuurgroep en het ontwikkelen van alternatieve interventies. Deze wijzigingen zijn in 2012 geïmplementeerd (Jaarbericht Openbaar Ministerie, 2011). Zo zijn er per 1 oktober 2012 150 politieagenten (150 fte) die zich bezighouden met de bestrijding van kinderpornografie (Kamerstukken II 2012/13, 31 015, nr. 81). Het doel hiervan is dat meer slachtoffers worden achterhaald en dat de politie eind 2014 een kwart meer verdachten voor vervolging bij het Openbaar Ministerie aanlevert (kabinetsreactie Kinderrechtenmonitor 2012).

Er zijn 150 politieagenten die zich gericht bezighouden met de bestrijding van kinderpornografie

Daarnaast is het van belang dat in de ketenaanpak van kindermishandeling de aandacht toeneemt voor seksueel misbruik in het algemeen en hierbinnen ook voor kinderpornografie. Dit naar aanleiding van de aanbeveling van de nationale rapporteur mensenhandel dat kinderpornografie veelal samenhangt met seksueel geweld tegen kinderen. De aanpak van kinderpornografie staat niet op zichzelf, maar moet deel uitmaken van de bredere aanpak van seksueel geweld tegen kinderen, waar ook het ministerie van VWS aandacht voor heeft. Deze geïntegreerde aanpak komt tot uiting in het Actieplan Aanpak Kindermishandeling (ministeries van VWS en VenJ, 2012). Belangrijke ontwikkelingen in het kader van dit Actieplan waren onder meer de lancering van een online meldknop voor jongeren begin 2012 en een Nederlandse versie van het dadergeoriënteerde programma *Stop it Now!* in april 2012 (Dettmeijer-Vermeulen, 2012), zie daarover meer in paragraaf 2.7.4.

In het kader van de prestatieafspraken heeft de minister van Veiligheid en Justitie met de politie afspraken gemaakt over de focusverschuiving binnen het extra aantal zaken dat bij het OM moet worden aangeleverd (vanaf 2014 25 procent meer dan in 2010) naar de zwaardere zaken waarbij er ook gericht ingezet wordt op het vinden van de producenten van het materiaal. Sinds eind 2012 wordt het aantal van via kinderpornografisch beeldmateriaal geïdentificeerde slachtoffers van seksueel kindermisbruik, in overleg met het OM, centraal geregistreerd voor de gehele Nederlandse politie (Toelichting VWS, brief J-3157855).

2.6.3 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderpornografie is een vorm van seksuele uitbuiting van kinderen in de zin van artikel 34 IVRK. De overheid dient alle passende

maatregelen te nemen om te voorkomen dat kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal, zo volgt uit artikel 34 onder c IVRK. Het Optioneel Protocol bij het Kinderrechtenverdrag inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (2000), dat door Nederland is geratificeerd, schrijft bovendien de verplichte strafbaarstelling van verschillende handelingen met betrekking tot kinderpornografie voor.

De Europese Richtlijn inzake bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, die op 17 december 2011 in werking is getreden, vormt een aanvulling op dit Optioneel Protocol (Europese Commissie 2011). Met de inwerkingtreding van deze EU-Richtlijn wordt het verspreiden en downloaden van kinderpornografie op het internet zwaarder bestraft. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om kinderpornosites direct van het internet te verwijderen en waar mogelijk de toegang tot deze websites te blokkeren. Ten slotte bevat de Richtlijn regels ter verbetering van preventie, vervolging van overtreders en bescherming van slachtoffers. Om te zorgen dat de nieuwe regelgeving voor eind 2013 al wordt geïmplementeerd, ligt een wetsvoorstel tot implementatie van deze EU-Richtlijn bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 3).

De bovengenoemde initiatieven van het kabinet zijn positieve ontwikkelingen vanuit het perspectief van artikel 34 onder c IVRK. Tegelijkertijd is ieder kind dat blootgesteld wordt aan misbruik via kinderporno er een te veel en dient de inzet op preventie en bescherming optimaal te zijn.

—
2.7
—

Online misbruik

2.7.1 Aard en omvang

In Nederland heeft bijna iedereen een computer en toegang tot internet. Velen maken ook bijna dagelijks gebruik van het internet. Dit geldt voor bijna 85 procent van de kinderen van 12 tot 15 jaar en zelfs voor 95 procent van de 15- tot 25-jarigen. Kinderen gebruiken internet om te communiceren, zoals chatten, maar ook om spelletjes te doen en muziek te luisteren (CBS, 2012). Kinderen kunnen op internet worden geconfronteerd met seksueel getinte foto's of video's. Tevens kunnen ze zelf experimenteren met hun seksualiteit door seksueel getinte berichtjes of beeldmateriaal te delen of aan webcam-seks mee te doen. Ook wanneer dat vrijwillig gebeurt, kan het vervelende gevoelens oproepen bij kinderen.

Kinderen kunnen ook worden geconfronteerd met online seksueel misbruik, waarbij over het algemeen van vrijwilligheid geen sprake is en het kind schade kan oplopen.

Op internet kunnen kinderen op zoek gaan naar online pornografie of daar per ongeluk op stuiten. 14 procent van Europese jongeren is op internet geconfronteerd met seksueel expliciete plaatjes. Het zijn meestal jongens in de leeftijd van 13-16 jaar die online porno zien. De meeste kinderen (68 procent) zijn door het zien van online porno niet ontzet en als ze het wel vervelend vinden zijn ze er vaak snel weer overheen. Echter, jongere kinderen en kinderen met weinig zelfvertrouwen raken doorgaans meer van streek. Ook vinden meisjes het vervelender dan jongens (Rovolis en Tsaliki, 2012).

Onderzoek in Nederland toont hogere cijfers voor het zien van seksueel expliciet beeldmateriaal: 33,4 procent van jongeren in de leeftijd 8-17 jaar en ouder is ermee in aanraking gekomen. Het onderzoek bevestigt dat het vaker om jongens in de tienerleeftijd gaat. 70 procent van deze jongeren vindt het leuk, 30 procent vervelend. Opnieuw omvat de laatste groep relatief meer jongere kinderen en meisjes, en bovendien jongeren die bij toeval zijn gestuit op online porno. Het onderzoek laat verder zien dat acht procent van de jongeren wel eens is geconfronteerd met seksueel expliciete webcambeelden (Kersten, De Graaf, 2012). Dit gebeurt meestal op Chatroulette en bijna 75 procent heeft dan ook geen idee wie de andere persoon is. De overige 25 procent ziet deze webcambeelden doorgaans bij het chatten met een bekende, wat erop kan duiden dat het om seksueel experimenteergedrag gaat. Bijna 57 procent vindt de beelden leuk, ongeveer 43 procent daarentegen niet. Meer jongens vinden dit leuk dan meisjes. Vooral 12-minners vinden seksueel expliciete webcambeelden schokkend. Webcambeelden van een bekende worden vaker als positief beschouwd dan van onbekenden. Zes procent van de middelbare scholieren die deze beelden ziet, kleedt zichzelf ook uit.

2.7.2 Online seksuele activiteiten en online seksueel misbruik

Jongeren maken en verspreiden ook zelf seksueel getinte teksten en beelden, bijvoorbeeld in de vorm van *sexting* – een samentrekking van *sex* en *texting* – als deze via mobiele telefoons ge-sms't worden of door foto's op internet te plaatsen. Volgens Nederlands onderzoek gebeurt dit nauwelijks onder scholieren van de basisschool (0,8 procent) en iets vaker onder jongeren van 17 jaar en ouder (3,6 procent). De meeste kinderen, bijna 88 procent, vonden het leuk, slechts 12 procent vindt het achteraf vervelend. Die jongeren vonden het vooral vervelend omdat ze ermee werden gepest of andere vervelende reacties, inclusief seksuele toespelingen, kregen. Slechts weinig jongeren (1,9 procent van alle middelbare scholieren) maken seksueel expliciet beeldmateriaal van anderen

en meer dan de helft verspreidt het materiaal niet verder; de rest toont de beelden vooral aan (een kleine groep) vrienden. 1,5 procent van alle middelbare scholieren, maar vooral die van 17 jaar en ouder, heeft geslachtsdelen voor een webcam aan een ander getoond en dit gebeurt vooral tussen leeftijdsgenoten. 40 procent poseert voor iemand die ze enkel via internet kennen. Bij 0,3 procent van alle middelbare scholieren gebeurt het poseren onder sociale druk, dwang of dreiging. Dit is een kwetsbare groep waarop het beleid zich volgens de onderzoekers vooral zou moeten richten (Kersten, De Graaf, 2012).

Grooming

Online *grooming* – het online verleiden van een minderjarige door een volwassene met het oogmerk om elkaar offline te ontmoeten voor seksueel contact – komt slechts zelden voor. Vier procent van Europese jongeren had een ontmoeting met een vreemde die ze online hadden leren kennen; bij slechts één procent leidde dat tot een vervelende ervaring, waarbij onduidelijk blijft wat er vervelend was aan die ervaring. Het onderzoek wijst ook uit dat kwetsbare kinderen, kinderen met psychologische problemen en minder zelfvertrouwen, meer risico lopen op schade door het offline ontmoeten van een vreemde die ze online hebben leren kennen. De reden is dat ze emotionele en sociale compensatie zoeken door het aangaan van risicovolle contacten. Beleidsmakers zouden zich vooral moeten richten op de groep kwetsbare kinderen (Barbovski et al, 2012).

Volgens een Nederlands onderzoek krijgt 15 procent van de jongeren een online uitnodiging voor een offline afspraakje. Bij meisjes gebeurt dat vaker dan bij jongens en bij oudere kinderen vaker dan bij jongere kinderen. Aan de meeste uitnodigingen liggen evenwel geen seksuele motieven ten grondslag. 2,3 procent krijgt een verzoek van seksuele aard. Meestal gaat het om leeftijdsgenoten maar bij één op de zes afzenders is de identiteit onbekend. Vooral meisjes krijgen een verzoek van iemand die meer dan vijf jaar ouder is. Ongeveer drie kwart vindt een dergelijk verzoek leuk, een kwart (vooral meisjes en jongere kinderen) vindt het vervelend. 6,3 procent van de jongeren gaat in op het verzoek; bij 0,1 procent gebeurt dit onder dwang of dreiging. Meisjes zijn terughoudender bij het ingaan op een dergelijk verzoek dan jongens. De meeste jongeren vonden de ervaring positief, maar zes procent van de jongeren (0,4 procent van alle kinderen en allen jongens) die erop ingaat, heeft een negatieve ervaring. Van die jongeren geeft minder dan een kwart aan dat de reden was omdat de ander seksuele bijbedoelingen had. Bij 0,03 procent van alle jongeren leidde het tot gedwongen seks (Kersten, De Graaf, 2012).

Make IT Safe peer expert training project

Het Make IT Safe peer expert training project is erop gericht om

jongeren zichzelf te leren beveiligen tegen online risico's. Het project Make IT Safe door ECPAT start begin 2013 en duurt twee jaar. Het project wordt ook uitgevoerd in België, Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk door lokale ECPAT partners. Het project helpt jongeren om veilig met internet om te kunnen gaan en 'verantwoordelijke digitale burgers' worden. In samenwerking met scholen, jongerengroepen en jeugdcentra worden jongeren getraind tot peer-experts voor mediaveiligheid. Vervolgens kunnen zij hun leeftijdgenoten ondersteunen met betrekking tot risico's en problemen die zij ondervinden op het internet. Het is de bedoeling dat deze structuur van jongerenvoorlichters voortgezet wordt en geborgd raakt, zoals de vertrouwenspersoon op school (zie ecpat.nl, zoekterm: online training project).

2.7.3 Online marketing, misleiding en fraude

Jongeren zijn een steeds aantrekkelijker doelgroep voor online marketingactiviteiten van bedrijven: ze zijn veel online en steeds vaker ook consument. Nieuwe vormen van marketing zijn voor kinderen steeds moeilijker als zodanig herkenbaar. Onlangs zijn 10 kinderrechten-principes, onder andere over marketing, voor bedrijven opgesteld (*Children's rights and business principles*, UNICEF, UN Global Compact en Save the Children, 2013). Ook kunnen kinderen slachtoffer worden van online fraude en misleiding. De Veiligheidsmonitor van het ministerie van Venj en het CBS laat zien dat vooral jongeren worden getroffen door cybercrime (waaronder hacken, online fraude en pesten): een op vijf jongeren tussen de 15 en 25 jaar was in 2012 slachtoffer (CBS, 2013). Deze groep voelt zich relatief ook het meest onveilig op internet. Uit een onderzoek van de NJR, voorheen Nationale Jeugdraad onder jongeren met een gemiddelde leeftijd van 15 jaar blijkt dat de meeste jongeren zich wel bewust zijn van reclame op sociale netwerksites. Er is echter een groep kwetsbare jongeren, vooral lager opgeleide jongeren en jongeren van niet-westerse ouders, die zich er minder goed bewust van is. Lager opgeleide jongeren gaan sneller in op een aanbieding en een deel daarvan voelt zich vervolgens misleid. Jongeren zoeken weinig naar informatie op internet over hun rechten als consument (NJR, 2011).

In Nederland is onderzoek gedaan naar online slachtoffer- en daderschap bij *online commerciële misleiding*, *online veilingfraude* en *virtuele diefstal*. Het onderzoek vond plaats onder jongeren in de leeftijd van 8 tot 17 jaar en ouder. Daaruit bleek dat 11,2 procent van de jongeren slachtoffer is van *commerciële misleiding* (ongewenst abonnement of betalen voor een als gratis aangeboden dienst). Relevante factoren voor het worden van slachtoffer van commerciële misleiding zijn het online verstrekken van persoonlijke informatie, risicovol klikgedrag, lage mate van zelfcontrole. In geval van *online veilingfraude* is 5,2 procent

slachtoffer en 3,1 procent dader. Slachtoffers zijn hier vaak ook dader en omgekeerd. Bovendien is een gebrek aan begeleiding door ouders van invloed op het optreden van slachtofferschap. Bij *virtuele diefstal* is 15,3 procent van de jongeren slachtoffer en 10,2 procent dader. Virtuele diefstal komt voornamelijk onder jongens voor - 20,9 procent is slachtoffer en 15,8 procent dader - en vooral jongeren die veel gamen of in virtuele werelden verblijven. Er is bovendien een patroon van meervoudig slachtofferschap: slachtoffers van commerciële misleiding zijn ook vaker slachtoffer van online veilingfraude en virtuele diefstal. Overigens is relevant te vermelden dat jongeren zichzelf niet in alle gevallen als slachtoffer of dader beschouwen. Zij kunnen virtuele diefstal bijvoorbeeld als onderdeel van het spel of als grap beschouwen. Ook wordt misleiding - bijvoorbeeld verlies van geld door misleiding - niet altijd als vervelend gevoeld (Jansen, 2012). Het zich voordoen van een risico en het oplopen van (emotionele of sociale) schade houden dus niet altijd verband met elkaar.

De Consumentenbond geeft aan regelmatig klachten binnen te krijgen over misleidende commerciële marketing en communicatie (Consumentenbond, 2012). De Consumentenautoriteit doet inmiddels onderzoek naar misleiding bij online games voor kinderen. Uit onderzoek door de NJR in samenwerking met de Consumentenautoriteit blijkt dat 38 procent van de jongeren het gevoel heeft te zijn misleid door bedrijven bij het kopen van online games (Consumentenautoriteit, 2012/2013).

Naast relevante wetgeving voor de bescherming van kinderen tegen misleidende reclame en dienstverlening (onder andere Wet oneerlijke handelspraktijken), wordt vooral een beroep gedaan op het bedrijfsleven met het ontwikkelen van zelfregulering (onder andere SMS-Gedragscode en zelfregulering voor reclame). Eerder bleek dat zelfregulering als bescherming tegen misleidende SMS-diensten onvoldoende effect had, vooral ook bij kinderen, en zijn de regels door middel van wetgeving aangescherpt (Rijksoverheid, 2010; Ministerie van Economische Zaken, 2010). Er is geen recent onderzoek naar het onderwerp op basis waarvan kan worden beoordeeld of de SMS-Gedragscode nu beter wordt nageleefd ten aanzien van jongeren.

De Kinder- en Jeugdreclamecode van 2006 richt zich uitsluitend op de meer traditionele online reclame-uitingen, zoals een banner op een website, een pop-up-bericht of een e-mailbericht met reclame, maar niet op innovatieve online marketingpraktijken, zoals *advergaming* en *peer-to-peer marketing*. Tegen deze nieuwe marketingpraktijken bestaat daarom geen specifieke regelgeving die kinderen moet beschermen. Uit Amerikaans onderzoek blijkt echter dat kinderen, ook tieners, reclame in de vorm van *advergaming* vaak niet als zodanig herkennen en het labelen van *advergaming* als reclame niet effectief

werkt (Soontae, Stern, 2011; Nairn, Hang, 2012). Uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat *advergames* gericht op voedsel ertoe leiden dat kinderen meer eten, ook wanneer ze gaan over gezond voedsel (Folkvord, Anschutz, Valkenburg, 2013). Sinds de reclamecode gericht op voeding in 2010 werd aangepast moeten bedrijven ook terughoudend zijn met reclame gericht op kinderen jonger dan 12 jaar (daarvoor golden er beperkingen voor de groep tot 7 jaar). De Consumentenbond concludeerde een jaar na invoering van de code dat kinderen nog steeds veelvuldig werden blootgesteld aan reclame voor voedingsmiddelen die niet passen in een gezond leefpatroon.

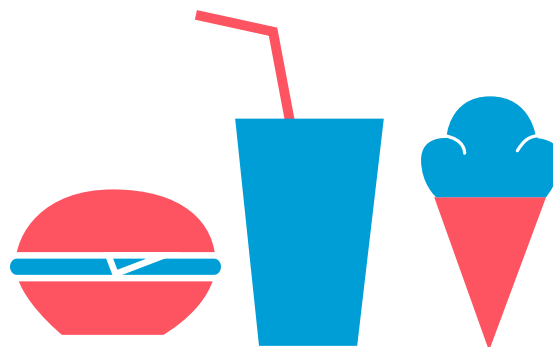
Advergames gericht op voedsel leiden ertoe dat kinderen meer eten, ook wanneer ze gaan over gezond voedsel

Een Europese studie uit 2012 laat zien dat reclame voor ongezonde voeding nog maar met een kwart was gedaald sinds zelfregulering door het bedrijfsleven. Bedrijven kwalificeren voeding zelf vaker als gezond, terwijl door de overheid aangewezen instanties kritischer zijn. Ook dit rapport vraagt aandacht voor de steeds slimmere online marketing van voedingsmiddelen gericht op kinderen (IASO, 2012). Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam wijst verder uit dat kinderen bewust maken van de bedoeling van reclame onvoldoende effectief is in het verminderen van hun gevoeligheid ervoor. Kinderen moeten nadrukkelijker worden gestimuleerd om hun kennis over reclame op kritische wijze in te zetten (Rozendaal e.a., 2013).

2.7.4 Politie en internetmisbruik

De politie is in 2012 gestart met de meldknop.nl (of Vraaghetdepolitie.nl) en helpt jongeren met hulp of advies bij vervelende ervaringen die zij kunnen meemaken op het internet. Uit onderzoek van Digibewust blijkt dat twee derde van de Nederlandse jongeren tussen 12 en 16 jaar afgelopen jaar iets vervelends meemaakte op internet. In 2012 stond online pesten nog op nummer één van vervelende internetervaringen. Nu zegt bijna de helft van de jongeren online benaderd te zijn door een onbekende en dat niet prettig te vinden. Andere vervelende ervaringen voor jongeren zijn het hacken van een account (21 procent), het pesten via sociale media (19 procent) en het online worden opgelicht (14 procent) (Scheerman en Vermulst, 2013).

Jongeren kunnen op de website informatie en tips vinden om hun internetproblemen zelf op te lossen. Ook kunnen ze via de website,



via e-mail, chat of telefoon (anoniem) in contact komen met deskundigen van de Kindertelefoon, Pestweb, het Meldpunt Discriminatie Internet, het Meldpunt Kinderporno op internet/Helpwanted en Vraaghetdepolitie.nl. Ook is er de thematische theatervoorstelling 'Iets dat niemand weet'. De initiatiefnemers, het Programma Aanpak Cybercrime van de politie en de eenheid Noord-Nederland, willen ouders en leerlingen na laten denken over hoe zij zich kunnen beschermen tegen intimidatie en seksueel geweld op internet.

De Kinderombudsman en het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (Nicam) hebben het initiatief genomen voor een proef kijkwijzer voor internet. Hiermee kunnen internet filmpjes eenvoudig en snel geclassificeerd worden. Zie meer daarover bij domein 5 over onderwijs en internet.

2.7.5 Kinderrechtenbeschouwing

Internet is niet meer weg te denken uit de levens van kinderen en jongeren. Er schuilen ook bedreigingen en gevaren die kunnen leiden tot misbruik van kinderen en jongeren. Het kan gaan om pestgedrag of incidenten tussen jongeren onderling, maar ook om misbruik door volwassenen die online contacten leggen met kinderen. Los daarvan worden kinderen ook online overladen met misleidende reclame en soms met online veilingfraude en virtuele diefstal.

Het Kinderrechtenverdrag komt in beeld bij het recht op informatie van artikel 12, maar ook dient volgens artikel 3 het belang van het kind steeds voorop te staan. Artikel 16 waarborgt de privacy van het kind en artikel 17 voorziet, naast het recht op toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen, het recht op bescherming tegen schadelijke informatie.

Met alle nieuwe online mogelijkheden, via telefoon, i-pad en computers, dienen kansen te worden benut en gevaren te worden geminimaliseerd. Het is van belang dat de overheid, de Consumentenautoriteit, internetproviders en andere organisaties samen afspraken maken en regels opleggen die zorgen voor een veilig en leuk internet voor kinderen. Daartoe zijn stappen gezet, maar er kan en dient nog meer te gebeuren. Simone van der Hof stelde tijdens haar oratie (Universiteit Leiden) over digitale kinderrechten op 1 maart 2013 dat het heel belangrijk is om kinderen en jongeren zelf te betrekken bij die discussie en aanpak (Van der Hof, 2013).

2.8

Vermiste kinderen

2.8.1 Aard en omvang

Hoeveel vermiste kinderen er in Nederland zijn per jaar, is moeilijk te zeggen. De cijfers worden versnipperd geregistreerd, er is geen goed dekkend landelijk softwaresysteem en er zijn uiteenlopende soorten vermissingen: van weglopers tot internationale kinderontvoeringen en gewelddadige verdwijningen, zo blijkt uit een groot Europees onderzoek (Ecorys, 2013).

Het laatste uitgebreide onderzoek naar het aantal vermissingen, van de Universiteit Utrecht in samenwerking met het Landelijk bureau vermiste personen van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), dateert uit 2003. Hieruit blijkt dat de politie per jaar meer dan 16.000-20.000 meldingen van vermiste personen ontvangt, waarbij niet duidelijk is om hoeveel minderjarigen het gaat. Ongeveer negentig procent wordt binnen een week teruggevonden. Vermissingen die meer dan een jaar onopgelost blijven komen weinig voor, gemiddeld tien tot vijftien gevallen per jaar (Informatieblad ministerie van VenJ). Volgens de huidige medewerkers van het Landelijk Bureau Vermiste Personen van de Landelijke Eenheid, een onderdeel van de Nationale Politie, zijn het er nog steeds minimaal zoveel per jaar (interview, februari 2013).

Voor vermiste kinderen kan een foto worden geplaatst op vermistekinderen.nl. Een verzoek tot plaatsing wordt via de politie, waar de vermissing is gemeld, aan het Landelijk Bureau gedaan. Het blijkt nu niet mogelijk om een sluitend aantal te krijgen van het totale aantal vermiste kinderen (als vermist opgegeven). Over 2011 zijn wel cijfers samengebracht van zaken die op vermistekinderen.nl zijn geplaatst. Dat waren er 201, waarvan

er 22 niet terecht waren en er één dood is aangetroffen (Jaarbericht KLPD Unit Vermiste Personen, 2011).

2.8.2 Aanpak vermiste kinderen

De minister van Veiligheid en Justitie heeft eind 2011 een meldingsplicht ingesteld van alle urgente vermissingen van de eenheden aan de landelijke eenheid. Op dit moment wordt gekeken hoe dit geautomatiseerd kan plaats vinden. Dan zou er meer zicht komen op omvang en aard (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Richtlijn vermiste kinderen

Na de bekende vermissingszaak uit maart 2010, waarbij de twaalfjarige Milly werd meegenomen en vermoord door een buurman, ontstond commotie over het niet alert genoeg reageren op signalen door de politie. Een externe evaluatiecommissie oordeelde positief over het handelen van de politie in de eerste uren, maar constateerde dat er in de loop van het onderzoek meer aandacht had moeten zijn voor de informatievoorziening, de urgentie van de vermissing, de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen en het contact met de media. (Evaluatieonderzoek, 3 juli 2012). De commissie Sackers heeft vervolgens een *Richtlijn vermiste kinderen* opgesteld om sneller en efficiënter te handelen na vermissing.

De commissie Sackers maakte ook melding van fouten die de Rotterdamse politie gemaakt zou hebben in de zaak van de vermissing van de tienjarige Jennefer in oktober 2011.

De Nationale ombudsman onderzocht na een klacht van de moeder van het meisje samen met de politie hoe de Richtlijn vermiste kinderen in de praktijk werkt (Nationale ombudsman, 2013). Het onderzoek richtte zich op de vraag wat ouders, die de vermissing van hun minderjarige kind bij de politie aangeven, in redelijkheid van de politie mogen verwachten en welke acties de politie moet ondernemen op het moment dat een ouder zich op het politiebureau meldt. Zo blijkt dat ouders van wie de kinderen vermist zijn, vaak in



Een AMBER Alert wordt gemiddeld vier keer per jaar verstuurd. De afgelopen jaren werd 64 procent van die gevallen daardoor gevonden

plaats van 112 het servicenummer 0900-8844 bellen of naar het politiebureau gaan. Een melding bij 112 is echter het meest effectief. Doorverbinden met het alarmnummer, waardoor ouders tweemaal hun verhaal moeten doen, laat kostbare tijd verloren gaan. Daarnaast bestaat het risico dat de medewerker bij twijfelgevallen de melding niet doorzet naar de 112-centrale. De Nationale ombudsman adviseerde de politie een campagne te beginnen om ouders hierop te wijzen. Ook dienen ouders die zich bij de balie op het politiebureau melden of contact opnemen via 0900-8844, een '112-behandeling' krijgen. Bij vermissingen uit instellingen moet de deskundigheid van instellingen over de ernst van de situatie zwaar wegen bij de urgentiebepaling omdat zij de risico's het beste kunnen inschatten. Het eerste contact van de ouder met de politie is heel belangrijk. De laatste jaren werkt de politie aan een uniforme en effectieve werkwijze. De komst van de Nationale politie biedt kansen om tot verdere verbetering te komen (Nationale ombudsman, 2013). Naar aanleiding van de uitspraak van de Nationale ombudsman dat ouders 112 moeten bellen bij een kindervermissing heeft de politie eind mei alle basisscholen benaderd met een lespakket hierover (Toelichting VWS, brief J-3157855).

AMBER Alert

AMBER Alert is het landelijke waarschuwingssysteem bij urgente kindervermissingen en -ontvoeringen, dat operationeel is sinds november 2008. Hiermee kan de politie bij de ontvoering of vermissing van een kind direct heel Nederland waarschuwen via radio, televisie en de sociale media om de kans op een goede afloop te vergroten. Het idee achter het van oorsprong Amerikaanse systeem is: hoe meer mensen uitkijken naar een kind, hoe groter de kans dat het kind snel en heelhuids wordt teruggevonden. In Nederland zijn er enkele keren per jaar vermissingen, waarbij het risico voor het vermiste kind veel groter dan normaal is, zoals zaken waarbij het kind wordt ontvoerd door een onbekende. De afgelopen jaren werd gemiddeld vier keer per jaar een AMBER Alert verstuurd. In 64 procent van die gevallen werd het kind gevonden dankzij tips die binnenkwamen via het alert. Het blijkt daarmee een succesvol burgerparticipatie-initiatief (amberalertnederland.nl).

Noodnummers 116000 en 112

Ook is in 2011 de 116000 Hulplijn op de rails gezet. Het is een Europees noodnummer dat in een aantal landen van de Europese Unie beschikbaar is voor het melden van vermiste kinderen. Op

voorstel van de Europese Commissie hebben alle telecombedrijven op 8 juni 2007 besloten dat er één telefoonnummer – 116000 – komt waar de vermissing van een kind kan worden gemeld. Hierdoor kan worden voorkomen dat na een vermissing kostbare tijd verloren gaat, omdat ouders niet weten welk nummer ze moeten bellen. Sinds 2008 is de 116000 Hulplijn in Nederland operationeel en wordt beheerd door het Centrum Internationale Kinderontvoering (Centrum IKO). In 2011 hebben zij zes zaken in behandeling genomen en in 2012 vijftien (cijfers verkregen via het Centrum IKO, februari 2013). Er zijn echter geen middelen ter beschikking gesteld door de overheid om onder andere landelijk meer aandacht te geven aan het nummer en het functioneren ervan.

2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing

Wat betreft vermiste kinderen heeft de overheid een verantwoordelijkheid om in te staan voor een veilige situatie van kinderen en exploitatie te voorkomen. Zij dient passende maatregelen te treffen ter voorkoming van de ontvoering of verkoop van of de handel in kinderen, ongeacht het doel en de vorm daarvan. Dit volgt uit artikel 35 IVRK.

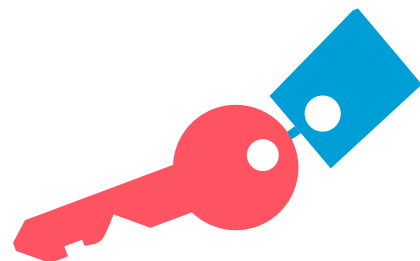
De Richtlijn vermiste kinderen, het Amber Alert, de 116000 Hulplijn voor ouders van vermiste kinderen en het algemene alarmnummer 112 dragen bij aan de voorkoming van ontvoering en de daarmee in sommige gevallen gepaard gaande exploitatie, door snel te reageren in situaties waarin kinderen worden vermist. Wel is het van belang dat ouders en verzorgers ervan op de hoogte zijn dat zij bij alarmnummer 112 en het 116000 nummer terecht kunnen met hun verhaal. Dit voorkomt dat kostbare tijd verloren gaat.

Ook uit de incidenten met dodelijke afloop en het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat snel en effectief handelen cruciaal is. Daartoe dient de politie nog beter eenduidig, service gericht naar ouders en kindvriendelijk te werken. Investeren in een goed werkend datasysteem betreffende vermiste kinderen is een andere voorwaarde om verdragsconform te kunnen handelen en kinderen de bescherming te bieden die zij nodig hebben. De meldingsplicht van alle urgente vermissingen van de eenheden aan de landelijke eenheid kan hiertoe bijdragen. Investeren in automatisering ervan lijkt een evidente stap.



—
2.9
—

Conclusies en aanbevelingen



2.9.1 Conclusies

Voor een verdragsconforme bescherming tegen exploitatie en geweld geldt dat de overheid op vier niveaus actief moet zijn: preventie, signalering, aanpak en behandeling. In de Kinderrechtenmonitor van 2012 werd grote zorg uitgesproken over de prevalentie van kindermishandeling en de rechten van kinderen die met kindermishandeling te maken krijgen. De Kinderombudsman pleitte vorig jaar voor concrete, meetbare stappen vooruit op dit thema. Een jaar later wordt geconstateerd dat er geen extra behandelaanbod is gecreëerd in 2012 en dat geen concrete actie is ondernomen om de veiligheid tijdens de hulpprocedure te verbeteren. Wel is per 1 juli 2013 de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in werking getreden. Deze wet vormt een belangrijke schakel in de aanpak van kindermishandeling en hiermee is verdragsconform handelen van de overheid weer een stap verder gebracht.

In de vorige monitor heeft de Kinderombudsman ook bezorgdheid geuit over de cijfers van geweld, uitbuiting en exploitatie van kinderen. De overheid heeft nieuwe maatregelen genomen, mede op basis van Europese afspraken, waaruit inzet blijkt om kinderen tegen exploitatie en geweld te beschermen en de aanpak van daders te intensiveren. De cijfers bieden een belangrijke indicatie van de omvang van het aantal kinderen dat slachtoffer is van geweld of exploitatie. Sommige cijfers worden slechts sporadisch in kaart gebracht. Het is belangrijk dat de verantwoordelijke organisaties de cijfers die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd in kaart (blijven) brengen en daarbij meer cijfermateriaal ontwikkelen. Daarmee kan beter inzicht worden verkregen in de omvang van de groepen kinderen die slachtoffer zijn van exploitatie of geweld.

Uitbuiting en geweld tegen kinderen komt ook anno 2013 nog steeds voor in Nederland. Het is zorgelijk dat bijna een kwart van de kinderen van 15 tot 18 jaar in 2012 één of meerdere keren het slachtoffer werd van een geweldsdelict, vermogensdelict of vandalisme. Dat meer dan 118.000 kinderen te maken krijgen met kindermishandeling is schokkend. Er wordt wel steeds meer inzichtelijk gemaakt hoeveel kinderen te maken krijgen met kindermishandeling, met loverboys en met mensenhandel. Het lijkt er op of er vaak pas na incidenten, soms zelfs met dodelijke afloop, echte verbeterstappen worden gezet. Denk aan de genoemde verdwijningszaken, waarna nieuwe afspraken zijn gemaakt over hoe te handelen in urgente vermissingen, en aan de Amsterdamse

zedenzaak, die leidde tot aanpassingen voor jonge slachtoffers en hun ouders in de rechtszaal (spreekrecht).

Het Wetsvoorstel verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is op 1 juli 2013 in werking getreden. Professionals en instellingen dienen een stappenplan te hebben vastgelegd, waardoor het melden van kindermishandeling gerichter en beter zou moeten gebeuren. De verplichte meldcode is een positieve stap in het eerder en beter melden van vermoedens van kindermishandeling, maar gaat deze ver genoeg, aangezien de toelichting van het Kinderrechtencomité op artikel 19 IVRK een meldplicht voorschrijft? De komende jaren dient de toepassing en het effect van de meldcode nauwkeurig te worden onderzocht

De Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik, de commissie Rouvoet en het Actieplan kinderen veilig 2012-2016 leggen de nadruk op een ketenbrede, multidisciplinaire aanpak van kindermishandeling, met een sterkere regierol van de gemeente. Het rapport van de Commissie seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk (de commissie Deetman) en het rapport *Omringd door zorg, toch niet veilig* van de commissie Samson brachten seksueel misbruik van lang geleden in beeld, maar gaven ook extra aandacht voor de meer recente situatie in instellingen en pleeggezinnen. Het is zaak dat in het komende jaar – naast de tegemoetkomingen aan slachtoffers die in gang zijn gezet – daadwerkelijke concrete acties worden getroffen ter verbetering van de bescherming tegen geweld van kinderen in instellingen en pleeggezinnen.

Opvallend is dat uit onderzoek naar effectieve interventies ter voorkoming van en tijdens het voorkomen van kindermishandeling blijkt dat er nog weinig bekend is over wat nu echt werkt. Wellicht mede hierdoor is de behandelcapaciteit in 2012 niet toegenomen. Onderzoek en programma's, bijvoorbeeld gericht op een geïntegreerde gezinsaanpak of een multidisciplinaire aanpak, dienen verder vorm te krijgen. Als een melding geen concrete aanpak oplevert (ook wel 'het zwarte gat na de melding' genoemd), schiet de naleving van de overheid van de artikelen 3 lid 3 IVRK en 19 lid 2 IVRK tekort. Het Kinderrechtenverdrag zoomt specifiek in op het bestrijden van kindermishandeling en somt hierbij de volgende stappen op: opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling (artikel

19 lid 2 IVRK). De Kinderombudsman wijst op het belang van het voorkomen en de preventie van kindermishandeling.

In de strijd tegen kinderporno is er het afgelopen jaar op zowel Europees als nationaal niveau aanscherpingen in gang gezet. De Europese Richtlijn inzake bestrijding seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011) verplicht de nieuwe regelgeving voor eind 2013 te hebben geïmplementeerd. Deze richtlijn leidt tot enkele aanscherpingen van de Nederlandse (straf)wetgeving ter bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Nederland is bezig met de implementatie. Een nieuwe maatregel in de strijd tegen kinderpornografie is het decryptiebevel (het verplicht meewerken aan versleutelde computerbestanden) van de officier van justitie (2012). Ook zal het verspreiden en downloaden van kinderpornografie op het internet zwaarder worden bestraft. Daarnaast zijn lidstaten verplicht om kinderpornosites direct van het internet te verwijderen en waar mogelijk de toegang tot deze websites te blokkeren en meer te doen aan preventie.

Online worden kinderen geconfronteerd met misleiding en fraude en soms met misbruik en exploitatie. Kinderen (15-18 jaar) zijn beduidend vaker dan gemiddeld het slachtoffer van cybercrime. Zo had één op de vijf daar in 2012 mee te maken. Het gaat om slachtofferchap van een viertal vormen van criminaliteit die via internet tot stand komen: identiteitsfraude, koop- en verkoopfraude, hacken en cyberpesten. Kinderen hebben vooral van doen met de laatste twee vormen. Eén op de tien was het slachtoffer van hacken en eenzelfde aandeel was het slachtoffer van cyberpesten. Ook online seksueel misbruik en *grooming* (waarbij kinderen online worden overgehaald offline af te spreken voor seksuele contacten) komen voor, al gebeurt het laatste gelukkig slechts incidenteel. Dit soort risico's tot fraude en zelfs misbruik of exploitatie dienen geminimaliseerd te worden en voorlichting blijft cruciaal.

Het is opmerkelijk dat er geen sluitend inzicht is in aantallen en omstandigheden van vermiste kinderen. Juist in geval van vermissing is een snelle en directe handeling van cruciaal belang, zo hebben ook incidenten met dodelijke afloop laten zien. Er zijn stappen gezet om kinderen sneller terug te vinden, zoals het Amber Alert en het 116000 nummer, maar ook op politieniveau dient de melding en registratie strak te verlopen. De komst van de nationale politie en de meldingsplicht van urgente vermissingen aan de landelijke eenheid zijn positieve stappen. Verdergaande modernisering en automatisering verdienen prioriteit. Ook bewustwordingscampagnes van het publiek over hoe te handelen in geval van vermissing dienen blijvend te worden ingezet.

2.9.2 Aanbevelingen

Minderjarige slachtoffers van delicten in het algemeen

1. Jeugdige slachtoffers van geweld zouden ongeacht hun leeftijd de keuze moeten hebben om in de rechtszaal zelf gebruik te maken van het spreekrecht of zich te laten vertegenwoordigen door hun ouders of verzorgers, tijdens de behandeling van het strafproces tegen de verdachte. Een aanpassing is nodig van artikel 51e lid 6 Sv door de leeftijdsgrenzen (jonger dan 12 jaar en ouder dan 12 jaar) te laten vervallen.

Kindermishandeling

2. Het aantal gevallen van kindermishandeling moet dalen. Het tempo waarin het Actieplan Kindermishandeling wordt uitgevoerd moet omhoog. Met name de actie opleidingen uit het laatste Taskforce rapport verdient prioriteit, zodat professionals grondige kennis bezitten over dit belangrijke thema. Ook de inrichting van het lokaal beleid ten aanzien van kindermishandeling dient prioriteit te krijgen. Het Rijk dient hen op korte termijn handvatten te bieden voor de inrichting van dit beleid.
3. Er is onderzoek nodig naar de effectiviteit van interventies in het voorkomen of stoppen van verschillende vormen van kindermishandeling.
4. Jeugdzorg Nederland moet in beeld brengen wat er precies met een kind gebeurt nadat er een vermoeden van kindermishandeling is gemeld bij het AMK. Hoeveel kinderen worden naar welke instanties overgedragen, met welk doel, voor welke zorg en met welk effect op hun veiligheid en welzijn?
5. Hulp na kindermishandeling moet beter worden doorgezet en opgevolgd, door middel van een volgsysteem. De hulpverlening dient in de praktijk beter gericht te worden op zowel het kind, als de ouders en andere betrokkenen.
6. De invoering van de verplichting tot gebruik van een meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling voor professionals die met kinderen werken, dient door de ministeries van VenJ en VWS op korte termijn te worden voorzien van evaluatie. Op de langere termijn dient men te kijken of nadere stappen als een meldplicht wenselijk zijn.
7. De jeugdzorg moet op korte termijn een veilige plek worden voor jeugdigen. Het is noodzakelijk dat onderzoek naar de veiligheidsbeleving van kinderen in de jeugdzorg wordt herhaald en wordt uitgevoerd, als effectmaat voor de verbetermaatregelen die naar aanleiding van het onderzoek van de commissie Samson zijn voorgesteld. De implementatie van het kwaliteitskader van de commissie Rouvoet moet, ook tijdens de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten, doorgang vinden en gemonitord worden.

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

8. Er moet meer zicht komen op de omvang van seksuele uitbuiting van kinderen en er moet een monitoringsysteem worden ontwikkeld. Het nieuwe Actieplan Kindermishandeling en Seksueel Misbruik moet hierbij een stap voorwaarts zijn.

- Er moeten meer opvangplaatsen komen die specifiek ingericht zijn op minderjarige slachtoffers van mensenhandel, zodat deze jongeren toegesneden hulp krijgen en niet opnieuw onder invloed komen van een mensenhandelaar. Categorale opvang stimuleert naar verwachting bovendien het doen van aangifte en de samenwerking met politie en justitie in de opsporing en vervolging van mensenhandelaren.

Vermiste kinderen

- Het ministerie van VenJ dient ervoor te zorgen dat de Nationale politie een up-to-date computerregistratiesysteem krijgt van vermiste kinderen, zodat inzichtelijk wordt hoeveel kinderen per jaar verdwijnen en welke acties daarop worden ondernomen.
- Het ministerie van VenJ moet bevorderen dat ouders en verzorgers bekend zijn met het bellen van 112 in geval van vermissing van hun kind, waardoor direct urgentie wordt gegeven aan een vermissing. Ook het 116000 nummer en het Amber Alert dienen blijvend onder de aandacht gebracht te worden via publiekscampagnes.

Online misbruik

- De ministeries van OCW en VWS dienen de impact van technologische trends op kinderen en jongeren te monitoren, om daarmee beleid en regelgeving tijdig bij te kunnen stellen als zich nieuwe risico's voor kinderen voordoen. Bijzondere aandacht daarbij moet uitgaan naar de kwetsbare groep kinderen die niet alleen meer risico's lopen op internet, zoals op online fraude of online (seksueel) misbruik, maar door die risico's ook sociaal-emotionele of economische schade dreigen op te lopen of daadwerkelijk oplopen.
- Commerciële misleiding van jongeren op internet heeft blijvende aandacht nodig van de overheid, in het bijzonder van het ministerie van VenJ. De aanpak zou zich moeten richten op het bevorderen van bewustwording van jongeren en ouders over (nieuwe mogelijkheden van) fraude en misleiding op internet alsmede op het bewaken dat de bestaande regelgeving voor kinderen en jongeren voldoende adequate bescherming biedt tegen frauduleuze online praktijken.
- Innovatieve online marketingpraktijken, zoals *advergaming* en *peer-to-peer* marketing, vragen om een herijking van bestaande beschermingsmaatregelen voor kinderen door de wetgever, zoals zelfregulering voor reclame, waarbij er uitdrukkelijk aandacht voor moet zijn dat kinderen steeds jonger online gaan. Ook dient het beleid van de ministeries van VWS en van OCW gericht te zijn op het stimuleren dat kinderen bewuster worden van deze nieuwe praktijken, zodat ze leren om er kritisch op te reflecteren.



Caribisch Nederland

Geweld in de opvoeding is een groot probleem op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kinder mishandeling wordt op alle drie de eilanden genoemd als een groot zorgpunt.

Gesloten gemeenschap

Het UNICEF rapport signaleert dat alle drie de eilanden een kleine 'gesloten' gemeenschap kennen, waarin bijna iedereen elkaar kent en de familiebanden sterk zijn. Mensen weten veel van elkaar en er wordt geroddeld, maar men is niet geneigd misstanden naar buiten te brengen (zwijgcultuur). Op sommige onderwerpen rust nog steeds een taboe (schaamtecultuur) zoals op seksualiteit en tienerzwangerschappen, kindermishandeling en hulp bij opvoeden. Het geloof heeft voorts een grote invloed op de gemeenschap (Kloosterboer 2013 a-c).

Geweld en seksueel misbruik

De komst van de Centra voor Jeugd en Gezin in 2011 op de drie eilanden heeft opvoedingsaspecten tot een prioriteit gemaakt. Professionals uit de jeugdzorg, het onderwijs en bij de politie spreken van huiselijk geweld, misbruik, incest en van ernstige verwaarlozing. Zij zijn het erover eens dat op alle drie de eilanden kinderen veelal opgroeien in een gewelddadige omgeving. Kinderen worden soms thuis geslagen, soms seksueel misbruikt en kinderen zijn meer dan eens getuige van geweld tussen ouders. Jongeren geven zelf aan dat zij soms met een riem worden geslagen. Oorzaken zijn gelegen in verschillende omstandigheden zoals armoede, het ontbreken van vaders in de opvoeding, verschillende banen en daardoor te weinig tijd voor de kinderen, gewoonte van opvoeden met de harde hand (waarin een tik uitdelen niet ongewoon is), jonge ouders (soms tieners) en dergelijke. De problemen die kinderen daarvan ondervinden zijn divers, maar resulteren soms in gedragsproblemen, crimineel gedrag en soms in tienerzwangerschappen. Voor een deel is er sprake van onkunde van (jonge) ouders. Opvoedinformatie en voorlichting zijn voor deze groep cruciaal. Een bijkomend probleem in de aanpak is dat op het naar buiten brengen van huiselijk geweld een taboe rust. Qua regelgeving is opvallend dat er (nog) geen verbod op lijfstraffen is vastgelegd in de lokale wetgeving.

Cijfers over minderjarige slachtoffers van mensenhandel op de eilanden ontbreken, maar het komt wel voor. Op dit terrein wordt in Caribisch Nederland gewerkt aan een convenant tussen diverse ketenpartners als politie, het OM, de IND en anderen om informatie-uitwisseling te bevorderen en mensenhandel en mensensmokkel effectiever te bestrijden. Ook is er een Landencoördinator Mensenhandel voor de BES en vindt er zes wekelijks een mensenhandeloverleg plaats. Zo is afgesproken dat er bij de politie een mensenhandel-informatiebank komt.

Kinderrechtenbeschouwing

UNICEF stelt dat de situatie rond gezin en opvoeding niet aan de minimumeisen van het Kinderrechtenverdrag voldoet. Er is veel in gang gezet, zoals het opstarten van Centra voor Jeugd en Gezin in 2011 op de drie eilanden. Medewerkers van deze Centra voor Jeugd en Gezin werken hard om de situatie te verbeteren, maar twee jaar is nog maar kort en veel van de opvoedingsaspecten zitten hard ingesleten in de eilandcultuur en dienen doorbroken te worden. Ouders moeten leren te vertrouwen op een positieve en geweldloze manier van opvoeden van kinderen tot verantwoordelijke en respectvolle burgers. Kinderen moeten leren dat ondersteuning mogelijk is en moeten daarom durven vragen. Ondanks dat de bescherming van kinderen tegen geweld al een prioriteit is in het overheidsbeleid, dient er meer te gebeuren om achterstanden weg te werken en alle kinderen een veilige opvoeding te bieden volgens de maatstaven van het Kinderrechtenverdrag. UNICEF wijst in dit verband ook op armoedebestrijding en een goed huis om in te wonen (Kloosterboer 2013d, p. 14-15). Een zeer ernstige zaak is dat er geen verbod op lijfstraffen is vastgelegd. Het Kinderrechtencomité wees in 2009 ook al op de noodzaak tot het nemen van maatregelen om geweld en mishandeling in de opvoeding te keren en een verbod op lijfstraffen te implementeren. Het Comité vindt ook dat er een centraal meldpunt en dataverzameling moet komen over geweld en kindermishandeling (Kinderrechtencomité 2009).

Domein 3

Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht

3.1 Inleiding

3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

3.3 Jeugdstrafrecht

3.3.1 Minderjarige verdachten

3.3.2 Minderjarigen en de politie

3.3.3 Voorlopige hechtenis van
minderjarigen

3.3.4 DNA-afname en justitiële
documentatie

3.3.5 Herstelrecht en slachtofferbeleid

3.3.6 Berechting van 16- en 17-jarigen
volgens het volwassenenstrafrecht

3.3.7 Doorlooptijden in de
jeugdstrafrechtketen

3.3.8 Nieuw beleid

3.3.9 Kinderrechtenbeschouwing

3.4 Gesloten Jeugdzorg

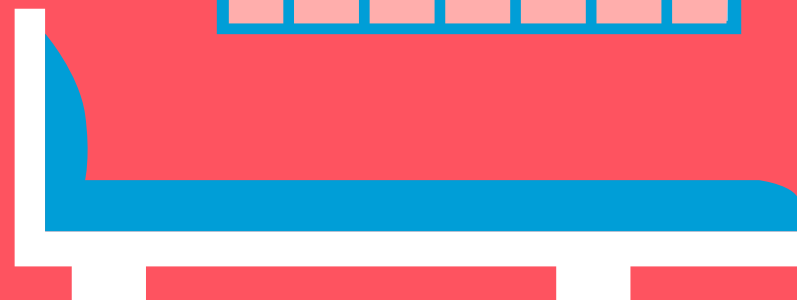
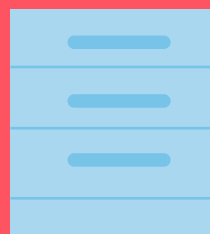
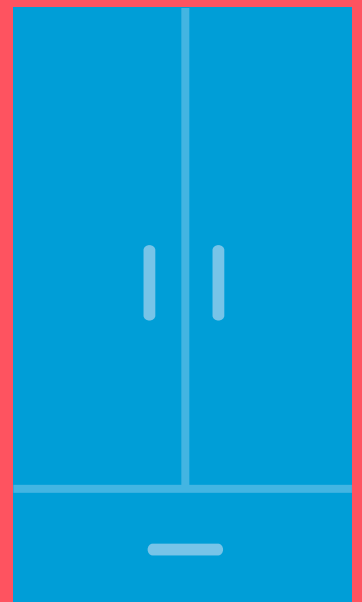
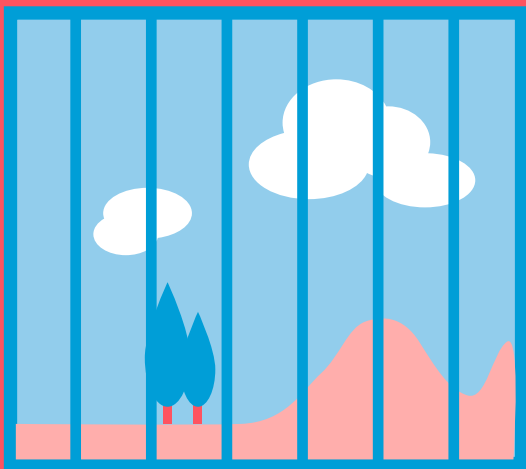
3.4.1 Aard en omvang

3.4.2 Wetgeving en beleid

3.4.3 Rechtspositie

3.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

3.5 Conclusies en aanbevelingen



3.1

Inleiding

Jongeren zoeken tijdens het opgroeien vaak de grenzen op. Een deel is experimenteergedrag, maar er zijn ook jongeren die verder gaan en zware delicten plegen of vanwege ernstige gedragsproblematiek behandeling nodig hebben in een gesloten instelling. Ons jeugdstrafrecht grijpt in als de grenzen van het toelaatbare worden overschreden. Soms ook worden jongeren met ernstige gedragsproblemen in accommodaties voor gesloten jeugdzorg geplaatst na een beslissing daartoe van de kinderrechter. Deze vormen van vrijheidsbeneming en andere aspecten van een strafrechtelijke aanpak worden hier langs de kinderrechtenmeetlat gelegd.

Het domein 'vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht' richt zich eerst op beleidsontwikkelingen, cijfers en onderzoek over de gehele keten van het jeugdstrafrecht. Extra aandacht is er voor jongeren in geslotenheid, zoals jongeren in voorlopige hechtenis en in justitiële jeugdinrichtingen na veroordeling. Vervolgens wordt de gesloten jeugdzorg besproken, omdat dit tevens een vorm van vrijheidsbeneming is en daarmee verwant is aan een plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. Gesloten jeugdzorg is ook de meest ingrijpende variant van jeugdzorg en jeugdbescherming. Het thema 'minderjarigen in vreemdelingenbewaring' komt in domein 6 aan bod.

Naast de vrijheidsbenemende aspecten komen thema's als jongeren en politie, de Halt-afdoening, DNA-afname, strafrecht voor 16- en 17-jarigen en herstelrecht aan de orde. Wetswijzigingen en beleid, zoals de invoering van het adolescentenstrafrecht en ZSM-aanpak (Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht mogelijk) van misdrijven krijgen ook aandacht.

3.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

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

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

De 'algemene beginselen' van het Kinderrechtenverdrag dienen eveneens in acht te worden genomen bij de inrichting van het jeugdstrafrechtstelsel. Het non-discriminatiebeginsel van artikel 2 spreekt voor zich. Volgens artikel 3 IVRK moeten de belangen van het kind bijzondere aandacht krijgen. Dit betekent dat de aanpak van jeugdcriminaliteit primair gericht moet zijn op opvoeding, resocialisatie en herstel en in mindere mate op vergelding. Artikel 6 geeft elk kind het inherente recht op leven en ontwikkeling. Op basis van dit artikel kan gesteld worden dat strafrechtelijke interventies moeten bijdragen aan de ontwikkeling en deze op zijn minst niet frustreren. Artikel 12 IVRK behelst het recht voor ieder kind om zijn mening te kunnen uiten in zijn eigen zaak. In het licht van artikel 12 moet ieder kind weten wat er op de zitting gebeurt, zodat het ook zelf actief kan participeren.

Volgens artikel 16 IVRK 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 staat 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.

Gesloten jeugdzorg is zowel een inbreuk op het recht om niet gescheiden te worden van je ouders (artikel 9 lid 1 IVRK, volgt tevens uit Preambule bij het IVRK en artikel 5 IVRK) als een inbreuk op het recht op de persoonlijke vrijheid van de jongere. Beide rechten zijn niet absoluut van aard, maar aan de inbreuken op deze rechten is wel een aantal voorwaarden verbonden. Uithuisplaatsing is gerechtvaardigd indien dit noodzakelijk is in het belang van het kind (artikel 9 lid 1 IVRK en artikel 3 lid 1 IVRK). Wanneer de noodzakelijkheid van een uithuisplaatsing is komen vast te staan, rust op de Nederlandse overheid de verplichting om passende alternatieve zorg te bieden (artikel 20 IVRK). Uithuisplaatsing kan pas 'indien noodzakelijk', en residentiële zorg moet als een uiterste maatregel worden ingezet. Wanneer een kind eenmaal uit huis geplaatst is, dient de geboden zorg regelmatig geëvalueerd te worden (artikel 25 IVRK).

Extra terughoudendheid met het inzetten van gesloten jeugdzorg is geboden omdat plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdzorg 'vrijheidsbeneming' betekent. Vrijheidsbeneming mag volgens artikel 37 sub b IVRK niet onwettig of willekeurig zijn. In het IVRK worden deze eisen als volgt geconcretiseerd: vrijheidsbeneming geschiedt overeenkomstig de wet (legaliteitsbeginsel), wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en de vrijheidsbeneming moet plaatsvinden voor de kortst mogelijke passende duur. Vrijheidsbeneming is een ernstige inbreuk op de rechten van de jongere en is daarom gebonden aan strenge processuele waarborgen die deels overeenkomen met de waarborgen rond de beslissing tot en uitvoering van uithuisplaatsing.

3.3

Jeugdstrafrecht

3.3.1 Minderjarige verdachten

De jeugdcriminaliteit lijkt al jaren stabiel of zelfs dalende (Weijers en Imkamp 2011, p. 9). Het ministerie van VenJ wijst op een grote

daling (45 procent) van de jeugdcriminaliteit in de jaren 2005-2011. Deze daling is van invloed geweest op de - inmiddels forse - vermindering van de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen (JJ's) en alle jeugdstrafmodaliteiten (informatie ministerie van VenJ, februari 2013). Onderzoek wijst op een afname in het aandeel daders van lichtere en veelvoorkomende delicten, zoals vermogensdelicten (Van der Laan en Blom 2011, p. 97). Ook voor wat betreft zwaardere delicten lijkt een kentering gaande.

Van de 1,2 miljoen 12 tot 18-jarigen in Nederland registreerde de politie er in 2011 34 duizend één of meerdere keren als verdachte van een misdrijf (CBS, 2011a). In de afgelopen vijf jaar is het aantal minderjarige geregistreerde verdachten met 36 procent gedaald, in 2007 ging het nog om een aantal van 53 duizend.

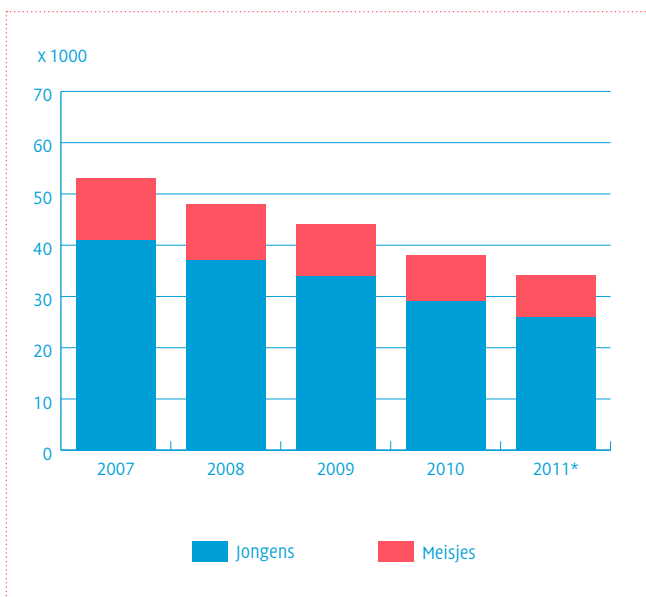


34 duizend jongeren werden in 2011 één of meerdere keren geregistreerd als verdachte van een misdrijf.

Minderjarige verdachten worden vooral geregistreerd vanwege vermogensmisdrijven zoals inbraak en winkeldiefstal. Ook gaat het vaak om vernieling en misdrijven tegen de openbare orde (27 procent) en om geweldsmisdrijven waaronder seksuele misdrijven (21 procent) (CBS, 2011a).

Het aantal jongens dat als verdachte wordt geregistreerd is ruim drie keer zo groot als het aantal meisjes. Voor beide groepen geldt dat het aantal verdachten is afgenomen. Dat kan aan allerlei factoren liggen, inclusief prioritering bij de politie. Wel is de afname onder jongens iets sterker dan onder meisjes, waardoor het aandeel meisjes binnen de groep verdachte minderjarigen licht is toegenomen.

Tabel 3.1 Geregistreerde minderjarige verdachten



Bron: CBS.

Ook tussen de verschillende herkomstgroepen bestaan verschillen. Per duizend autochtone minderjarigen worden er 20 door de politie als verdachte geregistreerd, onder niet-westers allochtone jongeren zijn dat er 61. Met 97 per duizend is dit aantal vooral onder Marokkaans-Nederlandse jongeren hoog (CBS, 2013).

Justitiële jeugdinrichtingen

In 2011 zijn in totaal 1.840 jeugdigen op strafrechtelijke titel in de JJI's ingestroomd (Van Rosmalen e.a. 2012). Er wordt in de JJI's geen onderscheid meer gemaakt in opvang en behandelplaatsen. De gemiddelde capaciteit in 2011 bedroeg 790 plaatsen waarvan – evenals in 2010 – gemiddeld ruim 610 plaatsen bezet waren (Van Rosmalen e.a. 2012, p. 182). Besloten is om in 2014 de capaciteit verder te beperken tot 650 plaatsen (Kamerbrief Venj, 30 november 2012, nr. 269146).

Openbaar Ministerie en rechtbanken

In 2011 heeft het OM 25.857 minderjarigen ingeschreven en heeft het OM bij 16.360 minderjarigen zelfstandig de zaak afgedaan. In ruim een derde (37 procent) van de gevallen had de OM-afdoening te maken met vermogensmisdrijven, bijna een kwart met vernielingen en een vijfde met gewelds- en seksuele misdrijven (Van Rosmalen e.a. 2012, p. 132 en 462). In 11.541 zaken werd een dagvaarding uitgebracht. De rechter heeft 9.380 zaken afgedaan.

Problematische jeugdgroepen

Eind 2011 waren er 1.165 problematische jeugdgroepen in kaart gebracht op basis van politieregistraties. Daarvan werden 878 als hinderlijk aangemerkt, 222 als overlast gevend en 65 als crimineel.

Voor de totstandkoming maken de 25 politieregio's gebruik van de shortlist problematische jeugdgroepen (Ferwerda en Van Ham 2012; brief ministerie van Venj, 5 juli 2012). Aandacht voor deze groepen is van belang omdat drie kwart van de jeugdcriminaliteit voortkomt vanuit een groep of groepsdynamische processen. De Nederlandse politie maakt sinds enkele jaren gebruik van de shortlistmethodiek om problematische jeugdgroepen in kaart te brengen. In 2010 ging het om 1.527 problematische jeugdgroepen, dus is er sprake van een afname van 24 procent. De daling is het sterkst voor de criminele jeugdgroepen (-27 procent). De dalende lijn die tussen 2009 en 2010 is ingezet wordt gecontinueerd. Meer verstedelijkte gemeenten hebben gemiddeld meer problematische jeugdgroepen dan gemeenten die minder verstedelijk zijn (Ferwerda en Van Ham 2012).

Eind 2011 waren er 1.165 problematische jeugdgroepen bij de politie bekend

Jeugdreclassering

Eind 2011 ontvingen 11.322 jeugdigen een vorm van jeugdreclassering (Jeugdreclassering, 2012). Er kunnen verschillen optreden tussen het aantal jeugdigen en de in te zetten interventies of modaliteiten, omdat sommige jeugdigen (opnieuw) in een traject instromen. De uitsplitsing naar het aantal verleende modaliteiten van jeugdreclassering is opgenomen in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Modaliteiten jeugdreclassering 2011

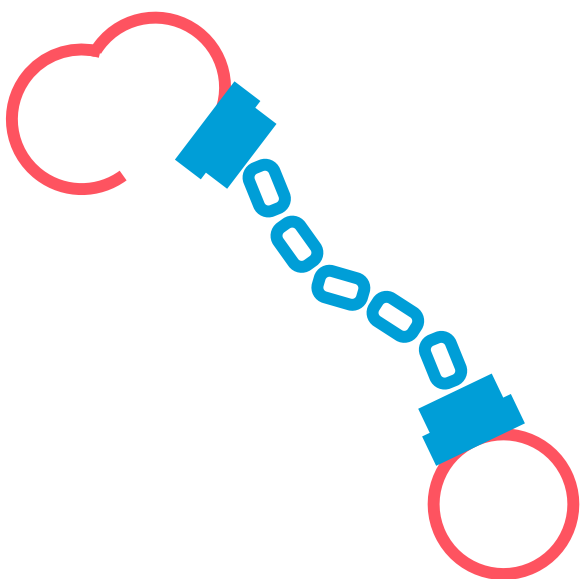
Totaal	11 322
Regulier	10 989
Individuele Traject Begeleiding (ITB) Harde Kern	145
Individuele Traject Begeleiding (ITB) CRIEM	132
Scholings- en Trainingsprogramma (STP)	3
Gedragsbeïnvloedende Maatregel (GBM)	53

Bron: Jeugdreclassering/jeugdzorg.

De reguliere hulp vanuit de jeugdreclassering komt het meest voor en betreft begeleiding van de jongere. Individuele Trajectbegeleiding 'harde kern aanpak' (HKA) is er voor jongeren die al vaker met justitie in aanraking zijn gekomen. De begeleiding van jeugdreclassering maakt dan harde afspraken over zaken als geld, school of werk en de omgang met anderen. De begeleider én de politie controleren dat. CRIEM staat voor Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden. Het is speciaal bedoeld

voor jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd en ouders hebben die niet in Nederland zijn geboren. Een Scholings- en Trainingsprogramma (STP) biedt een voorbereiding na verblijf in een inrichting om weer te gaan meedraaien in de samenleving: op school, met een studie of met werk. De jongere gaat, via een individueel en op maat gesneden programma, weer aan het dagelijks vrij zijn, om te voorkomen dat hij opnieuw de fout ingaat. Een STP kan aan het einde van een strafperiode worden gevolgd, voor minimaal drie maanden tot maximaal een jaar en voorziet in een programma van minimaal 26 uur per week, dat is gericht op opleiding, training of werk. De Gedragsbeïnvloedende Maatregel (GBM) bestaat sinds 2008 en is een verplichte behandeling waardoor meer maatwerk mogelijk is. De soort behandeling hangt af van de specifieke problemen van de jongere, de gezinssituatie en het gepleegde strafbaar feit (zie bijvoorbeeld: jeugdrechtclassering. jeugdzorgnederland.nl).

Het jeugdrechtclasseringswerk, dat wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg, de William Schrikkergroep en het Leger des Heils, heeft het afgelopen decennium een stevige plaats verworven in de jeugdstrafrechtstroken. Er is aandacht geweest voor professionalisering, onder andere door het Handboek Methode Jeugdrechtclassering, wetenschappelijke onderbouwing en het werken met erkende gedragsmethodes (Bakker e.a. 2013). De invoering van het landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtstroken (LIJ), gelanceerd in 2012, kan verder bijdragen aan professionalisering en uniformiteit in de ketensamenwerking. Het LIJ berekent het recidiverisico en geeft een profiel van aanwezige beschermende en risicofactoren en eventuele zorgsignalen. Op basis daarvan wordt bepaald welke strafrechtelijke aanpak en eventuele zorg de jongere nodig heeft (Venj LIJ 2012).



Halt

Om te voorkomen dat minderjarigen na het plegen van een zogenoemd 'licht delict' meteen in aanraking komen met Justitie kan de politie besluiten om te verwijzen naar Bureau Halt. Door deze zogenoemde Halt-afdoening worden de jongeren wel geconfronteerd met de gevolgen van hun daden, maar krijgen ze nog geen 'strafblad'. Na evaluatie in 2006 (Ferwerda e.a. 2006) is de Halt-afdoening in 2010 grondig vernieuwd. De belangrijkste vernieuwingen zijn: prominenter aandacht voor excuses aanbieden en een actieve rol voor de ouders. De werkopdracht, waar vroeger de kern lag, wordt alleen nog opgelegd als de Halt-afdoening een aanzienlijk aantal uren omvat of in het geval van een vuurwerkafdoening (Abraham en Buysse 2013).

De DSP-Groep voerde een procesevaluatie uit naar de nieuwe Halt-afdoening zoals ingevoerd in 2010 (Abraham en Buysse 2013). Uit de evaluatie blijkt dat de Halt-afdoening deels volgens de handleiding wordt uitgevoerd, dat de doelgroep goed wordt bereikt, maar dat onderdelen als excuus beter kunnen worden ingezet en er ook verbeteringen mogelijk zijn qua snelheid en intercollegiale toetsing. Verwacht mag worden dat de huidige uitvoeringspraktijk een positief effect sorteert, maar tevens wordt verwacht dat deze kan worden vergroot door het aanbieden van excuus en het vergoeden van schade beter te waarborgen. Ook kan de effectiviteit worden vergroot door het percentage jongeren dat voldoet aan de criteria voor Halt te vergroten, met name de *first offenders* (Abraham en Buysse 2013, p. 13 en 16).

In 2011 zijn er ruim 17 duizend Halt-afdoeningen afgedaan door de Halt-bureaus in Nederland (CBS, 2011b). Ten opzichte van het voorgaande jaar is dat een stijging van 1,6 procent. Voorgaande jaren nam het aantal Halt-afdoeningen steeds iets af. Zo waren er in 2007 nog ruim 23 duizend Halt-afdoeningen. In 2012 is het aantal verwijzingen naar Halt gestegen met 6,5 procent van 16.526 verwijzingen in 2011 naar 17.606 verwijzingen in 2012. Volgens Halt is de reden hiervoor gelegen in een goede samenwerking tussen jeugdofficieren, politie, leerplichtambtenaren en Halt. In bijna 93 procent van de gevallen zijn de ouders aanwezig bij (een van) de gesprekken. Tijdens de straf richt Halt zich immers niet alleen op de jongeren zelf, maar ook op hun ouders (Jaarverslag Halt 2012).

Met betrekking tot het soort delicten signaleert Halt diverse veranderingen. Zo is het aantal straffen voor schoolverzuim gestegen van 2.545 in 2011 naar 2.922 in 2012 met dank aan geïntensiveerde contacten tussen Halt en leerplichtambtenaren. Het aantal verwijzingen naar Halt voor vuurwerk- en vermogensdelicten is daarentegen afgenomen van 2.255 in 2011 naar 1947 in 2012 (Jaarbericht Halt Nederland 2012).

In de jeugdstrafrechtketen werkt men aan een effectiever beleid bij lichte delicten door minderjarigen. Effectiever in de zin van: met minder administratieve lasten, lik-op-stuk en passend bij het strafbare feit en de jonge verdachte. De Richtlijn voor Strafvordering Jeugd maakt het sinds juli 2012 mogelijk om jongeren, die voorheen een taakstraf van het Openbaar Ministerie kregen, naar Halt te sturen. De officier maakt dan gebruik van diens 'discretionaire bevoegdheid'. Doel is 'snelle genoegdoening voor slachtoffer en samenleving, minder administratieve belasting voor politie en OM, en het opleggen van een betekenisvolle interventie'. Het gaat om zaken van jongeren (12-18 jaar), die voor de beleidswijziging maximaal 40 taakstraf uur opgelegd kregen door het OM. Het moet gaan om jongeren die zich, eventueel met extra herstelrechtelijke elementen, goed lenen voor een Halt- straf. De OM- strafmaat, de omstandigheden van de jongere en het delict en de schade daarvan bepalen of een verwijzing naar Halt geschikt is.

Met 4.600 afdoeningen is het aandeel meisjes in het totale aantal Halt-afdoeningen in 2011 ruim een kwart. Dit aandeel is de afgelopen jaren vrijwel gelijk gebleven. De redenen waarom jongens en meisjes bij bureau Halt terecht komen verschilt. Bij meisjes gaat het in de helft van de keren om een vermogensdelict - vaak is dat winkeldiefstal - en ook komt schoolverzuim relatief vaak voor (CBS, 2011b - CBS-cijfers over 2012 nog niet beschikbaar per juni 2013). Tegen jongens werd de Halt-maatregel in 22 procent van de gevallen voor een vermogensmisdrijf toegepast. Daarnaast gaat het bij jongens beduidend vaker dan bij meisjes om

baldadigheid, vuurwerkovertradingen en vernieling. Ook voor de Halt-afdoeningen geldt dat er verschillen tussen herkomstgroepen bestaan en dat het aantal afdoeningen naar verhouding het hoogste is onder niet-westerse allochtonen. In 2011 waren dat er 217 per duizend, onder hun autochtone leeftijdsgenoten ging het om 125 per duizend. Niet-westers allochtone 12- tot 18-jarigen worden overwegend naar bureau Halt verwezen vanwege vermogensmisdrijven (40 procent) en overtrading van de leerplichtwet (24 procent). Ook tegen autochtone minderjarigen werd de Halt-maatregel in 2011 relatief vaak toegepast voor een vermogensmisdrijf. Daarnaast gaat het bij hen vaker dan bij niet-westerse allochtonen om baldadigheid en vernieling.

3.3.2 Minderjarigen en de politie

In 2012 zijn 41.545 minderjarigen als verdachte gehoord door de politie. Zoals zichtbaar in tabel 3.4, is sprake van een aanzienlijke daling ten opzichte van 2010. Ook het aantal in verzekering gestelde minderjarige verdachten is gedaald, van 8.954 in 2010 naar 7.527 in 2012. Cijfers over de duur van het verblijf van minderjarigen in politiecellen en over de leeftijd en het geslacht van de minderjarige verdachten die daar verblijven zijn momenteel niet beschikbaar (Toelichting VWS, brief J-3157855). In de kabinetsreactie op de Kinderrechtenmonitor 2012 werd bevestigd dat de nationale politie een taak heeft in het bevorderen van centrale registratie van kinderen in politiecellen (Kabinetsreactie Kinderrechtenmonitor 2012).

Tabel 3.3 Halt-afdoeningen 2011

	Totaal	Jongens	Meisjes	Autochtonen	Westers allochtonen	Niet-westers allochtonen
Totaal (x 1 000)	17,3	12,7	4,7	11,6	1,3	4,1
Misdrijven						%
Vernieling en openbare orde misdrijven	10,1	12,6	3,2	12,0	5,1	9,1
Vermogensmisdrijven	29,8	21,7	52,0	25,6	40,3	34,8
Overige misdrijven	2,0	2,1	1,9	2,1	2,2	2,3
Overtradingen						%
Vuurwerkovertradingen	15,7	17,1	1,7	17,7	11,1	13,6
Baldadigheid	14,5	19,4	5,8	10,9	23,9	16,7
Overtrading leerplichtwet	12,9	11,8	21,9	14,0	9,4	12,9
Overige overtradingen	14,9	15,3	13,5	17,7	8,0	11,4

Bron: Jaarbericht Halt Nederland 2012

Verhoor van minderjarige verdachten

Iedere aangehouden minderjarige verdachte heeft op basis van de *Salduz*-rechtspraak van het EHRM – de arresten *Salduz t. Turkije* (NJ 2009, 214) en *Panovits t. Cyprus* (NJ 2009, 215) – en de daaropvolgende arresten van de Hoge Raad van 30 juni 2009 (NJ 2009, 349) en 12 juni 2012 (NJ 2012, 464), het recht om voorafgaand en tijdens het politieverhoor te worden bijgestaan door een advocaat of een vertrouwenspersoon. De Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor geeft hier nader invulling aan. De Aanwijzing maakt onderscheid tussen A-zaken (zeer ernstige feiten en feiten met een kwetsbare verdachte, waaronder een verdachte in de leeftijd van 12 tot en met 15 jaar, mits voor het feit voorlopige hechtenis is toegelaten), B-zaken (minder ernstige feiten, waarvoor wel voorlopige hechtenis is toegelaten) en C-zaken (lichtere zaken, waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten). Minderjarigen van twaalf tot en met vijftien jaar kunnen in A- en B-zaken geen afstand doen van hun recht op consultatiebijstand voorafgaand aan het politieverhoor. Hetzelfde geldt voor zestien- en zeventienjarigen in A-zaken. In het consultatiegesprek zal de verdachte met de raadsman bespreken of bijstand tijdens het verhoor wenselijk is.

Tabel 3.4 Minderjarigen in politiecellen

	2010	2011	2012
Aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten	50.959	46.463	41.545
Aantal in verzekering gestelde minderjarige verdachten	8.954	8.170	7.527

Bron: Politie / IV-organisatie / Dienst Informatiemanagement / Landelijk Functioneel beheer.

Afstand doen van consultatiebijstand betekent ook afstand doen van verhoorbijstand door een raadsman. In dat geval blijft verhoorbijstand door een vertrouwenspersoon (zoals een ouder of voogd) wel mogelijk. Een vertrouwenspersoon mag alleen aanwezig zijn tijdens het verhoor als er geen raadsman aanwezig is. Ook heeft de vertrouwenspersoon geen zelfstandig recht op het bijwonen van het verhoor. Verhoorbijstand door een raadsman is voor minderjarigen kosteloos in A- en B-zaken, maar komt in C-zaken voor eigen rekening.

Per 1 juli 2013 gelden er specifieke criteria waaraan een raadsman moet voldoen om te kunnen worden toegevoegd in jeugdstrafzaken, om beter te waarborgen dat deze advocaten voldoende kennis en ervaring hebben in het jeugdrecht (Raad voor Rechtsbijstand 2012). Zeer waarschijnlijk krijgt de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor binnenkort ook een wettelijke basis. De ministerraad is akkoord met het wetsvoorstel 'raadsman en politieverhoor' (een wijziging van het Wetboek van Strafvordering). Het wetsvoorstel ligt nu voor advies bij de Raad van State (rijksoverheid.nl).

In april 2013 is een evaluatierapport over rechtsbijstand bij politieverhoor verschenen (Verhoeven en Stevens 2013). Tabel 3.5 toont enkele resultaten van een steekproef van politieverhoren van minderjarige verdachten in de periode van oktober 2010 tot oktober 2011.

Tabel 3.5 Percentage (en tussen haakjes aantallen) aangehouden minderjarige verdachten uitgesplitst naar rechtsbijstand en zaakcategorie (2010/2011)

	A-zaken		B-zaken		C-zaken	
Geen rechtsbijstand	2,0	(1)	34,9	(15)	50,0	(5)
Alleen consultatiebijstand	29,4	(15)	41,9	(18)	0,0	(0)
Alleen verhoorbijstand	3,9	(2)	2,3	(1)	40,0	(4)
Consultatie- en verhoorbijstand	64,7	(33)	20,9	(9)	10,0	(1)
Totaal	100,0	(51)	100,0	(43)	100,0	(10)

Bron: Verhoeven & Stevens 2013, p. 267.

In aanvulling op resultaten stellen de onderzoekers vast dat in deze periode aan 71,1 procent van de 12- tot en met 15-jarige verdachten en aan 30,5 procent van de 16- en 17-jarige verdachten verhoorbijstand is verleend (p. 280). Met name bij 12- tot en met 15-jarige verdachten verleende veelal een vertrouwenspersoon (een van de ouders) deze bijstand en dus niet een advocaat.

Opvallend is dat in enkele zaken zowel een advocaat als een vertrouwenspersoon bij het verhoor aanwezig is geweest (p. 268). Voorts concluderen de onderzoekers dat het verlenen van rechtsbijstand aan minderjarige verdachten voorafgaand en tijdens het politieverhoor een toename van de opsporingstijd met zich meebrengt. Het gaat dan om het aantal uren dat is verstreken vanaf het moment van de voorgeleiding aan de hulpofficier van justitie tot en met het heenzenden of in verzekering stellen van de verdachte en de wachttijd: de tijd die na aanhouding moet worden gewacht voordat met het politieverhoor kan worden gestart. In het geval een minderjarige verdachte consultatie- en verhoorbijstand ontvangt, is de opsporingstijd gemiddeld ongeveer een half uur langer, terwijl de wachttijd gemiddeld met vijftig minuten toeneemt (p. 295). Dit betekent concreet dat de minderjarige langer op het politiebureau moet verblijven als gevolg van de rechtsbijstand bij politieverhoor.

Minderjarigen in politiecellen

Indien een minderjarige wordt verdacht van een strafbaar feit, kan hij door de politie worden opgehouden voor verhoor en vervolgens door de (hulp)officier van justitie in verzekering worden gesteld. Hierdoor is het mogelijk om een minderjarige verdachte drie dagen en vijftien uur in een politiecel op te sluiten zonder tussenkomst van een rechter. Indien de Officier van Justitie de jeugdige langer in voorarrest wenst te houden moet hij binnen die termijn worden voorgeleid bij de rechter-commissaris, die de rechtmatigheid van

de in verzekeringstelling toetst en – indien dit door de officier van justitie is gevorderd – beslist of de jongere in het kader van de inbewaringstelling doorgeplaatst moet worden naar een justitiële jeugdinstelling. De in verzekeringstelling kan in uitzonderlijke gevallen nog met drie dagen worden verlengd. Ook heeft de Nederlandse wetgever het mogelijk gemaakt om het verblijf van minderjarigen in een politiecel tijdens de inbewaringstelling door te laten lopen in geval van plaatsgebrek in justitiële jeugdinstellingen of bij problemen met het vervoer (artikel 15 Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen). Hierdoor is de wettelijke maximumtermijn van het verblijf van een minderjarige in een politiecel – alles bij elkaar opgeteld – voor 12- tot en met 15-jarigen gesteld op negen dagen en vijftien uur en voor 16- en 17-jarigen op zestien dagen en vijftien uur.

In 2011 is het rapport *Een paar nachtjes in de cel* van Defence for Children verschenen (Berger en Van der Kroon 2011), met daarin de conclusie dat er op kinderrechtsgebied nog veel verbeterd kan worden aan de situatie van minderjarige verdachten in Nederlandse politiecellen. Naar aanleiding van dit rapport heeft de minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer toegezegd dat de politie een protocol zal ontwikkelen voor de bejegening en behandeling van minderjarige arrestanten (*Kamerstukken II 2011-2012*, 24 587, nr. 471). Zodoende heeft op 25 maart 2013 de korpsleiding van de Nationale Politie een landelijke werkinstructie aangenomen met vijftien maatregelen voor verbetering van de registratie, bejegening en het transport van minderjarigen in politiecellen. De maatregelen houden onder meer in dat een minderjarige verdachte in beginsel alleen, en in elk geval niet samen met een meerderjarige in dezelfde cel wordt geplaatst en niet tegelijkertijd wordt gelucht, dat ouders van minderjarigen erop worden gewezen dat zij dezelfde rechten hebben als een advocaat voor wat betreft bezoek en telefonisch contact met hun kind en dat de bezoekerimte in beginsel gelegenheid moet bieden tot fysiek contact (zonder beperkingen als een glaswand) tussen ouders en minderjarige. De implementatie van de werkinstructie is gestart op 1 mei 2013 en zal worden doorgevoerd in alle politie-eenheden. Hiermee wordt beoogd de behandeling van minderjarigen in politiecellen te verbeteren en te voldoen aan de toezeggingen van de politie aan Defence for Children, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman en van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer (Toelichting VWS, brief J-3157855).

3.3.3 Voorlopige hechtenis van minderjarigen

In 2012 zijn in Nederland 1.581 jongeren een justitiële jeugdinstelling ingestroomd op titel van voorlopige hechtenis. In dat jaar bedroeg de gemiddelde duur van de voorlopige hechtenis

40 dagen. Op 1 januari 2013 verbleven 171 minderjarigen in voorlopige hechtenis in een justitiële jeugdinstelling. Dit betrof 75 procent van de totale minderjarige populatie in justitiële jeugdinstellingen (Jaarbericht 2013/DJI 2013). Ondanks de afname van het aantal minderjarigen dat op deze peildatum in voorlopige hechtenis verblijft, is het percentage voorlopig gehechten van de totale minderjarige populatie in justitiële jeugdinstellingen op deze peildatum dus onverminderd hoog gebleven.

Tabel 3.6 Voorlopige hechtenis in cijfers

	2010	2011	2012
<i>Instroom voorlopig gehechten in JJI</i>	1.888	1.559	1.581
<i>Gemiddelde duur voorlopige hechtenis van minderjarigen</i>	38	40	40
<i>Aantal minderjarigen in voorlopige hechtenis in JJI op 1 januari van het verslagjaar</i>	252	219	171
<i>Percentage voorlopig gehechten van totale populatie minderjarigen in JJI op 1 januari van het verslagjaar</i>	79%	74%	75%

Bron: Jaarbericht Kinderrechten/DJI 2013 (DJI rapport is niet beperkt tot minderjarigen, al is het aantal meerderjarigen dat op titel van voorlopige hechtenis instroomt in een JJI volgens het rapport verwaarloosbaar).

3.3.4 DNA-afname en justitiële documentatie

Van minderjarigen die met politie en justitie in aanraking komen, worden gegevens verzameld en bijgehouden. Deze gegevens kunnen op verschillende manieren worden geregistreerd. Hierbij valt te denken aan de DNA-databank, het justitiële documentatiesysteem en politieregisters.

Tabel 3.7 geeft een overzicht van de cijfers over DNA-afname, persoonsgegevens en justitiële documentatie van minderjarigen in 2011 en 2012. In 2012 groeide het aantal in de DNA-databank opgenomen minderjarigen ten opzichte van 2011 met 2.968 (17,1 procent) van 17.313 tot 20.281. Het percentage van alle opgenomen profielen in de DNA-databank dat betrekking heeft op minderjarigen, is echter gedaald van 12,6 procent naar 12,2 procent. Hiertegenover staat een sterke procentuele stijging van het aantal DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databanken op peildatum 31 december 2012 ten opzichte van 31 december 2011. Op peildatum 31 december 2011 waren nog 4.021 personen minderjarig. Op peildatum 31 december 2012 waren dat er 6.294. Het grote verschil tussen de totale aantallen in de DNA-databank opgenomen minderjarigen en die op de peildata, wordt veroorzaakt doordat personen die niet langer verdacht waren, zijn verwijderd en doordat personen meerderjarig werden (Toelichting VWS, brief J-3157855; NFI 2012; NFI 2013).

Tabel 3.7 Cijfers over DNA-afname, persoonsgegevens en justitiële documentatie van minderjarigen in 2011 en 2012

	2011	2012	Procentueel verschil
Aantal (en tussen haakjes percentage t.o.v. alle profielen) DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databank	17.313 (12,6)	20.281 (12,2)	+17,1 procent
Aantal (en tussen haakjes percentage t.o.v. alle profielen) DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databank op peildata 31 december 2010 en 31 december	4.021 (3,8)	6.294	+56,5 procent
Aantal nieuw aangemaakte DNA-profielen van minderjarigen in de DNA-databank	2.513	2.968	+18,1 procent
Aantal aangevraagde VOG's door minderjarigen	+/- 20.000	-	-
Aantal (en tussen haakjes percentage t.o.v. alle gevallen) geweigerde VOG's aan minderjarigen	+/- 50 (+/- 0,3)	-	-

Bron: Ministerie van VenJ, NFI (Nederlands Forensisch Instituut).

Uit de cijfers van het ministerie van VenJ over 2011 blijkt dat in ongeveer 50 (0,26 procent) van de ruim 20.000 gevallen een minderjarige de afgifte van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is geweigerd. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen weigeringen op basis van strafrechtelijke veroordelingen en overige weigeringen. Ook kon het ministerie van VenJ geen inzicht geven in de vraag of een aanvrager op minderjarige of meerderjarige leeftijd de wet heeft overtreden en of deze overtreding van invloed is geweest op de VOG-aanvraag. Naast het voornoemde aantal weigeringen met betrekking tot minderjarigen, is wel bekend dat van de aanvragers tussen de 18 en 25 jaar bijna 900 aanvragen (0,6 procent) zijn geweigerd (Toelichting VWS, brief J-3157855). Er zijn geen cijfers bekend over het aantal geweigerde VOG's voor jongeren die strafrechtelijk veroordeeld zijn en een VOG aanvragen. Scholieren geven in hun reactie op onderdelen uit de Kinderrechtenmonitor 2013 aan dat zij het heel belangrijk vinden dat jongeren die een fout maken, opnieuw moeten kunnen beginnen (Stichting Alexander 2013).

3.3.5 Herstelrecht en slachtofferbeleid

Europese en internationale regelingen geven prioriteit aan het gebruik van herstelrecht in reactie op jeugdcriminaliteit en dat schept verplichtingen voor Nederland. Zo is het Europese Kaderbesluit inzake slachtoffers van 2001 dat in 2012 omgezet in een Richtlijn van de Europese Commissie, de VN basisbeginselen betreffende *restorative justice* programma's van 2002, en *General Comment* nr. 10 van het VN-Kinderrechtencomité (zie Wolthuis 2012). Bij herstelrecht staat de geleden schade van een delict centraal en wordt uitgegaan van de driehoek slachtoffer, dader en gemeenschap. Slachtoffer-daderbemiddeling en groepsconferenties, met ook mensen uit het sociale netwerk van de betrokkenen, zijn de meest voorkomende varianten (euforumrj.org; restorativejustice.nl). Slachtoffers kunnen tijdens het gesprek onder leiding van een onafhankelijke bemiddelaar uitspreken wat ze hebben ervaren en wat ze daarvoor terug willen zien, daders

kunnen excuses uiten en verantwoordelijkheid nemen. Ook de gemeenschap heeft daar baat bij. Uit metastudies blijken hoge tevredenheidsscores van deelnemende daders en slachtoffers aan een herstelproces en een toename van het gevoel van procedurele rechtvaardigheid. Verder leiden de interventies veelal tot een afname van recidive (Bradshaw e.a. 2006; Shapland e.a. 2008; Wolthuis 2012).

Nederland werkt met een aantal herstelrechtelijke interventies in reactie op jeugdcriminaliteit. Zo heeft het werken aan excuus bij de Halt-afdoening een centrale plek gekregen (verder besproken in par. 3.3.1). Slachtoffer-dadergesprekken zijn momenteel de meest gebruikte en worden hierna dan ook nader uitgewerkt. Ook is bij het ZSM-programma van de politie, het OM en de andere strafrechtpartners (onder 3.3.8 nader toegelicht) het leidende motief dat de straf betekenisvol moet zijn voor dader, slachtoffer en maatschappij. Daarbij wordt ook bij jeugdigen aan vormen van herstelrecht, al dan niet als onderdeel van een strafrechtelijke afdoening, gedacht. De ZSM-werkwijze is zoveel mogelijk gericht op direct schadeherstel of schadevergoeding voor het slachtoffer (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Eigen Kracht-conferenties zijn herstelbijekomsten waarbij beide partijen personen uit ieders sociale netwerk (ouders, andere familie of vrienden, een leerkracht of een hulpverlener) meenemen en waar aan de hand van een script gezocht wordt naar gezamenlijke oplossingen voor een conflict. Het middel is populair in jeugdzorgkwesities, maar ook in strafrechtelijke trajecten is het bruikbaar (eigenkracht.nl). Ook in justitiële jeugdinrichtingen zijn positieve ervaringen opgedaan met herstelgericht werken (Wolthuis en Vandenbroucke 2009).

Er heeft een pilot mediation in strafzaken in de rechtbank Amsterdam plaatsgevonden, genaamd mediation naast strafrecht, maar het betreft doorverwijzingen van zaken die voor de (kinder)

rechter komen naar een bemiddelaar aangesteld door de rechtbank. Van de 26 zaken van de pilot waren er 13 met jeugdige verdachten (Verberk 2011). De uitkomsten van de pilot bepalen mede het nieuwe beleid rond herstelrecht en mediation. Op 1 september 2013 zijn pilots gestart in zes rechtbanken: Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch, Breda, Overijssel en Haarlem.

Slachtoffer in beeld (SIB) voert sinds 2007 slachtoffer-dadergesprekken uit, dit wordt ook wel herstelbemiddeling genoemd. Een professionele bemiddelaar begeleidt het gesprek en bereidt het samen met de betrokkenen voor. Deelname is voor beide partijen vrijwillig en de gesprekken zijn vertrouwelijk. Naast een gesprek kan ook gekozen worden voor een briefwisseling of een pendelbemiddeling, waarbij de bemiddelaar boodschappen heen en weer brengt. De bemiddelaar bespreekt met beide partijen welke vorm wenselijk en passend is. Belangrijke verwijzers naar Slachtoffer in Beeld waren in 2011 en 2012 de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Slachtofferhulp Nederland en de justitiële jeugdinrichtingen (slachtofferinbeeld.nl). De Minister van VenJ heeft ervoor gekozen om de herstelgesprekken buiten het strafrecht te laten plaatsvinden zonder afspraken over doorwerking in het eventueel verder te volgen strafproces. Er gaat wel een verslag van de resultaten naar de Officier van Justitie. Die is dan vervolgens niet verplicht er iets mee te doen. De evaluatie van Regioplan naar de slachtoffer-dadergesprekken van het SIB wijst ook op die onduidelijkheid in relatie tot het strafrecht en stelt aanpassing voor (Van Burik e.a. 2010).

In startjaar 2007 werden in totaal 366 zaken behandeld en dat aantal is doorgegroeid naar 1.211 afgesloten zaken in 2011 en 1.286 afgesloten zaken in 2012 voor zowel jeugdigen als volwassenen (Jaarverslag Slachtoffer in Beeld 2012). Van deze 1.286 afgeronde zaken is het in 36 procent van de gevallen tot een gesprek, briefwisseling, herstelbijeenkomst of pendelbemiddeling gekomen. Dit is een daling vergeleken met 2011, toen nog 42 procent van de zaken tot een contactvorm leidde. Problematisch is dat een groot aantal zaken geen doorgang vond. Meestal doordat de niet-initiatiefnemende partij niet werd bereikt, bij gebrek aan gegevens, maar ook omdat dat de initiatiefnemer zich terugtrok of omdat de bemiddelaar de zaak niet geschikt achtte.

Van alle aangemelde zaken waarbij de andere partij werd bereikt, resulteerde in 2012 54 procent in een slachtoffer-dadercontact en is daarmee geslaagd. In 2011 ging het om 56 procent van de zaken. De bereidheid van slachtoffers en daders om op contactverzoek in te gaan, is dus vrijwel gelijk gebleven. Het aantal aangemelde zaken in 2012 bedroeg 1.508 ten opzichte van 1.196 in 2011. Dit is een stijging van 26 procent. Bij de slachtoffers in 2011 was 31 procent van de deelnemers jonger dan 18 jaar, bij de daders was 57 procent

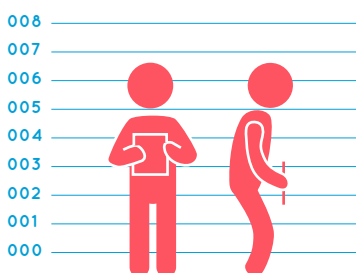
jonger dan 18 jaar. Het percentage minderjarigen wordt in het jaarverslag van 2012 niet genoemd. De meeste gesprekken in zowel 2011 als 2012 vinden plaats op initiatief van de dader. In 2011 was dit 85 procent, in 2012 84 procent. Net als in 2011 waren de meeste initiatiefnemende daders voor de bemiddeling minderjarig. Het ministerie van VenJ ziet de jaarlijkse groei van de gesprekken als een positieve ontwikkeling. Het stelt dat alle betrokken partijen zich inspanssen om het aantal gesprekken nog verder te laten toenemen (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Per 1 januari 2012 is artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering (Sv) gewijzigd, waarmee bemiddeling een wettelijke basis heeft gekregen. Dit artikel houdt in dat het OM bevordert dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de dader de mogelijkheden tot bemiddeling meedeelt. Verder moet het OM bemiddeling bevorderen tussen slachtoffer en dader. Hierin staat ook dat indien de bemiddeling tot een overeenkomst heeft geleid, de rechter rekening houdt met het opleggen van een straf.

3.3.6 Berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht

Artikel 77b Wetboek van Strafrecht (Sr) biedt de wettelijke mogelijkheid om het volwassenenstrafrecht van toepassing te verklaren op 16- en 17-jarigen. Dit houdt in dat de rechter sancties voor volwassenen aan deze minderjarigen kan opleggen. De ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, kunnen hiertoe aanleiding geven. De toepassingsgronden van 77b Sr gelden alternatief, niet cumulatief. Alleen de persoonlijkheid van de dader kan daarom al redengevend zijn om het volwassenenstrafrecht toe te passen.

Over de toepassing van artikel 77b Sr in de praktijk bestaat onzekerheid. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht dat staatssecretaris Teeven in december 2012 bij de Tweede Kamer heeft ingediend, spreekt van toepassing van het volwassenenstrafrecht op gemiddeld 123 jeugdigen per jaar. Wel is een dalende lijn te zien. Zo ging het in 2002 nog gemiddeld om 2,6 procent van de jeugdzaken voor de rechtbank en in 2008 om 1,2 procent (Kamerstukken II 2012-2013, 33498, nr. 3). Uit de cijfers van het WODC blijkt dat het Openbaar Ministerie in 2010 in 63 zaken toepassing van het volwassenenstrafrecht eiste, waarna vervolgens 49 minderjarigen door de rechter via het volwassenenstrafrecht zijn berecht (Kinderrechtenmonitor, 2012). Het exacte aantal zaken waarin de rechter in 2011 en 2012 volwassenenstrafrecht op 16- en 17-jarigen heeft toegepast heeft het ministerie van VenJ niet gegeven, ondanks verzoek hiertoe (Toelichting VWS, brief J-3157855).



Jaarlijks wordt gemiddeld op
123 jeugdige verdachten
 het volwassenenstrafrecht toegepast.

Een bekende zaak waarin dit recentelijk speelde is de zogenoemde 'Facebookmoord'. In deze zaak stak een 14-jarige jongen een 16-jarig meisje dood. Dit deed hij op verzoek van een 15-jarig meisje en haar 17-jarige vriend, nadat op Facebook een conflict was ontstaan tussen de twee meisjes. De kinderrechtshouders hebben bewust voor jeugdsancties gekozen bij het berechten van de twee laatstgenoemde mededaders (dus geen toepassing van artikel 77b Sr) met verwijzing naar de persoon van de verdachten (Rb Arnhem 12 november 2012, LJN BY2835 en LJN BY2852). Desondanks is het Openbaar Ministerie tegen de uitspraak in hoger beroep gegaan, omdat het toepassing van het volwassenenstrafrecht in deze zaak gepaster acht vanwege de ernst van de feiten.

3.3.7 Doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen

Met doorlooptijden wordt de snelheid van de justitiële reactie op strafbare feiten gepleegd door minderjarigen bedoeld. Doorlooptijden worden gemonitord aan de hand van de zogeheten Kalsbeeknormen (doorlooptijden jeugdzaken). Jaarlijks wordt getoetst welk percentage van de afdoeningen in overeenstemming met de norm is afgedaan.

Met het onderzoek Doorlooptijden in de Strafrechtsketen (Zuiderwijk e.a. 2012) is getracht een methodiek te ontwikkelen om doorlooptijden in de strafrechtsketen zo efficiënt mogelijk te kunnen meten. Deze methodiek geeft inzicht in zowel ketenlange doorlooptijden als doorlooptijden per ketenpartner van alle zaken die in de jaren 2005 en 2008 door het OM zijn afgehandeld. De operationalisatie van de term 'standaardzaken' betekent dat de meerderheid van de strafzaken tot deze categorie

behoort: 90 procent van de strafzaken uit onderzoeksjaar 2008 met een jeugdige verdachte is volgens de operationalisatie een standaardzaak. Uit de meting blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van standaardzaken met een jeugdige verdachte ligt op 25 weken. De grote spreiding van de doorlooptijden heeft tot gevolg dat de gemiddelde doorlooptijd van standaardzaken hoger ligt dan de mediaan. Voor strafzaken met een jeugdige verdachte bedraagt de mediaan in peiljaar 2008 20 weken (Zuiderwijk e.a. 2012).

Tabel 3.8 Aandeel behaalde resultaten doorlooptijden jeugdzaken, 2011

	Percentage
Politie: ontvangst pu bij parket binnen 1 maand na 1e verhoor	77
Politie + Halt: Normtijd 1e verhoor tot ontvangst verwijzing binnen 7 dagen	75
Politie + Halt: Normtijd 1e verhoor tot startgesprek binnen 35 dagen	58
Politie + OM: Beoordeling OM binnen 3 maanden na 1e verhoor t.b.v. OM afdoening	76
Politie + OM + ZM: Vonnis door rechter(s) binnen 6 maanden na eerste verhoor	58
Politie: ontvangst pu bij parket binnen 1 maand na 1e verhoor	77

Bron: Toelichting VWS, brief J-3157855.

In de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen (2011A008) van het OM staat dat er in het Justitieel Casus Overleg (JCO) wordt gestreefd naar verkorting van de doorlooptijden door afstemming van de werkzaamheden, door zoveel mogelijk gelijktijdig te werken en te plannen op de kortst mogelijke termijnen.

3.3.8 Beleidsontwikkelingen

ZSM-jeugd

Na pilots in Rotterdam en Utrecht is 'ZSM-jeugd' in de loop van 2013 landelijk ingevoerd. ZSM-jeugd betreft een nieuwe werkwijze van het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Halt en Slachtofferhulp Nederland om de afdoening van jeugdstrafzaken 'Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk' te laten verlopen. Met de nieuwe werkwijze wordt beoogd in jeugdstrafzaken de beslissing over de wijze van afdoening zoveel mogelijk aan de voorkant van het strafproces te laten plaatsvinden, waarbij als uitgangspunt geldt: 'licht waar kan, zwaar waar moet'. Voorts wordt getracht ketenpartners slim te laten samenwerken en wordt het slachtoffer zoveel mogelijk bij de zaak betrokken.

De ZSM-aanpak streeft er naar dat de officier van justitie binnen zes uur na aanhouding van een jeugdige verdachte een beslissing

neemt over de afdoening of vervolprocedure. Daarbij zal het Openbaar Ministerie vaker gebruik maken van diens bevoegdheid om jongeren met een laag recidiverisico in relatief lichte zaken een geldboete op te leggen of naar Halt te sturen of de zaak via een voorwaardelijk sepot met bijvoorbeeld herstelbemiddeling af te doen. In gevallen waarin de zaak, vanwege de ernst van het delict en/of het recidiverisico van de verdachte, niet voor een dergelijke afdoening in aanmerking komt, wordt direct een datum vastgesteld waarop de verdachte op zitting moet verschijnen voor de officier van justitie of de kinderrechter. De Raad voor de Kinderbescherming kan in die gevallen onmiddellijk starten met nader onderzoek.

De beleidsmakers verwachten dat deze werkwijze zal leiden tot kortere doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsketen, een vermindering van de administratieve lasten bij met name de politie en de Raad voor de Kinderbescherming, snellere en lichtere afdoeningen van lichte zaken met ouders met een laag recidiverisico en meer tijd en aandacht van met name officieren van justitie en kinderrechters voor de afhandeling van zwaardere zaken met ouders met een hoger recidiverisico. Op den duur zal dit moeten leiden tot minder recidive onder jeugddelinquenten en meer tevredenheid bij slachtoffers (Plaisier en Wiersema 2011; Kwakman 2012).

Het Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen

Met het oog op de voorgenomen bezuinigingen bij DJI, is op 22 maart 2013 het Masterplan DJI 2013-2018 gepresenteerd. Hierin staat onder meer dat de capaciteit van justitiële jeugdinrichtingen de komende jaren zal inkrimpen. Dit houdt concreet in dat justitiële jeugdinrichting Eikenstein te Zeist in 2017 gesloten gaat worden. Dit is een zorgelijke ontwikkeling met het oog op het belang van regionale plaatsing: nazorg en interventies als nachtdetentie kunnen immers ernstig worden bemoeilijkt of zelfs onmogelijk worden als een jongere in een inrichting verblijft op grote afstand van zijn huis en school. Dit staat op gespannen voet met de re-integratiedoelstelling van het jeugdstrafrecht (artikel 40 lid 1 IVRK).

De reden voor de sluiting is voornamelijk gelegen in het voornemen om te bezuinigen, maar ook in de constatering dat de capaciteitsbehoefte in de afgelopen jaren sterk is gedaald. Dit laatste kan volgens het Masterplan verklaard worden door de afname van ernstige geregistreerde jeugdcriminaliteit, een toename van het gebruik van alternatieve afdoeningsmogelijkheden, een groeiende beschikbaarheid van intensieve behandelprogramma's buiten de inrichting en de overdracht van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen naar jeugdzorginstellingen (*Kamerstukken II* 2012-2013, 24 587, nr. 490, Bijlagen). In juni is in de Tweede Kamer op een aantal onderdelen van het Masterplan forse kritiek geuit, ook op de voorgenomen

bezuinigingen op het gebied van de Justitiële Jeugdinrichtingen. Naar aanleiding van deze kritiek is het Masterplan aangepast (Kamerbrief VenJ, 17 juni 2013, 399092), zij het dat het plan om justitiële jeugdinrichting Eikenstein te sluiten overeind blijft.

Adolescentenstrafrecht

Op 4 juni 2013 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht aangenomen. Het wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2012-2013, 33 498, nr. 3) beoogt de flexibiliteit rond de leeftijdsgrens van 18 jaar te vergroten door het hele sanctiepakket uit het jeugdstrafrecht en het commune volwassenenstrafrecht beschikbaar te stellen voor adolescenten van 16 tot 23 jaar. Dit wordt allereerst bewerkstelligd door handhaving van het huidige artikel 77b Wetboek van Strafrecht, dat de mogelijkheid biedt om het volwassenenstrafrecht toe te passen op 16- en 17-jarigen. Voorts wordt de reikwijdte van het huidige artikel 77c Wetboek van Strafrecht verruimd, waardoor het mogelijk wordt om het jeugdstrafrecht van toepassing te verklaren op adolescenten van 18 tot 23 jaar. Indien de officier van justitie een beroep wil doen op artikel 77c, dient hij dit reeds in zijn vordering tot inbewaringstelling kenbaar te maken. In dat geval zullen ook de jeugd-specifieke strafvorderlijke regels met betrekking tot voorlopige hechtenis van toepassing zijn op de meerderjarige adolescent: artikel 63 (nieuw) Wetboek van Strafvordering.

3.3.9 Kinderrechtenbeschouwing

Halt

Halt levert een bijdrage aan de implementatie van kinderrechten zoals neergelegd in de artikelen 3, 6, 12 en 37 IVRK. De aanpak door Halt is immers primair gericht op opvoeding, resocialisatie en herstel en in mindere mate op vergelding. Dit doet recht aan het belang van het kind (artikel 3 IVRK). Daarnaast hebben de interventies van Halt (onder meer) tot doel om op positieve wijze in te spelen op de ontwikkeling van het kind (artikel 6 IVRK). Meer inzet op het gebied van het aanbieden van excuus en het vergoeden van de schade, in lijn met het advies van de DSP-Groep, kan hieraan bijdragen (zie ook paragraaf 3.3.5 over herstelrecht). Tot slot dragen de interventies van Halt bij aan de idee dat vrijheidsbeneming een uiterst middel van bestraffing is (artikel 37 IVRK). In de gevallen die zich daarvoor lenen, worden immers interventies van Halt toegepast en komt vrijheidsbeneming niet aan de orde.

Minderjarigen en de politie

Het Kinderrechtencomité stelt in het kader van artikel 40 lid 2 onder b (ii en iii) IVRK uitdrukkelijk dat een minderjarige verdachte tijdens het politieverhoor kosteloos toegang moet hebben tot bijstand van een raadsman of een andere geschikte vertegenwoordiger en de mogelijkheid moet hebben te verzoeken om de aanwezigheid

“Als iemand eenmaal uit de gevangenis is, heeft hij zijn straf uitgezeten. In een tv-campagne zou aan de mensen duidelijk gemaakt kunnen worden dat deze kinderen een tweede kans verdienen” (Shirley, 13 jaar, havo/vwo)

van zijn ouders (*General Comment* nr. 10 2007, par. 49 en 58). De Nederlandse regelgeving is niet volledig in overeenstemming met deze uitgangspunten. In tegenstelling tot de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité schrijft de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor voor dat minderjarige verdachten *een keuze* moeten maken tussen verhoorbijstand door een raadsman of de aanwezigheid van één van de ouders. Ook is het discutabel dat verhoorbijstand door een raadsman in C-zaken volgens de Aanwijzing voor eigen rekening komt van de minderjarige verdachte. Positief is dat er strengere opleidingseisen gaan gelden voor advocaten die kunnen worden toegevoegd in jeugdstrafzaken. Dit is in lijn met de aanbeveling van het Kinderrechtencomité om te voorzien in goed getrainde, gespecialiseerde rechtsbijstand voor minderjarige verdachten (*General Comment* nr. 10, par. 49).

Een vanuit kinderrechtenperspectief zorgelijke constatering uit het onderzoek van Verhoeven en Stevens 2013 is dat de (verplichte) consultatie- en verhoorbijstand er in de praktijk vaak toe leidt dat minderjarige verdachten langer in een politiecel moeten verblijven, omdat er niet direct een advocaat beschikbaar is. Dit staat op gespannen voet met artikel 37(b) IVRK, dat voorschrijft dat vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts voor de kortst mogelijke passende duur mag worden toegepast. Er is inmiddels een werkgroep ingesteld om te onderzoeken hoe de wachttijd van minderjarige verdachten op het politiebureau kan worden beperkt (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Het (langdurig) verblijf van een minderjarige in een cel op het politiebureau of arrestantencomplex verdraagt zich eveneens slecht met de uitgangspunten van artikel 37(c) IVRK. Minderjarigen in detentie moeten op grond van deze bepaling gescheiden blijven van volwassenen en bij voorkeur in faciliteiten die speciaal voor jeugdigen zijn ontwikkeld. In dit verband is de door de politie ontwikkelde landelijke werkinstructie van vijftien maatregelen voor verbetering van de registratie, bejegening en transport van minderjarigen in politiecellen een stap in de goede richting. Hierin staat immers dat minderjarigen in politiecellen op een kindspecifieke wijze behandeld moeten worden en strikt gescheiden moeten verblijven van meerderjarige arrestanten.

Toch kunnen Nederlandse politiecellen (nog) niet worden beschouwd als een geschikte plaats voor een (langdurig) verblijf van minderjarigen. Vanuit kinderrechtenperspectief is het dan ook wenselijk om de duur van het verblijf daar zoveel mogelijk te beperken. Dit uitgangspunt komt echter onvoldoende terug in de Nederlandse wettelijke termijnen voor het verblijf van minderjarigen in politiecellen. Deze zijn erg lang in verhouding tot andere Europese landen, zoals Duitsland, België, Engeland en Wales en Finland. In deze landen is de maximumtermijn gesteld op 24 uur

(Berger en Van der Kroon 2011), wat in lijn is met de aanbeveling van het Kinderrechtencomité (*General Comment* nr. 10 2007, par. 83).

Tot slot is van belang dat het voor het monitoren van de implementatie van artikel 37(b) IVRK en 37(c) IVRK noodzakelijk is dat cijfers beschikbaar komen over het aantal minderjarigen in politiecellen, de leeftijd van deze minderjarigen en de totale duur van hun verblijf op het politiebureau. Het is dan ook essentieel dat het in de landelijke werkinstructie opgenomen voornemen tot (betere) registratie van deze cijfers adequaat navolging krijgt.

Voorlopige hechtenis van minderjarigen

De eerdere kritiek van het Kinderrechtencomité (*Concluding Observations* 2009, par. 77) ten spijt, lijkt Nederland nog altijd relatief veel gebruik te maken van voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarige verdachten. Veel van de minderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen hebben hun vrijheidsstraf reeds uitgezeten op het moment dat ze worden veroordeeld (DJI 2012: 13). Dit lijkt enerzijds moeilijk verenigbaar met de onschuldpresumptie, waaruit volgt dat voorlopige hechtenis niet mag worden gebruikt om te anticiperen op een vrijheidsstraf (artikel 40 lid 2 onder b(i) IVRK; *General Comment* nr. 10, 2007, par. 80). Anderzijds komt deze praktijk tegemoet aan het door het Kinderrechtencomité erkende idee dat het voor de pedagogische effectiviteit van jeugdstrafrechtelijk ingrijpen van belang is dat de periode tussen het wet overtredend gedrag van de jeugdige en de strafrechtelijke reactie daarop zo kort mogelijk is (*General Comment* nr. 10, 2007, par. 51).

Verder is het twijfelachtig of de Nederlandse toepassingspraktijk van de voorlopige hechtenis in overeenstemming is met artikel 37(b) IVRK en met de rechtspraak van het EHRM in het kader van artikel 5 EVRM. Hieruit volgt namelijk dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast (EHRM 19 januari 2012, *Korneykova t. Oekraïne*). Dit uitgangspunt normeert niet alleen de toepassing van voorlopige hechtenis ten aanzien van minderjarigen, maar stelt ook eisen aan de nationale wettelijke regeling daarvan. Zo dient de wetgever de voorlopige hechtenis met termijnen te omkleden. Ook moet de wetgever voorzien in voldoende alternatieven voor voorlopige hechtenis.

Het Kinderrechtencomité (*General Comment* nr. 10 2007, par. 52) beveelt aan dat de wettelijke termijnen van voorlopige hechtenis voor minderjarigen aanzienlijk korter dienen te zijn dan de termijnen in het volwassenenstrafrecht. In de geest van artikel 37(b) IVRK, stelt het Comité zich op het standpunt dat verdragsstaten wettelijk dienen te waarborgen dat een minderjarige die zich in voorlopige hechtenis bevindt binnen dertig dagen op zitting wordt gebracht en dat de rechter de legaliteit

van de voorlopige hechtenis elke veertien dagen toetst (*General Comment* nr. 10 2007, par. 83). Ook beveelt het Kinderrechtencomité aan dat de rechter in eerste aanleg binnen zes maanden tot een einduitspraak moet komen. Opmerkelijk is dat de Nederlandse wetgever voor wat betreft de termijnen van voorlopige hechtenis geen onderscheid maakt tussen jeugdigen en volwassenen. Voor beiden geldt dat een zaak waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt binnen 104 dagen op zitting moet worden gebracht (artikel 64 en 66 Wetboek van Strafvordering). Dit betekent niet dat de voorlopige hechtenis niet langer dan 104 dagen kan duren. De voorlopige hechtenis kan via ‘pro forma zittingen’ meermaals worden verlengd, waardoor de totale duur van de voorlopige hechtenis niet aan een wettelijk maximum gebonden is. Vanuit kinderrechtenperspectief verdient het dan ook aanbeveling om de termijnen van de voorlopige hechtenis van minderjarigen in de Nederlandse wetgeving (meer) in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten van artikel 37(b) IVRK (Van den Brink 2012, p. 8-9).

Het Kinderrechtencomité beveelt de Verdragsstaten ook aan te verzekeren dat een jeugdige verdachte zo spoedig mogelijk uit voorlopige hechtenis wordt vrijgelaten, desnoods onder voorwaarden. Verdragsstaten moeten dan ook voorzien in een aanbod van alternatieven voor voorlopige hechtenis van minderjarigen. De Nederlandse wetgeving verschaft met artikel 493 lid 3 Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid om voorlopige hechtenis in de vorm van huisarrest of nachtdetentie ten uitvoer te leggen. Onduidelijk is of hier in de praktijk veel gebruik van wordt gemaakt. Voorts schrijft artikel 493 lid 1 Wetboek van Strafvordering voor dat de voorlopige hechtenis van minderjarigen, indien mogelijk, moet worden geschorst. Hierbij voorziet artikel 493 lid 6 Wetboek van Strafvordering in combinatie met artikel 2 Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen in de mogelijkheid om hier bijzondere voorwaarden aan te verbinden.

In Nederland wordt in jeugdstrafzaken veelvuldig gebruik gemaakt van de schorsing van voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. In 2011 zijn 1.382 bevelen tot voorlopige hechtenis direct of na enige tijd geschorst. De voorwaardelijke schorsing wordt in de praktijk echter niet alleen gebruikt als alternatief voor voorlopige hechtenis, maar ook wel om vroegtijdige interventies te faciliteren of jeugdhulpverlening in gang te zetten (Uit Beijerse 2009; Van den Brink 2013). Deze praktijk is ingegeven door het idee dat vroegtijdig ingrijpen pedagogisch effectief is (*General Comment* nr. 10, 2007, par. 51). Het verdraagt zich daarentegen slecht met de onschuldpresumptie (artikel 40 lid 2 onder b(i) IVRK) en de aanbeveling van het Kinderrechtencomité dat de ontwikkeling van alternatieven voor voorlopige hechtenis geen ‘aanziigende werking’ tot gevolg mag hebben (*General Comment* nr. 10, 2007,

par. 80). Voor het monitoren van de implementatie van artikel 37(b) IVRK en artikel 40 IVRK is meer inzicht in de Nederlandse schorsingspraktijk en het gebruik van bijzondere voorwaarden in jeugdstrafzaken wenselijk.

DNA-afname en justitiële documentatie

De Kinderombudsman adviseerde in april 2013 in het rapport over DNA-afname bij minderjarigen dat bij jongeren die zijn veroordeeld voor een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, niet langer standaard DNA-materiaal moet worden afgenomen. Bij het besluit om DNA af te nemen, moet onder andere rekening worden gehouden met de leeftijd en ontwikkeling van jongeren. De Kinderombudsman pleit voor een wetwijziging van de Wet DNA-V. Die houdt te weinig rekening met de kwetsbare positie van minderjarigen, hun bijzondere positie in het jeugdstrafrecht en de bescherming die hen is toegekend in het Kinderrechtenverdrag. De regelgeving is in strijd met de beginselen dat het belang van het kind voorop dient te staan en dat minderjarigen recht hebben op een eigen berechtingssysteem, een pedagogische behandeling, bescherming van de privacy en het voorkomen van stigmatisering. Als er dan toch DNA wordt afgenomen, dan moet dit bij jongeren korter worden bewaard dan de gebruikelijke twintig tot dertig jaar, vindt de Kinderombudsman. Kinderen moeten verder snel informatie krijgen over de DNA-afname en niet pas maanden na een veroordeling. Deze informatie moet ook passend en begrijpelijk zijn voor het kind (Kinderombudsman 2013b).

In zijn adviesrapport *Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!* heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) ook gepleit voor het beperken van DNA-afname bij minderjarigen. Alleen bij jongeren die een taakstraf van zestig uur of meer opgelegd hebben gekregen, zou DNA-materiaal afgenomen mogen worden. Daarnaast meent de RSJ dat het DNA-materiaal vernietigd zou moeten worden na het 23^e levensjaar, met uitzondering van minderjarigen die een zeer ernstig delict hebben gepleegd



(RSJ 2011). Staatssecretaris Teeven heeft echter aangegeven dat er geen aparte bepaling in de wet komt voor DNA-afname bij minderjarigen, waardoor gegevens van minderjarigen nog altijd twintig tot dertig jaar in de DNA-databank kunnen worden bewaard. Dit kan een sterk stigmatiserend effect hebben en staat op gespannen voet met artikel 40 lid 1 IVRK, waarin het resocialisatiebeginsel is neergelegd.

Voor de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is de afgelopen jaren veel belangstelling geweest, omdat het erop lijkt dat het VOG-beleid nadelig uitwerkt voor het toekomstperspectief van jongeren (zie bijvoorbeeld Bentvelzen e.a. 2012; Bruning 2012). Dit staat op gespannen voet met artikel 3 IVRK dat stelt dat de belangen van het kind een eerste overweging vormen, evenals artikel 16 en 40, lid 2, sub b, die toezien op het recht op bescherming van de privacy. Voorts stelt het Kinderrechtencomité (2007) dat ‘full respect of privacy’ één van de uitgangspunten voor een jeugdstrafrecht conform het Kinderrechtenverdrag is. Strafrechtelijke documentatie behoort volgens het Kinderrechtencomité na afloop van een strafrechtelijke sanctie te worden verwijderd en in ieder geval niet in het nadeel van een minderjarige wetsovertreder te werken, in verband met het recht op resocialisatie.

Staatssecretaris Teeven heeft de terugkijktermijn verkort van vier naar twee jaar. Dit geldt voor jongeren die een VOG aanvragen en nog geen 23 jaar zijn (zie ook kabinetsreactie Kinderrechtenmonitor 2012). Dit maakte hij bekend tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van VenJ in november 2012. Jongeren ondervinden hierdoor minder lang last van strafbare feiten die zij op minderjarige leeftijd hebben gepleegd. Deze verkorting geldt niet als een jongere een zeden- of een geweldsdelict heeft begaan. Als het om ernstige strafbare feiten gaat, blijft de terugkijktermijn vier jaar. Op 1 maart 2013 zijn de nieuwe Beleidsregels 2013 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een Verklaring Omtrent het Gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen van kracht geworden (Beleidsregels VOG 2013, Stcrt. nr. 5409). Het kan echter nog steeds in de weg staan aan een snelle resocialisatie van jongeren die een strafbaar feit plegen. Een weigering tot afgifte van een VOG kan zeer nadelige gevolgen hebben voor jongeren. Zij kunnen hierdoor immers moeilijker een stage of werk vinden. Daardoor komt het toekomstperspectief van de jongere onder druk te staan, wat spanning oplevert met artikel 40 lid 1 en 6 lid 2 IVRK, dat respectievelijk de opbouwende rol in de samenleving en de verplichting van verdragsstaten noemt om de mogelijkheden tot de ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Het lijkt er zelfs op dat jongeren anticiperen op het strikte VOG-beleid door de verklaring überhaupt niet aan te vragen (Bentvelzen e.a. 2012).

Herstelrecht en slachtofferbeleid

Het Kinderrechtenverdrag benadrukt in artikel 39 het belang van de bescherming van jeugdige slachtoffers. De voorstellen van de staatssecretaris van VenJ om de (rechts)positie van en de aandacht voor slachtoffers verder uit te breiden zijn positief, zeker als er extra aandacht blijft voor de bijzondere bescherming die minderjarige slachtoffers nodig hebben.

Het Kinderrechtenverdrag bepleit in artikel 40 voor jeugdige verdachten diversie (buiten het strafrecht afhandelen) en het zoeken van alternatieven voor het opsluiten van kinderen en jongeren, maar de term herstelrecht of mediation komt er nog niet in voor. VN-richtlijnen en Europese richtlijnen besteden vanaf de jaren negentig aandacht aan dit thema. In *General Comment* nr. 10 wordt een herstelrechtelijke aanpak gezien als prioriteit in de reactie op jeugdcriminaliteit.

Met de bindende Europese Richtlijn over slachtoffers (2012) wordt de overheid verder verplicht om herstelrechtelijke interventies aan te bieden en ze mee te laten wegen in een eventueel strafrechtelijk proces. In Nederland is steeds meer aandacht voor een herstelrechtelijke aanpak en met het nieuwe conceptbeleidskader over herstelbemiddeling (februari 2013) zijn positieve stappen gezet en wordt de pedagogische meerwaarde expliciet genoemd. Implementatie van dat beleid is wel een voorwaarde voor succes. Actiever beleid om herstelbemiddelingstrajecten in te bedden in het jeugdstrafrecht en een mogelijke wettelijke verankering van jeugdherstelrecht kunnen daarbij de implementatie van de diverse vormen van herstelrechtelijke interventies ondersteunen. Dit past binnen het gedachtegoed van artikel 37 en 40 IVRK en aanvullende regelingen.

Berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht

Het Kinderrechtenverdrag hanteert het uitgangspunt dat verdragspartijen ernaar moeten streven om voor minderjarigen tot achttien jaar het jeugdstrafrecht van toepassing te laten zijn, ook in geval van ernstige delicten. Dit volgt uit artikel 2 IVRK jo. en artikel 40 lid 1 IVRK. Bovendien is samenplaatsing van minder- en meerderjarigen in detentie in strijd met artikel 37 sub c IVRK.

De Nederlandse regering heeft echter een voorbehoud gemaakt op artikelen 37 sub c en artikel 40 IVRK, waardoor het mogelijk is om minderjarigen die tijdens het plegen van delict zestien of zeventien jaar oud zijn, via het volwassenenstrafrecht te berechten. Het Kinderrechtencomité heeft Nederland herhaaldelijk gevraagd om dit voorbehoud in te trekken. Uit het in december 2012 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht blijkt echter dat het gemaakte voorbehoud gehandhaafd

blijft. Dit heeft de staatssecretaris ook gesteld in zijn reactie op de Kinderrechtenmonitor 2012 met als toelichting dat de ontwikkelingsfase van de jeugdige en het ernst van het feit aanleiding kunnen zijn te komen tot die toepassing. Ook wordt gesteld dat de regering hierin een middel ziet om te voorkomen dat het milde jeugdstrafrecht over de gehele linie zou moeten worden verzaamd (kabinetsreactie Kinderrechtenmonitor 2012). De vraag is echter of tot een dergelijke verzwaaring aanleiding zou zijn. Dat zou niet in lijn zijn met de beginselen van het jeugdstrafrecht uit artikel 37 en 40 IVRK.

Harde cijfers over toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen zijn niet beschikbaar. Wel lijkt artikel 77b Sr minder te worden toegepast en in de gevallen waarin dat gebeurt, wordt zelden de maximaal op te leggen vrijheidsberoving volgens het jeugdstrafrecht van twee jaar overschreden. Ook is niet bekend welke omstandigheden maken dat een jeugdzaak volgens het volwassenenstrafrecht wordt berecht. In het verleden is hiernaar incidenteel onderzoek verricht door middel van een dossieronderzoek (Weijers, 2006). Verdergaand onderzoek naar redenen voor toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen is wenselijk. In de praktijk blijkt dat er toch een aanzienlijk aantal keer per jaar wordt gegrepen naar het volwassenenstrafrecht: het WODC rapporteerde 50 zaken in 2010 en het Ministerie van VenJ spreekt zelf van gemiddeld 123 keer per jaar. Dit is onwenselijk en de Kinderombudsman roept het kabinet dan ook nogmaals op – in lijn met het verzoek van het Kinderrechtencomité – het voorbehoud in te trekken.

Doorlooptijden in de jeugdstrafrechtketen

Het Kinderrechtencomité beveelt in het kader van artikel 40 lid 2 onder b(iii) IVRK aan dat de periode tussen het plegen van het delict door de minderjarige en de strafrechtelijke reactie daarop zo kort mogelijk dient te zijn. Hoe langer deze periode duurt, hoe groter de kans dat de reactie de gewenste positieve, pedagogische impact verliest en des te meer het kind gestigmatiseerd wordt (*General Comment* nr. 10, par. 51). Een aanpak waarin een snelle afdoening wordt gestimuleerd is dan ook in beginsel positief. Wel moet er vanzelfsprekend voor worden gewaakt dat snelheid niet ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Er wordt hard gewerkt om de normen uit de richtlijnen te halen, maar bij het gehele traject van politie tot rechter dat binnen zes maanden afgewikkeld zou moeten zijn, lukt dit slechts in 58 procent van het aantal zaken. Dit is zorgelijk in het licht van artikel 40 IVRK lid 2 sub 3 waarin het recht op een snel en eerlijk proces staat. Snelheid blijft van belang, ook al dient de behandeling zorgvuldig te zijn en met voldoende waarborgen, zoals rechtsbijstand, te zijn omkleed. De urgentie om de zaak snel te behandelen is nog groter als de jongere in geslotenheid is geplaatst (artikel 37 sub d IVRK). Indien respons te lang uitblijft, heeft dit

negatieve gevolgen voor het positieve, pedagogische effect van de reactie en loopt de jongere kans om nog meer gestigmatiseerd worden (VN-Kinderrechtencomité, *General Comment* nr. 10, paragraaf 51).

Slechts in 58 procent van de jeugdstrafzaken wordt het gehele traject van politie tot rechter binnen de afgesproken zes maanden afgewikkeld

Adolescentenstrafrecht

Het wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht verruimt de toepassingsmogelijkheden van het jeugdstrafrecht op adolescenten. Dit heeft ook gevolgen voor minderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen. In het wetsvoorstel is namelijk het uitgangspunt opgenomen dat de plaats waar vrijheidsbenemende dwangmiddelen en sancties ten uitvoer worden gelegd in beginsel uit het van toepassing verklaarde sanctiestelsel volgt. Dit betekent concreet dat adolescenten die op het moment van het plegen van het delict 18 tot 23 jaar waren in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst. Vanzelfsprekend heeft dit een impact op de samenstelling van de populatie in de justitiële jeugdinrichtingen, waarbij vooral het welzijn van jonge, kwetsbare kinderen in justitiële jeugdinrichtingen in het gedrang kan komen. Het samen plaatsen van minderjarigen en volwassenen in detentie is in beginsel strijdig met artikel 37(c) IVRK, tenzij dit in het belang is van de minderjarige. Toch laat het Kinderrechtencomité enige ruimte voor het plaatsen van jongvolwassenen in jeugdinrichtingen, voor zover dit in het belang is van deze jongvolwassenen en dit de belangen van de aanwezige minderjarigen niet schaadt (*General Comment* nr. 10, par. 86). Een verdragsconforme oplossing zou kunnen zijn om jongvolwassenen op aparte afdelingen in justitiële jeugdinrichtingen te plaatsen. Reden tot zorg is dat het kabinet de capaciteit van justitiële jeugdinrichtingen de komende jaren wil verminderen (Masterplan DJJ 2013). Hierdoor is het twijfelachtig of er straks wel voldoende capaciteit zal zijn voor jongvolwassenen.

Verder brengt het wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht een aantal wijzigingen van het Nederlandse jeugdstrafrecht met zich mee die op gespannen voet staan met uitgangspunten van het Kinderrechtenverdrag. Zo wordt omzetting van een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel) in een maatregel tot terbeschikkingstelling (Tbs-maatregel) mogelijk. Dit impliceert dat een levenslange opsluiting voor een minderjarige

“Een aparte jeugdgevangenis, niet een cel, maar een plek waar ze dingen kunnen leren”
(Kiki, 11 jaar, basisschool)

realiteit kan worden, hetgeen moeilijk verenigbaar lijkt met het in artikel 37(a) IVRK opgenomen verbod een levenslange gevangenisstraf op te leggen aan personen jonger dan achttien jaar. Anderzijds zou deze omzettingmogelijkheid het - vanuit kinderrechtenperspectief positieve - gevolg kunnen hebben dat rechters minder gebruik zullen maken van de mogelijkheid om ten aanzien van 16- en 17-jarigen het volwassenenstrafrecht toe te passen en direct een TBS op te leggen.

Ook mag de rechter in de toekomst bij een ernstig gewelds- of zedendelict niet langer volstaan met een ‘kale’ taakstraf. Hierdoor wordt de discretionaire ruimte van rechters aanzienlijk beperkt, waardoor de strafrechtelijke reactie mogelijk niet optimaal kan worden afgestemd op de omstandigheden van het geval, waaronder de specifieke problemen, behoeften en belangen van het individuele kind. Er zijn immers situaties denkbaar waarbij ondanks de ernst van het delict, niet jeugddetentie, maar een werk- of leerstraf de meest aangewezen reactie is. Hiervan zou sprake kunnen zijn bij jonge, kwetsbare daders of ‘meelopers’ in groepsdelicten. Dit voorstel staat dan ook op gespannen voet met het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht, waarin de belangen van het (individuele) kind bij iedere beslissing een eerste overweging vormen (artikel 40 lid 1 en artikel 3 lid 1 IVRK). Bovendien is dit voorstel discutabel in het licht van de uit artikel 37(b) en 40 lid 4 IVRK voortvloeiende verplichting van iedere verdragsstaat om het gebruik van niet-vrijheidsbenemende interventies te stimuleren.

Tot slot voorziet het wetsvoorstel de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) van een ‘time-out’ regeling. Hierdoor wordt het mogelijk om een jongere die niet goed meewerkt aan het GBM-programma kortdurend op te sluiten in een justitiële jeugdinrichting om zo de medewerking aan het programma af te dwingen. Met de ‘time-out’ hebben de autoriteiten, in gevallen waarin de jongere niet goed meewerkt aan het GBM-programma, een alternatief voor het bevelen van (langdurige) vervangende hechtenis. Dit is in beginsel positief in het licht van artikel 37(b) IVRK. Wel moet worden gewaakt voor een mogelijke ‘aanzuigende werking’ van de time-outmaatregel. Het is immers mogelijk dat de ‘time-out’ niet slechts als alternatief voor (langdurige) vervangende hechtenis zal worden toegepast, maar ook in gevallen waarin voorheen werd volstaan met enkel een waarschuwing.

Vanuit kinderrechtenperspectief is het positief dat het aanvankelijke voorstel om de maximale duur van jeugddetentie van 16- en 17-jarigen te verhogen van twee naar vier jaar is geschrapt. Op dit voorstel was kritiek, veelal met verwijzing naar artikel 37(b) IVRK dat uitdrukkelijk voorschrijft dat vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts als laatste redmiddel en voor de kortst

mogelijke passende duur mag worden toegepast (o.a. Bonnet 2012; De Jonge 2012; Kinderombudsman 2012; Liefwaard 2011).

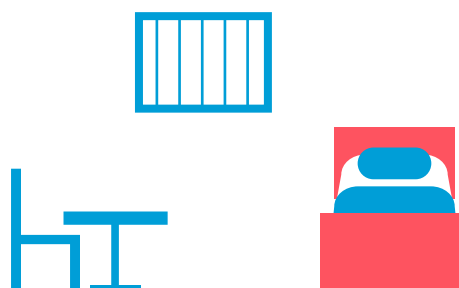
Het ministerie van VenJ brengt momenteel in kaart welke informatie het wil verzamelen om de effecten van het wetsvoorstel en de bijbehorende beleidsmaatregelen te monitoren. Daartoe zullen in ieder geval behoren de berechting van jongvolwassenen (18-23 jaar) volgens het jeugdstrafrecht en de berechting van 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht. Ook het aantal omzettingen PIJ-TBS en de toepassing van de time-out-regeling zullen worden gevolgd (Toelichting VWS, brief J-3157855).

3.4

Gesloten jeugdzorg

3.4.1 Aard en omvang

Gesloten jeugdzorg is de meest verregaande vorm van uithuisplaatsing; het is de enige vorm op grond waarvan een kind opgesloten kan worden. Sinds 2008 is er een wettelijke grondslag die het mogelijk maakt om kinderen in gesloten jeugdzorg te plaatsen met een machtiging van de kinderrechter. Een machtiging kan slechts worden verleend indien “de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opnemings- en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken” (artikel 29b lid 3 Wet op de jeugdzorg).



In 2011 werden **3.261 minderjarigen** in een instelling voor gesloten jeugdzorg geplaatst.

Sinds de aanvang van gesloten jeugdzorg in 2008 stijgt het gebruik ervan (zie tabel 3.9). Gesloten jeugdzorg wordt meestal verleend aan minderjarigen van 14 jaar en ouder (Jeugdzorg Nederland 2013, p. 14). In 2011 werden 3.261 minderjarigen in de 14 instellingen voor gesloten jeugdzorg geplaatst (zie tabel). Dit aantal ligt feitelijk hoger, omdat twee instellingen voor gesloten jeugdzorg niet in deze telling zijn meegenomen. In 2011 kwam 33 procent van de ingestroomde jeugdigen vanuit een andere gesloten jeugdzorginstelling. Indien deze minderjarigen niet worden meegeteld dan resteren 2.579 minderjarigen die vanuit de maatschappij zijn ingestroomd in de gesloten jeugdzorg (Jeugdzorg Nederland 2013, p. 12,13).

Tabel 3.9 Gesloten jeugdzorg in cijfers

	2010	2011	Vershil
Aantal minderjarigen dat is geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg	2.952	3.261	+10%
Bezettingsgraad gesloten jeugdzorg	87%	85%	-2%punt
Gemiddeld aantal klachten bij organisaties die gesloten jeugdzorg aanbieden	110	116	+5%
Geground verklaarde klachten bij organisaties die gesloten jeugdzorg aanbieden	10%	12%	+2%punt
Rijkssubsidies t.b.v. gesloten jeugdzorg (in miljoenen euro's)	183,5	198,9	+8%

Bron: Jeugdzorg Nederland, 2013.

In 2012 waren in totaal 1.399 plekken beschikbaar in de gesloten jeugdzorg en in 2013 zal dit aantal gereduceerd worden tot 1.324 (Kamerbrief capaciteit jeugdzorgplus 2012-2014, 27 september 2011). Volgens de voormalige staatssecretaris van VWS is noch sprake van een overschot noch van een tekort qua aanbod. Over plaatsingslijsten (de benaming voor wachtlijsten in de gesloten jeugdzorg) merkte ze op dat het aantal jeugdigen dat wacht op plaatsing in de jeugdzorgplus vrij constant is. De landelijke plaatsingslijst schommelt op de peildatum (eerste van de maand) al maanden rond de 70 jeugdigen. Hiervan wacht de helft op overplaatsing. (Kamerbrief Jeugdzorgplus, 28 september 2012).

In 2012 waren 41 kinderen jonger dan twaalf jaar geplaatst in gesloten jeugdzorg. Het jongste kind was zes jaar oud

In 2012 waren 41 kinderen jonger dan twaalf jaar geplaatst in gesloten jeugdzorg. Het jongste kind was zes jaar oud en de gemiddelde leeftijd van deze kinderen was tien jaar. Deze groep

kinderen bestond uit 35 jongens en 6 meisjes (bron: VWS, via de instellingen voor gesloten jeugdzorg).

3.4.2 Wetgeving en beleid

Het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een grondslag voor het nemen van beperkende maatregelen of controlemaatregelen jegens een jeugdige in de gesloten jeugdzorg tijdens vervoer van de jeugdige en tijdens het verblijf van de jeugdige in het gerechtsgebouw, is in januari 2013 door de Tweede Kamer aangenomen. Dit wetsvoorstel legt een wettelijke basis om bij jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdzorg indien noodzakelijk tijdens het vervoer en bij verblijf in het gerechtsgebouw vrijheidsbeperkende en of vrijheidsbenemende maatregelen te nemen, zoals onderzoek aan kleding, vastpakken en vasthouden, en tijdelijke afzondering in een afgesloten ruimte.

Parallel aan deze wetswijziging wordt geëxperimenteerd met 'zittingen op locatie' waarbij de kinderrechter van de rechtbank naar de instelling voor gesloten jeugdzorg reist om zitting te houden. De gesloten jeugdzorginstellingen 'De Vaart' in Sassenheim, 'De Koppeling' in Amsterdam en 'Transferium' in Heerhugowaard doen hieraan mee. De laatste instelling was betrokken bij een succesvolle pilot (Forder e.a. 2012).

Per 1 januari 2013 is de landelijke pilot 'van bedden naar trajecten' van start gegaan op initiatief van het ministerie van VWS. Deze pilot geeft invulling aan de trajectmatige aanpak (Kamerbrief Jeugdzorgplus, 28 september 2012). Met een 'traject jeugdzorg' wordt bedoeld op een "aaneensluitend geheel van jeugdzorg, beginnend met gesloten jeugdzorg en gevolgd door andere vormen van jeugdzorg, dat wordt gecoördineerd door een aanbieder van gesloten jeugdzorg" (Artikel 1 van de subsidieregeling gesloten jeugdzorg 2013/2014). Uit het beleidskader blijkt dat het aanbieden van trajectmatige zorg aan moet sluiten bij de gedachte dat gesloten jeugdzorg een integraal onderdeel is van de jeugdzorg. Deze aanpak beoogt tevens de verblijfsduur van jongeren in gesloten jeugdzorg te verkorten naar een gemiddelde duur van zes maanden: 'in de Jeugdzorgplus-instellingen verblijven jongeren geen dag te lang' (dd. 13 april 2011). De tijd die jeugdigen in geslotenheid doorbrengen, is nu gemiddeld elf maanden (Kamerstukken II 2012-2013, 33 400 XVI, nr. 12, p. 122), in 2010 was dit gemiddeld acht maanden.

De instellingen kunnen trajectmatig werken met behulp van de wettelijke mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van gesloten jeugdzorg te schorsen (artikel 29h lid 6 Wjz). Jongeren kunnen na een schorsing ook weer teruggeplaatst worden in gesloten jeugdzorg indien nodig (artikel 29h lid 6 Wjz). In oktober 2012

is bij de aanbieders van gesloten jeugdzorg geïnventariseerd in hoeverre trajectmatig wordt gewerkt (zie: De Jong-De Kruijf 2013). Uit deze inventarisatie blijkt dat de instellingen heel verschillend omgaan met de bevoegdheid om te schorsen en terug te plaatsen. Er zijn verschillende knelpunten waardoor goede doorplaatsing niet goed van de grond van komt, zoals: kamertrainingscentra – waar jongeren worden voorbereid op zelfstandig wonen – zijn onvoldoende toegerust voor de problematiek van deze jongeren; open residentieel vervolgaanbod – instellingszorg, maar niet gesloten – is onvoldoende beschikbaar; scholen willen jongeren uit de gesloten jeugdzorg niet opnemen; weinig zorgaanbod voor jongeren met drugsproblematiek, etc.

Voorts blijkt uit de inventarisatie dat bij instellingen de verwachting leeft dat kinderrechtshouders machtigingen voor langere duur gaan afgeven zodat een jongere langer een geldige plaatsingstitel heeft en gedurende het traject gemakkelijker teruggeplaatst kan worden indien nodig. Het is aan de instelling voor gesloten jeugdzorg om de beslissing tot schorsing te nemen. De kinderrechtshouder komt hier in beginsel niet aan te pas. Dit roept vragen op over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een dergelijke beslissing en naar de rechtswaarborgen voor de jongeren (De Jong-De Kruijf 2013).

3.4.3 Rechtspositie

Externe rechtspositie

Voor twee elementen van de externe rechtspositie (alle rechten en plichten die gelden vóórdat een jongere gesloten geplaatst wordt) van de minderjarige die met gesloten jeugdzorg te maken krijgt, is recentelijk veel aandacht geweest. De Hoge Raad heeft eind 2012 een uitspraak gedaan over de vervaltermijn van de machtiging gesloten plaatsing, wat inhoudt dat er voor een machtiging gesloten jeugdzorg geen vervaltermijn van drie maanden geldt zoals wel van toepassing op reguliere machtigingen uithuisplaatsing. Daarnaast wijzen kenners van de gesloten jeugdzorg met regelmaat op gebrekkigheden in de wijze waarop de instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper is vormgegeven in de wet (Cardol en Van Rheenen 2012; Huijer en Weijers 2012; De Groot 2013).

Alvorens de kinderrechtshouder een machtiging gesloten jeugdzorg kan afgeven, is een instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper nodig. De praktijk laat regelmatig instemmingsverklaringen zien van gedragswetenschappers die in dienst zijn van de verzoekende partijen en in de praktijk blijkt het begrip instemmingsverklaring voor velerlei uitleg vatbaar te zijn (De Groot 2013). Er is onduidelijkheid over de reikwijdte van onderzoek, de geldigheidstermijn van de verklaring en de onafhankelijkheid van de gedragswetenschapper. De Groot beveelt

aan om ter verbetering van de rechtspositie van de minderjarige de benoeming van de gedragswetenschapper te laten plaatsvinden door een onafhankelijk instituut en niet door de verzoekende partij (De Groot 2013). Eerder werd al gesuggereerd dat de gedragswetenschapper bij een verzoek tot verlenging niet in dienst zou mogen zijn van de zorgaanbieder (Bruning en Liefwaard 2009).

Interne rechtspositie: leefklimaat, veiligheid en onderwijs

Uit onderzoek blijkt dat jongeren in gesloten jeugdzorginstellingen een minder open leefklimaat ervaren dan de jongeren uit de open instellingen en justitiële jeugdinstellingen en minder positief zijn over dat leefklimaat (Höfte 2012, p. 92). In 2012 zijn elf uitspraken gedaan door de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) betreffende gesloten jeugdzorg. Dit is niet veel, wat de vraag oproept in hoeverre jongeren bekend zijn met de mogelijkheid om beroep in te stellen. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij jongeren in JJI's (27 beroepsuitspraken over klachten van jongeren in JJI's in 2012). De beroepszaken ten aanzien van gesloten jeugdzorg hebben met name betrekking op zaken als plaatsing in afzondering, kamerplaatsing, verlofregeling en onderzoek aan lichaam en kleding (zie databank jurisprudentie op rsj.nl).

Uit cijfers van het ministerie van VWS blijkt dat in 2012 2.204 keer gebruik is gemaakt van de maatregel om een jongere in afzondering te plaatsen (artikel 290 lid 2 sub b Wvz). Dit cijfer ziet niet op het aantal unieke jongeren maar op de totale hoeveelheid afzonderingen in 2012.

In 2012 is 2.204 maal gebruik gemaakt van de maatregel om een jongere in gesloten jeugdzorg tijdelijk in afzondering te plaatsen

De Inspectie Jeugdzorg publiceerde in 2012 zeven kwaliteitsrapporten over afzonderlijke gesloten jeugdzorg instellingen (zie tabel 3.10) (inspectiejeugdzorg.nl, zoekterm: jeugdzorgplus). Hieruit blijkt dat steeds meer aspecten van gesloten jeugdzorg (rechtspositie en veiligheid; leefklimaat; samenwerking met de school) op orde is. Daarnaast zal de Inspectie naar verwachting in 2013 haar onderzoek naar de kwaliteit van het behandeltraject in instellingen voor gesloten jeugdzorg publiceren. Een duidelijke individuele behandeling blijkt soms te ontbreken (Cerezo-Weijzenfeld en Klaas 2012). Rechters hebben in enkele uitspraken al laten weten dat slechts het aanbieden van structuur

geen behandeling is (zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 4 november 2009, LJN BK3510). De aandacht voor dit onderwerp vanuit de Inspectie Jeugdzorg is dan ook zeer belangrijk omdat tot op heden onvoldoende zicht is op wat jongeren precies aan behandeling aangeboden krijgen in de gesloten jeugdzorg.

Gesloten jeugdzorginstellingen zijn kwetsbaar en externe controlemechanismen zoals de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Inspectie Jeugdzorg spelen een belangrijke rol bij het bewaken van de rechtspositie van jongeren in gesloten jeugdzorg. Ook heeft de Inspectie Jeugdzorg risico-indicatoren ontwikkeld; tweejaarlijks ontvangen de instellingen daarover een lijst vragen (zie risicoindicatoren.nl). Ten slotte blijkt uit het Jaarverslag van het AKJ (2012) dat ernaar gestreefd wordt dat alle gesloten jeugdzorg instellingen in ieder geval één keer per week een vertrouwenspersoon op bezoek krijgen.

Tabel 3.10 Kwaliteitstoetsen bij instellingen voor gesloten jeugdzorg in 2012

Rapport	Onderdeel	Beoordeling
Hertoets bij Juzt, de Vliethoeve	Rechtspositie en Veiligheid	Voldoende
Verkort toezicht Avenier, Kwadrant Emaus	Rechtspositie en Veiligheid	Voldoende
Hertoets Transferium	Leefklimaat Samenwerking met School	Goed Voldoende
De Koppeling	Leefklimaat Samenwerking met School	Voldoende Onvoldoende
Almata, locatie Ossendrecht	Leefklimaat	Voldoende
Hertoets JJC	Leefklimaat Samenwerking met School	Goed Voldoende
Hertoets Wilster	Leefklimaat	Voldoende

Bron: www.inspectiejeugdzorg.nl.

Wisselwerking gesloten jeugdzorg en het jeugdstrafrecht

Uit onderzoek (Nijhof 2011, p. 240) is bekend dat 70 procent van de jongeren politiecontacten heeft voorafgaand aan opname binnen de gesloten jeugdzorg. Geluiden uit de praktijk wijzen op een grote wisselwerking tussen het jeugdstrafrecht en de gesloten jeugdzorg. Precieze data ontbreken. Het enige recente cijfer is afkomstig van het ministerie van VWS dat aangeeft dat in 2012 89 kinderen vanuit de JJI in gesloten jeugdzorg zijn geplaatst. De reden van plaatsing uit de JJI is in deze gevallen niet bekend. Het is dus van belang om zo spoedig mogelijk met cijfers te komen over:

- het aantal opleggingen van een maatregel gesloten jeugdzorg in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een veroordeling tot jeugddetentie;
- het aantal opleggingen van een maatregel gesloten jeugdzorg in

de vorm van een schorsingsvoorwaarde bij het schorsen van de voorlopige hechtenis;

- het aantal jongeren in gesloten jeugdzorg tegen wie een strafrechtelijk onderzoek loopt;
- het aantal jongeren in gesloten jeugdzorg met een ‘dubbele maatregel’;
- het aantal jongeren in JJI's met een voorgeschiedenis in de gesloten jeugdzorg.

Deze gegevens kunnen inzicht bieden in de doelgroep die gesloten wordt geplaatst. Het zorgaanbod kan daarop afgestemd worden. Mogelijk bieden deze cijfers ook een verklaring voor de dalende populatie van de JJI's.

3.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

Jongeren in gesloten jeugdzorg hebben te maken met zowel uithuisplaatsing als beroving van hun vrijheid. Gezien de eisen die het Kinderrechtenverdrag stelt, noodzaakt dit tot een grote terughoudendheid bij het afgeven van machtigingen gesloten jeugdzorg (zie Forder e.a. 2012),

Het is zorgelijk dat in 2011 het aantal plaatsingen in gesloten jeugdzorg alweer gestegen is naar 3.261 gevallen. Ook werden jongeren voor een langere periode (gemiddeld bijna drie maanden langer) gesloten geplaatst. De overheid moet er op toezien dat machtigingen een allerlaatste middel zijn (deze eis volgt uit artikel 20 lid 3 IVRK en artikel 37 sub b IVRK) en voor de kortst mogelijke passende duur (artikel 37 sub b IVRK).

Artikel 20 IVRK

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.

In paragraaf 60 van de VN-richtlijnen voor alternatieve zorg staat dat regelmatige doorplaatsingen de ontwikkeling van het kind negatief beïnvloeden. In dat opzicht is het onwenselijk dat in de praktijk doorplaatsingen tussen gesloten instellingen aan de orde van de dag zijn (in 33 procent van de gevallen). Tevens dient een plaatsing noodzakelijk te zijn: er moet sprake zijn van actuele problematiek die leidt tot plaatsing. De uitspraak van de Hoge Raad (HR 19 oktober 2012, LJN BQ4724) is teleurstellend in dit opzicht. De Hoge Raad heeft besloten dat een machtiging voor gesloten jeugdzorg na drie maanden niet vervalt.

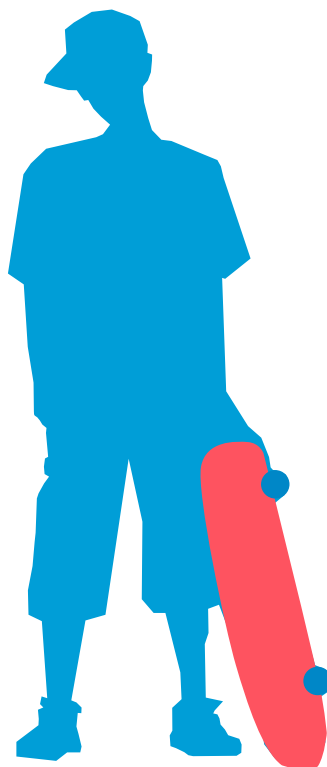
Omdat gesloten jeugdzorg een zeer ingrijpende maatregel is voor een jongere, heeft hij het recht op actuele toetsing van de noodzakelijkheid van zijn plaatsing (artikel 25 IVRK). De nieuwe Jeugdwet biedt een kans om dit aspect van gesloten jeugdzorg opnieuw te bezien. Ook zou de jongere gebaat zijn bij een onafhankelijker gedragswetenschapper dan nu het geval is. Het strekt tot aanbeveling om een meer gedetailleerde regeling in de wet of een beleidskader op te nemen over organisaties waar de gedragswetenschapper niet werkzaam mag zijn (binnen instellingen voor gesloten jeugdzorg en binnen het Bureau jeugdzorg waar het indicatiebesluit voor een gesloten machtiging wordt genomen) en over de invulling van zijn taak (bijvoorbeeld: welke onderzoeksinspanningen moet de gedragswetenschapper verrichten?).

Artikel 25 IVRK

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.

Het valt te hopen dat de trajectmatige aanpak ertoe leidt dat kinderen een kortere periode in gesloten setting doorbrengen. Er zijn nog wel zorgen over de uitvoering van de trajectmachtiging. Als jongeren een terugval hebben en terug worden geplaatst in gesloten jeugdzorg, is sprake van een zeer marginale *effective remedy* zoals dat voortvloeit uit artikel 6 van het EVRM. Jongeren kunnen een klacht indienen bij de klachtencommissie van de instelling, maar dit proces is in de praktijk traag en weinig transparant. Het is daarom wenselijk om een rechterlijke toets in te bouwen als een jongere in het kader van een trajectmachtiging weer wordt teruggeplaatst in een gesloten setting.

Het reilen en zeilen binnen de gesloten jeugdzorg instellingen wordt streng getoetst door de Inspectie Jeugdzorg. Daarnaast treedt de RSJ op als beroepsinstantie inzake besluiten van de klachtencommissies, maar de RSJ handelt weinig zaken over gesloten jeugdzorg af. In vergelijking met het aantal uitspraken van de RSJ over jongeren in JJI's is het maar de vraag of jongeren voldoende de gelegenheid hebben om klachten in te dienen (ook gelet op het geringe percentage (12 procent) ontvangelijke klachten (Jeugdzorg Nederland 2013)). De Wet op de Jeugdzorg geeft instellingen relatief veel vrijheid om eigen regels te stellen (handelen vanuit het principe van 'verantwoorde zorg'). Er moet daarom blijvend aandacht zijn voor een sterke rechtspositie van jongeren in gesloten jeugdzorg.





3.5

Conclusies en aanbevelingen



3.5.1 Conclusies

Ook in 2011 en 2012 is een verdere daling zichtbaar van het aantal jeugdige verdachten. Dat lijkt positief, hoewel de werkelijke oorzaken nog moeilijk te duiden zijn. De invoering van ZSM en de implementatie van het adolescentenstrafrecht zijn pas net begonnen. Er is recentelijk meer aandacht voor slachtoffers en mediation, maar in de media en in het beleid voert hard straffen doorgaans de boventoon. Opvallende aspecten zijn ook dat er terugloop is in de JJI's. Er worden nog steeds JJI's gesloten, maar die zijn straks wellicht weer nodig voor de adolescenten. Tegelijkertijd zitten er nog steeds veel jongeren vast in voorlopige hechtenis.

Ondanks de eerdere kritiek van het Kinderrechtencomité (2009), maakt Nederland nog altijd relatief veel gebruik van voorlopige hechtenis in jeugdstrafzaken. Dit staat op gespannen voet met artikel 37(b) IVRK, artikel 40 lid 2 onder b(i) IVRK en de rechtspraak van het EHRM in het kader van artikel 5 EVRM, waaruit volgt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts als uiterste maatregel mag worden toegepast en niet als maatregel om vooruit te lopen op een vrijheidsstraf. Wel wordt in Nederlandse jeugdstrafzaken veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis - na enige tijd - te schorsen.

Voor wat betreft het verblijf van minderjarigen in politiecellen is met de op 1 mei 2013 in werking getreden landelijke werkinstructie ter verbetering van de registratie, bejegening en transport van minderjarigen in politiecellen een belangrijke stap in de goede richting gezet. Of dit daadwerkelijk een verbetering van de rechtspositie van de minderjarige in politiecellen gaat betekenen zal echter afhangen van de effectiviteit van de implementatie. Een adequate uitvoering van het in de werkinstructie opgenomen voornemen om de minderjarigen in politiecellen beter te registreren is voor de Kinderombudsman in elk geval cruciaal om de naleving van artikel 37(b) en 37(c) IVRK te kunnen monitoren.

In navolging van de Salduz-rechtspraak van het EHRM en de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité zijn minderjarige verdachten in Nederland (veelal) voorzien van rechtsbijstand voorafgaand en/of tijdens het politieverhoor of ze zien daar vrijwillig van af. De Nederlandse regeling van rechtsbijstand van minderjarige verdachten bij politieverhoor is echter niet

volledig in overeenstemming met de uitgangspunten van het Kinderrechtenverdrag en het Kinderrechtencomité, omdat rechtsbijstand niet in alle zaken kosteloos is en minderjarige verdachten een keuze moeten maken tussen verhoorbijstand door een raadsman of de aanwezigheid van één van de ouders. Ook volgt uit onderzoek van Verhoeven en Stevens 2013 dat de (verplichte) consultatie- en verhoorbijstand er in de praktijk toe leidt dat minderjarige verdachten langer in een politiecel moeten verblijven, omdat er niet direct een advocaat beschikbaar is. Dit staat op gespannen voet met artikel 37(b) en 37(c) IVRK.

Dat er geen aparte bepaling in de wet komt voor DNA-afname bij minderjarigen, waardoor gegevens van minderjarigen nog altijd twintig tot dertig jaar in de DNA-databank kunnen worden bewaard, baart zorgen. Dit kan een sterk stigmatiserend effect hebben en staat op gespannen voet met artikel 40 lid 1 IVRK, waarin het resocialisatiebeginsel is neergelegd, en met het belang van het kind.

Het VOG-beleid blijkt nadelig uit te werken voor het toekomstperspectief van jongeren, omdat zij bij een weigering van afgifte van een Verklaring Omtrent het Gedrag geen stage kunnen lopen of bepaalde banen kunnen starten. Dit staat op gespannen voet met artikel 3 IVRK dat stelt dat de belangen van het kind een eerste overweging vormen, evenals artikel 16 en 40, lid 2, sub b, die toezien op het recht op bescherming van de privacy.

Het gebruik van herstelgesprekken, bemiddeling en groepsconferenties in of naast strafzaken groeit, maar verdient meer aandacht en een structurelere inbedding in het jeugdstrafrecht. Dit is in lijn met artikel 37 en 40 IVRK en aanvullende regelingen en ook met de nieuwe Richtlijn voor Slachtoffers van de Europese Commissie.

Sinds de aanvang van gesloten jeugdzorg in 2008 stijgt het gebruik ervan, net als de duur van de gesloten plaatsing. In 2011 ging het om meer dan 3.261 minderjarigen, ruim tien procent meer dan het jaar ervoor. Dit is zorgelijk in het licht van het last resort beginsel (vrijheidsbeneming dient ingezet te worden als uiterste maatregel) en het beginsel dat gesloten jeugdzorg voor de kortst mogelijke passende duur moet worden toegepast (artikel 37(b) IVRK).

De invoering van de trajectmatige aanpak die met 'van bedden naar trajecten' een aaneensluitend geheel van jeugdzorg zal gaan bieden is een veelbelovend initiatief. De rechtspositieregeling voor jongeren in gesloten jeugdzorg biedt op een aantal punten minder rechtswaarborgen en duidelijkheid dan de rechtsregeling die geldt voor jongeren in JJI's. De wet biedt geen mogelijkheid om de beslissing tot terugplaatsing in de gesloten instelling na een schorsing door de rechter te laten toetsen; hier beslist de gesloten instelling zelf over. De Kinderombudsman bepleit een rechterlijke toetsing van een terugplaatsing na schorsing uit de gesloten jeugdzorg in de nieuwe Jeugdwet, omdat deze beslissing een vrijheidsbenemend karakter heeft.

Het kabinet heeft tot nu toe weinig vorderingen gemaakt met de conclusies en aanbevelingen uit de Kinderrechtenmonitor van 2012 op het vlak van vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht. Er is geen onderzoek verricht naar weglööpproblematiek binnen de gesloten jeugdzorg en ook niet naar de positie van licht verstandelijk beperkte jongeren. Beide onderwerpen behoeven verdergaande inzichten om goede zorg te bieden en moeten hoog op de agenda komen. Tevens is aanbevolen om meer onderzoek te doen naar de problematiek en passende behandeling van meisjes in gesloten jeugdzorg. Deze aanbeveling blijft actueel want onderzoek richt zich vaak op de hele doelgroep, maar niet specifiek op wat werkt voor meiden. Er zijn verschillende interventies voor meiden, maar

die zijn niet wetenschappelijk bewezen effectief. Uit de praktijk komt het signaal dat meisjes vaak terugvallen en dat instellingen behoefte hebben aan handvatten voor de groep meiden in de gesloten jeugdzorg. Wel is in de praktijk veel aandacht voor loverboyslachtoffers in de gesloten jeugdzorg die liefst in aparte meidengroepen verblijven (Kamerbrief fusie zorginstellingen, 18 maart 2013).

In de Kinderrechtenmonitor 2012 werd als hoogste prioriteit op het thema jeugdstrafrecht en gesloten jeugdzorg gewezen op de toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen (voorbehoud bij artikel 37 sub c IVRK). Nu in 2013 kan geconstateerd worden dat het voorbehoud niet is ingetrokken, dat de regering dat vooralsnog ook niet zal doen en dat volwassenenstrafrecht in de praktijk nog steeds wordt toegepast bij minderjarigen. Ook is geconstateerd dat er meer bekend moet worden over de aantallen toepassingen en de overwegingen op grond waarvan dit plaatsvindt. De Kinderombudsman adviseert nog steeds het voorbehoud op te heffen en minderjarigen altijd conform het jeugdstrafrecht te behandelen. Zolang gebruik van het volwassenenstrafrecht wel plaatsvindt, adviseert hij dit zo min mogelijk te doen, duidelijk te motiveren en het Kinderrechtenverdrag en aanvullende regelingen daarbij te betrekken.



3.5.2 Aanbevelingen

Jeugdstrafrecht

1. Het voorbehoud van Nederland over de toepassing van volwassenstrafrecht op 16- en 17-jarigen moet worden ingetrokken, zoals het Kinderrechtencomité ook adviseert.
2. Het ministerie van Venj dient verdergaand onderzoek te doen naar (redenen voor) toepassing van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen. Het is opmerkelijk dat exacte gegevens hierover niet beschikbaar zijn. Daarnaast is niet bekend welke omstandigheden maken dat een jeugdzaak volgens het volwassenenstrafrecht wordt berecht.
3. Met het wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht wordt omzetting van een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel) in een maatregel tot terbeschikkingstelling (Tbs-maatregel) mogelijk. Hierdoor kunnen minderjarigen hun leven lang worden opgesloten terwijl artikel 37a IVRK zegt dat kinderen tot achttien jaar nooit een levenslang gevangenisstraf mogen krijgen. De Kinderombudsman adviseert dan ook om af te zien van deze mogelijkheid en passende alternatieven te ontwikkelen om deze groep, indien nodig, na afloop van de PIJ-maatregel in een niet-justitiële setting op te vangen en te behandelen. Als deze mogelijkheid wel realiteit wordt, dan zijn strenge juridische waarborgen noodzakelijk.
4. De wetgever moet in het wetsvoorstel Adolescentenstrafrecht afzien van het verbod op een 'kale taakstraf' bij ernstige gewelds- of zedendelicten. Hierdoor wordt de discretionaire ruimte van rechters beperkt, waardoor de strafrechtelijke reactie mogelijk niet optimaal kan worden afgestemd op de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden van het geval. Dit is onwenselijk in het licht van de doelstellingen van het jeugdstrafrecht (artikel 40a IVRK).
5. Het ministerie van Venj dient samenplaatsing van minder- en meerderjarigen te voorkomen. Ook bij invoering van het adolescentenstrafrecht dient men jongvolwassenen op aparte afdelingen in justitiële jeugdinrichtingen te plaatsen, omdat samen plaatsen strijd kan opleveren met artikel 37c IVRK.
6. In de Nederlandse wetgeving moeten kortere jeugdspecifieke termijnen komen voor voorlopige hechtenis, die recht doen aan de bijzondere positie van de minderjarige in het Nederlandse strafrecht en aan de uitgangspunten van artikel 37b IVRK.
7. In het kader van de voorlopige hechtenis van minderjarigen moet de overheid de toepassing van modaliteiten als nachtdetentie en elektronisch toezicht, alsook de voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis stimuleren, om het tijdens het proces (voltijds) opsluiten van minderjarigen in een justitiële jeugdinrichting zoveel mogelijk te beperken (artikel 37b IVRK). De Kinderombudsman adviseert hiervoor een plan van aanpak te maken. Wel moet worden gewaakt voor een 'aanzuigende werking': de mogelijkheden van nachtdetentie en elektronisch huisarrest en schorsing onder voorwaarden mogen niet leiden tot een toename van het aantal bevelen tot voorlopige hechtenis.
8. In lijn met de aanbeveling van het Kinderrechtencomité (*General Comment* nr. 10, par. 83) en de praktijk in andere Europese landen, zoals Duitsland, België, Engeland en Wales en Finland, dient de wetgever de Nederlandse wettelijke termijnen voor het verblijf van minderjarigen in politiecellen te verlagen tot een maximumtermijn van 24 uur.
9. Bij het afnemen van DNA dient een aparte (wettelijke) regeling te komen voor minderjarigen, waarin rekening wordt gehouden met hun ontwikkeling en leeftijd. Ook moeten minderjarigen bezwaar kunnen maken bij de rechter tegen afname van DNA. Als er dan toch DNA wordt afgenomen, dan moet dit bij minderjarigen korter worden bewaard dan de gebruikelijke twintig tot dertig jaar. Kinderen dienen voorts snel informatie te krijgen over de DNA-afname.
10. Beperken van afgifte van een VOG staat haaks op de re-integratie gedachte en de pedagogische visie - moeten kunnen leren van je fouten - uit het Kinderrechtenverdrag. Te veel minderjarigen en jongvolwassenen krijgen geen VOG. Een aanpassing van het beleid is nodig.
11. Op basis van internationale en Europese regelingen is Nederland verplicht een herstelrechtelijke aanpak te realiseren in reactie op jeugdgedelinquentie. Het nieuwe beleidskader herstelbemiddeling dient te worden voorzien van actieve ondersteuning om herstelbemiddelingstrajecten te implementeren en in te bedden in het jeugdstrafrecht. Een mogelijke wettelijke verankering van jeugdherstelrecht kan daarbij de implementatie ondersteunen.
12. De overheid moet up-to-date cijfers registreren over alle aspecten van de jeugdstrafrechtketen, in het bijzonder;
 - a. cijfers over de duur van het verblijf van minderjarigen in de Nederlandse politiecellen, evenals gegevens over de leeftijd van minderjarigen die op het politiebureau de nacht moeten doorbrengen;
 - b. cijfers over de inzet van huisarrest en nachtdetentie als modaliteiten van voorlopige hechtenis, alsook over de schorsingspraktijk en het gebruik van bijzondere voorwaarden;
 - c. cijfers over het aantal zaken waarin minderjarigen volgens het volwassenenstrafrecht worden berecht;
 - d. nagaan of er inderdaad bij toepassing van het volwassenenstrafrecht zeer zelden een vrijheidsbenemende straf wordt opgelegd die langer duurt dan de maximale duur van twee jaar in het geval van jeugddetentie, inclusief onderzoek naar de sancties die in dit soort zaken worden opgelegd;
 - e. cijfers over de uitvoering van het adolescentenstrafrecht, waaronder in elk geval de toepassing van de nieuwe strafrechtelijke mogelijkheden ten aanzien van 16- en 17-jarigen die met deze invoering gepaard gaan.

Gesloten jeugdzorg

13. Gesloten jeugdzorg dient een laatste middel te zijn. Het gebruik van gesloten jeugdzorg stijgt al jaren en dat is een zorgelijke ontwikkeling. De overheid dient met alternatieven te komen die

passen bij deze zware doelgroep, zoals een kortdurend gesloten traject van drie maanden gevolgd door thuisplaatsing (of begeleid wonen voor jongeren die bijna 18 jaar zijn) met zeer intensieve individuele begeleiding van zowel de jongere als zijn of haar gezin.

14. Er dient een rechterlijke toets ingebouwd te worden als een jongere in het kader van een trajectmachtiging weer wordt teruggeplaatst in een gesloten setting.
15. De vervaltermijn voor de tenuitvoerlegging van gesloten jeugdzorg dient gelijk te zijn aan de vervaltermijn die geldt voor een machtiging voor een 'gewone' uithuisplaatsing (drie maanden). De situatie van een jongere kan in korte tijd weer veranderen en dit vraagt om een heroverweging als drie maanden verstreken zijn, mede gelet op de ernst van de maatregel van gesloten jeugdzorg.
16. De onafhankelijkheid van de gedragswetenschapper dient gewaarborgd te worden in een wettelijke regeling. De eisen aan de taak van de gedragswetenschapper (onderzoek en rapportage) moeten nauwkeurig omschreven staan in een landelijk beleidskader.
17. Het verdient aanbeveling om onderzoek te (laten) doen naar de noodzaak van het plaatsen van kinderen jonger dan 12 jaar in gesloten jeugdzorg en naar mogelijke alternatieven voor deze gesloten plaatsingen door het ministerie van VWS.
18. Het ministerie van VWS moet er op toezien dat minder vaak jongeren in een gesloten jeugdzorginstelling in afzondering worden geplaatst. Uit artikel 96 en 97 van de VN-Richtlijnen voor Alternatieve Zorg blijkt duidelijk dat het onwenselijk is om deze maatregel toe te passen en dat eventueel gebruik ervan aan zeer strikte voorwaarden gebonden is. Het frequente gebruik van deze maatregel verdient nader onderzoek.
19. De ministeries van VenJ en van VWS moeten de wijze waarop jongeren in gesloten jeugdzorg met het jeugdstrafrecht te maken hebben gezamenlijk in kaart brengen om nog gericht te kunnen handelen en te kunnen anticiperen op het minimaliseren van toekomstig crimineel gedrag. In dit onderzoek dienen in ieder geval de volgende vragen aan bod te komen:
 - a. het aantal opleggingen van een maatregel gesloten jeugdzorg in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een veroordeling tot jeugddetentie;
 - b. het aantal opleggingen van een maatregel gesloten jeugdzorg in de vorm van een schorsingsvoorwaarde bij het schorsen van de voorlopige hechtenis;
 - c. het aantal jongeren in gesloten jeugdzorg tegen wie een strafrechtelijk onderzoek loopt;
 - d. het aantal jongeren in gesloten jeugdzorg met een dubbele maatregel;
 - e. het aantal jongeren in JJI met een voorgeschiedenis in de gesloten jeugdzorg.
20. Het ministerie van VWS moet onderzoek verrichten naar de volgende thema's:
 - a. de wegloopproblematiek binnen de gesloten jeugdzorg;
 - b. de positie van licht verstandelijk beperkte jongeren;
 - c. de problematiek van meisjes in gesloten jeugdzorg en geschikt behandelaanbod voor meisjes in gesloten jeugdzorg.



Caribisch Nederland

Jeugdcriminaliteit

Op Saba en Sint Eustatius komt jeugdcriminaliteit niet veel voor. Op Bonaire is meer en toenemende criminaliteit te signaleren: inbraken, drugshandel, gewapende overvallen en geweld. De aanpak van jeugdige verdachten is verbeterd door de introductie van drie strafrechtelijke reacties die oplopen naar ernst van de zaak. Ook in de justitiële (jeugd)inrichtingen op de eilanden zijn verbeteringen doorgevoerd; het systeem is pedagogischer geworden (Kloosterboer 2013 a,b,c,d).

Aanpak jeugdcriminaliteit

De Voogdijraad heeft op de drie eilanden in 2010 drie interventiemodellen ontwikkeld: de Halt-afdoening, het officiersmodel en het rechtersmodel met als doel te voorkomen dat minder jeugdigen voor de rechter verschijnen. Dit ketengerichte interventiemodel, waarbij in de eerste fase de lichtste delicten uitgesproken kunnen worden door de bario-regisseur (een wijkagent die van het parket gezag heeft gekregen). In de tweede fase en bij de fase van aangifte van een strafbaar feit adviseert de Voogdijraad de officier van justitie over de strafrechtelijke afdoening. In fase drie moet de jongere voor de rechter verschijnen. Het model heeft geresulteerd in een opvallende afname van het aantal jongeren dat bij het OM staat ingeschreven: van 14 procent in 2009 naar 8 procent in 2011. Wel zijn er stijgingen in de politiecijfers. In 2011 waren er 150 buitengerechtelijke meldingen, waarvan er 106 naar een Halt-zitting gingen, waar vervolgens 97 van zijn afgedaan via een straf, opdracht of berisping. Ook schoolverzuim is afgenomen (Dienst IPOL 2012). Verder is in 2010 een casusoverleg ingesteld en is de Voogdijraad betrokken bij de uitvoering van reclasseringstaken.

Opvallend is dat het grootse deel van de moord- en doodslagzaken op Bonaire wordt gepleegd door daders tussen 13 en 32 jaar, waarbij de groep 13-17 jarigen elf procent voor zijn rekening neemt. Inbraken met geweld worden vooral gedaan door kinderen en jongeren tussen de 12 en 26 jaar. Het Kinderrechtencomité is hierover zeer bezorgd en dringt aan op aanpassingen (Kinderrechtencomité 2009).

Het voorzieningenniveau van de Justitiële Inrichting in Caribisch Nederland is de laatste jaren verbeterd, wat betreft huisvesting en beschikbaarheid van deskundig personeel, zo stelt UNICEF. Wel wijzen rapporteurs in 2011 op problemen als familiebezoek voor gedetineerden uit Sint Eustatius en Saba die op Bonaire blijven. Skypeverbindingen zijn inmiddels wel mogelijk.

Regelgeving

De regels van het jeugdstrafrecht zijn niet op alle punten in overeenstemming met het Kinderrechtenverdrag. Zo is toepassing van het volwassenenstrafrecht op 16- en 17-jarigen mogelijk tot levenslange veroordeling en dat strookt niet met de internationale regels.

Veiligheid

Het gevoel van veiligheid is op Bonaire onder de jeugd het minst groot. Kinderen pleiten voor meer georganiseerde vrijetijdsactiviteiten, zodat er meer te doen is en zij niet uit verveling crimineel worden (Kloosterboer 2013a).

Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen moeten zich veilig kunnen voelen in hun omgeving en dat wordt nu onvoldoende gewaarborgd op de eilanden. Positieve ontwikkelingen zijn een meer pedagogische aanpak van het jeugdsanctiesysteem, ook in de justitiële (jeugd)inrichtingen. Niet in lijn met het Kinderrechtenverdrag is dat een verbod op lijfstraffen ontbreekt en dat 16- en 17 jarigen via het volwassenenstrafrecht veroordeeld kunnen worden tot levenslang.

Domein 4

Toereikende levensstandaard

4.1 Inleiding

4.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

4.3 Leefomstandigheden

4.3.1 *Kinderen in armoede*

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

4.3.3 *Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats*

4.3.4 *Kinderrechtenbeschouwing*

4.4 Gezondheid

4.4.1 *Gezondheid algemeen*

4.4.2 *Kinder- en zuigelingensterfte*

4.4.3 *Kinderen met een handicap*

4.4.4 *Fysieke en psychische gezondheid*

4.4.5 *Toegang tot gezondheidszorg*

4.4.6 *Kinderrechtenbeschouwing*

4.5 Conclusies en aanbevelingen



4.1

Inleiding

In het algemeen is het met de gezondheid, met de gezondheidszorg en met de welvaart in Nederland goed gesteld. Maar ook hier komt armoede voor en zijn er problemen in de gezondheidszorg die aandacht verdienen. Dit hoofdstuk gaat in op welvaart en gezondheid van kinderen in Nederland.

In het eerste gedeelte, over leefomstandigheden, wordt de situatie van kinderen in armoede beschreven. Een belangrijk aandachtspunt nu het economisch gezien minder goed gaat met Nederland. Daarbij komt ook de beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de situatie van jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats. In het gedeelte over gezondheid wordt stilgestaan bij de kinder- en zuigelingensterfte in Nederland en de situatie van kinderen met een handicap. Ook wordt aandacht besteed aan factoren die van invloed zijn op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van kinderen, zoals de gevolgen van roken en drinken, overgewicht en psychische problemen. De toegang tot gezondheidszorg specifiek voor de doelgroep minderjarige vreemdelingen komt aan bod in domein 6.

4.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het recht op een toereikende levensstandaard is vastgelegd in artikel 27 IVRK. Deze bepaling stelt dat het kind recht heeft op 'een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling van het kind'. Bij de invulling van dit recht op een toereikende levensstandaard zijn ook andere artikelen uit het Kinderrechtenverdrag van belang. Zo vloeit uit artikel 2 IVRK voort dat dit recht zonder ongerechtvaardigd onderscheid moet worden gewaarborgd en dat de overheid alle passende maatregelen moet nemen om te waarborgen dat dit recht wordt beschermd. Het betekent dat alle kinderen in Nederland, arm of rijk, dezelfde kansen moeten krijgen op een goede ontwikkeling. Dit geldt voor toegang tot de gezondheidszorg, maar ook voor toegang tot sport, spel en cultuur. In lijn met artikel 3 IVRK dienen

de belangen van het kind ook in dit verband de eerste overweging te vormen.

Artikel 27 IVRK

Elk kind heeft het recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn of haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling

Uit de elfde overweging van de Preambule bij het Kinderrechtenverdrag volgt dat dakloze kinderen 'bijzondere aandacht behoeven'. Verder stelt artikel 27 lid 3 IVRK dat staten die partij zijn passende maatregelen nemen om ouders en anderen, die verantwoordelijk zijn voor het kind, te helpen het recht op een toereikende levensstandaard te verwezenlijken.

Artikel 6 IVRK staat in direct verband met artikel 27 IVRK en is gericht op het waarborgen van het recht op leven en ontwikkeling van het kind. Dit houdt voor de overheid de verplichting in om een veilige omgeving te creëren waarin kinderen ongestoord kunnen opgroeien. Hieronder vallen in de eerste plaats de primaire levensbehoeften, zoals een dak boven het hoofd en gezonde voeding. Ook is het recht op gezondheidszorg zoals vastgelegd in artikel 24 IVRK nauw verbonden met het recht op leven en ontwikkeling. Een en ander impliceert dat de overheid zich onder andere moet inspannen om kinder- en zuigelingensterfte te voorkomen, ziekte en ondervoeding te bestrijden en voorlichting te geven over aspecten als gezondheid en voeding.

Voor kinderen met een lichamelijke of verstandelijke beperking is in artikel 23 IVRK een afzonderlijk recht op bijzondere zorg opgenomen. Dit artikel waarborgt dat kinderen met een handicap recht hebben op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor zij in staat zijn

een bevredigend, volwaardig en behoorlijk leven te leiden en hun zelfstandigheid wordt bevorderd. Het kind wordt op deze manier in staat gesteld actief deel te nemen aan de samenleving.

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

Het recht op informatie uit artikel 17 IVRK behelst in het bijzonder het recht op informatie en materialen die welzijn en gezondheid bevorderen, ook over seks en drugs. De overheid stimuleert de productie en verspreiding van deze informatie en draagt de zorg dat het kind beschermd wordt tegen schadelijke informatie.

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

De artikelen 5 en 18 IVRK zijn relevant omdat deze benadrukken dat de verwezenlijking van de rechten van het kind, zoals het recht op een toereikende levensstandaard, onlosmakelijk verbonden is met de rol van de ouders en de overheid en hun onderlinge rangorde in verantwoordelijkheid (artikel 27 lid 3 IVRK). Kinderen in Nederland zijn sterk afhankelijk van hun ouders en de overheid, omdat aan het kind geen zelfstandig recht op sociale zekerheid toekomt door het voorbehoud dat Nederland bij artikel 26 IVRK heeft gemaakt; in beginsel kunnen kinderen dit recht via de ouders genereren. De uiteindelijke uitkomst moet echter wel zijn dat aan kinderen een

toereikende standaard toekomt. Het te strikt toepassen van de regel dat alleen ouders aanspraak kunnen maken op voorzieningen van sociale zekerheid zou tot strijdigheid met de kern van het recht op sociale zekerheid en de kern van het recht op een toereikende levensstandaard kunnen leiden. Daarom heeft de Nederlandse rechter bijvoorbeeld in een aantal gevallen waarin de ouders onvoldoende in staat waren om in de noodzakelijke kosten voor het kind te voorzien (zoals eten en kleding), met het oog op artikel 3 lid 1, 3 lid 2 en 27 lid 3 IVRK, toch aan kinderen zelfstandig het recht op (nood)bijstand toegekend (De Graaf e.a. 2012, p. 201 e.v.).

4.3

Leefomstandigheden

4.3.1 Kinderen in armoede

In 2011 woonden er in Nederland 371 duizend kinderen met kans op armoede. Gerelateerd aan het totaal aantal minderjarigen is dat elf procent (CBS, 2011a). Volgens de laatste raming (armoedesignalement van het SCP Den Haag, december 2012) leeft 1 op de 9 kinderen in Nederland in armoede. Dat zijn ruim 377.000 kinderen. In deze berekening wordt het 'niet veel maar toereikendcriterium' aangehouden. In de raming wordt armoede afgemeten via normbedragen die het SCP in overleg met het Nibud heeft vastgesteld. Het basisbehoefteniveau omvat de minimale uitgaven voor voedsel, kleding en wonen en enkele andere moeilijk te vermijden kosten. Bij de centrale indicator, het niet-veel-maar-toereikendcriterium, zijn daar enige kosten voor sociale participatie aan toegevoegd (SCP, 2012).



**Eén op de negen kinderen
in Nederland groeit op in armoede**

Om het aantal kinderen met een kans op armoede af te bakenen, gebruikt het CBS de lage-inkomensgrens. Deze grens vertegenwoordigt een vast koopkrachtbedrag en wordt jaarlijks alleen voor de prijsontwikkeling aangepast. In prijzen van het jaar 2011 kwam de lage-inkomensgrens voor een paar met twee kinderen overeen met een besteedbaar huishoudensinkomen van 1.810 euro per maand. Voor een eenoudergezin met twee kinderen was dat 1.450 euro per maand (CBS, 2013).

Het armoederisico voor kinderen is relatief groot. Ter vergelijking, onder de totale bevolking was het risico op armoede in 2011 bijna acht procent (CBS, 2011a). Dit komt onder meer door de oververtegenwoordiging van het aantal eenoudergezinnen in de groep met kans op armoede. In een eenoudergezin is maar één kostwinner en vooral alleenstaande moeders zijn vaak afhankelijk van de bijstand (Van den Brakel en Moonen, 2013). Opgroeien in een huishouden met een risico op armoede betekent vaak ook dat deze kinderen te maken hebben met financiële beperkingen, zoals onvoldoende geld om jaarlijks op vakantie te gaan en geen geld om nieuwe kleren te kopen. Ook zijn een warme maaltijd en een verwarmd huis minder vanzelfsprekend.

Armoede is geen eenduidig begrip. Om armoede te meten worden in de praktijk diverse maatstaven gehanteerd. De Rijksoverheid monitort de kans op armoede in Nederland. Om die kans in de tijd te meten hanteert de overheid de ‘lage inkomensgrens’ van het CBS. In het kader van de Europa 2020-strategie, de groeistrategie van de EU voor de komende tien jaar, waarin EU-landen samenwerken aan meer werkgelegenheid, hogere productiviteit en meer sociale samenhang om een slimme, duurzame en inclusieve economie te creëren (zie ec.europa.eu), heeft Nederland als doelstelling om het aantal personen dat leeft in een huishouden met een lage werkintensiteit (met name werkloosheid) te verminderen met 100.000 personen in 2020 (Toelichting VWS, brief J-3157855).

De economische crisis laat zich in 2013 ook in de armoedecijfers zien. Werk en opleiding zijn belangrijke factoren die van invloed zijn op de kans op armoede. Volgens het ministerie van SZW blijkt uit meerdere onderzoeken dat armoede en sociale uitsluiting van kinderen vaak samenhangen met de manier waarop de ouders van deze kinderen in de samenleving staan. Zo stelt het SCP “de opleiding en participatie van ouders essentieel is voor de sociale insluiting van kinderen” (Kamerbrief SZW, april 2013). Het kabinet blijft – mede daarom – inzetten op (meer) participatie van ouders, bij voorkeur via werk. Daarnaast gaan extra middelen – 80 miljoen euro in 2014 en vanaf 2015 structureel 100 miljoen euro – naar armoedebeleid en wordt bijzondere aandacht gevraagd voor gezinnen met kinderen (Toelichting VWS, brief J-3157855).

In het voorjaar van 2013 heeft het kabinet 20 miljoen extra vrijgemaakt voor de aanpak van armoede en schuldenproblematiek. Het leeuwendeel gaat via het gemeentefonds en staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken richt zich op de aandacht van gemeenten voor kinderen “zodat we gezamenlijk alles op alles zetten om hen te laten meedoen en kansen te bieden.” Zij deelt de mening van de Kinderombudsman dat “een duidelijke visie en samenhangend beleid op lokaal niveau essentieel is, zeker waar het om kinderen gaat.” Ook zal zij op landelijk niveau een bijdrage leveren aan organisaties zoals Stichting Leergeld Nederland, zodat hun aanbod voor kinderen in armoede kan worden verstevigd (Kamerbrief SZW, 3 juli 2013, 2013-000090830).

Opgroeien in armoede betekent overigens niet dat armoede van ouders altijd wordt doorgegeven aan hun kinderen en dat die weer de armoede aan hun kinderen doorgeven. Ruim negen op de tien arme kinderen (93 procent) is later als volwassene niet arm blijkt uit onderzoek van SCP (Guiaux 2011).

De Kinderombudsman heeft naar aanleiding van zijn zorgen over het hoge aantal kinderen in armoede in februari 2013 een onderzoek geopend. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek was een meldpunt, waarbij kinderen en jongeren die in armoede leven hun verhalen en ervaringen met hem konden delen. Ook ouders en professionals konden aangeven of het huidige armoedebeleid effectief is voor kinderen. Uit de ongeveer 700 reacties van kinderen blijkt dat het merendeel elke dag wordt geconfronteerd met geldgebrek: geen dagelijkse warme maaltijd en geen nieuwe kleding als dat nodig is. Meer dan de helft van de gezinnen die reageerden gaat naar de voedsel- en kledingbank of heeft te maken gehad met het afsluiten van elektriciteit. Lid zijn van een sportclub of het vieren van een verjaardag is geen vanzelfsprekendheid. Daarnaast hebben veel kinderen het gevoel niet mee te kunnen doen en buitengesloten te zijn (Kinderombudsman 2013).

Na het meldpunt heeft de Kinderombudsman gemeenten gevraagd hoe zij omgaan met kinderen, die in armoede opgroeien. Hieruit blijkt dat gemeenten er zeer wisselend mee omgaan. Veel gemeenten hebben sportieve en culturele voorzieningen voor kinderen in armoede, maar het aanbod loopt sterk uiteen en is niet altijd even toegankelijk. Bovendien monitoren weinig gemeenten of de voorzieningen de kinderen ook echt bereiken. Slechts enkele gemeenten hebben een armoedebeleid dat specifiek gericht is op kinderen. De Kinderombudsman vindt dat alle gemeenten dit moeten ontwikkelen. Hierin moet niet alleen aandacht zijn voor sportieve en culturele ontwikkeling, maar ook voor financiële ondersteuning, schuldpreventie, onderwijs en gezondheid.

“Heel veel kinderen durven niet toe te geven dat ze geen geld hebben, ze schamen zich”
(Diane, 12 jaar, vmbo)

De Kinderombudsman adviseert in zijn onderzoek aan gemeenten om meer aandacht te hebben voor kinderen die opgroeien in armoede. De Kinderombudsman vraagt hen een beleid te ontwikkelen, speciaal gericht op kinderen in armoede en om in te zetten op hulp, die direct ten goede komt aan de sociale, geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van kinderen. Dit kan met een kindpakket. Dit pakket bevat tenminste de meest noodzakelijke behoeften, aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving: vouchers voor basisbehoeftes zoals een stel winter- en zomerkleren en bijvoorbeeld lessen voor een basiszwemdiploma, een bibliotheekpasje, toegang tot lokaal openbaar vervoer en deelname aan een wekelijkse activiteit ter ontspanning of sportieve of culturele ontwikkeling. Dit pakket moet beschikbaar zijn voor alle kinderen in een huishouden met een besteedbaar inkomen onder de norm van 120 procent van het sociale minimum. Tientallen gemeenten hebben reeds aangegeven met invulling van het kindpakket aan de slag te willen gaan.

Gemeenten moeten inzetten op hulp die direct ten goede komt aan de sociale, geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van kinderen

De Kinderombudsman roept gemeenten op om intensief samen te werken met organisaties, die zich inzetten voor kinderen in armoede. In veel regio's in Nederland zijn organisaties actief, die als doel hebben om kinderen in armoede hulp te bieden. Door samen te werken met deze partijen, kunnen gemeenten een compleet en passend aanbod voor kinderen organiseren. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Pekela, waar nauw wordt samenwerkt met organisaties, zoals kerken, scholen en private organisaties.

4.3.2 Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur

In 2011 is er geen overzicht verschenen van de maatschappelijke deelname per activiteit door kinderen zoals in 2010 uitgebracht door het SCP en beschreven in de eerste Kinderrechtenmonitor (Kinderombudsman 2012, p. 72). Over 2011 en 2012 blijkt beperkt informatie beschikbaar over culturele activiteiten van jongeren. Wel beoefent in de leeftijdsgroep 6-11 jaar 73 procent wekelijks minimaal 50 minuten een vorm van amateurkunst. In de leeftijdsgroep 12-19 jaar is dat 59 procent (Monitor Amateurkunst in Nederland, Kunstfactor 2012). Hieronder wordt vooral ingegaan op het thema sport.

Sport en bewegen

Sport draagt bij aan het zelfvertrouwen van kinderen. Dit blijkt uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (2011) waarbij veel sportstudies zijn geanalyseerd. Er zijn ook indicaties dat hoe groter het zelfvertrouwen is, des te kleiner de kans op crimineel of andersoortig ongewenst gedrag. Die uitkomst benadrukt de preventieve werking van sporten op jongeren met problematisch gedrag. Diverse studies concluderen ook dat jongeren die sporten beter presteren op school dan jongeren die niet sporten. Leden van een sportvereniging hebben bovendien meer vertrouwen in anderen dan niet-leden; ongeveer 40 procent van alle kinderen van 6 tot 18 jaar is lid van een sportvereniging (Toelichting VWS, brief J-3157855). Ook blijken openbare sportplekken een belangrijke buurtfunctie te hebben waar jeugd en wijkbewoners samenkomen. Ten slotte leidt sportbeoefening tot betere gezondheid, grote sociale samenhang, minder schooluitval en minder overlast in buurten. Dat kan steden ook geld opleveren of besparen (Boonstra en Hermens 2011).

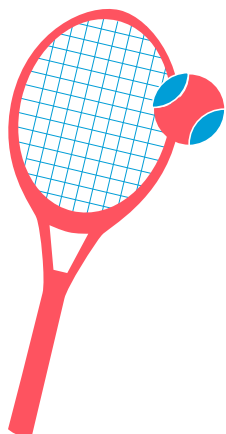
Van de 6- tot 12-jarigen sport 77 procent en van de 12- tot 18-jarigen sport 67 procent minstens 40 weken per jaar, al daalt aan het begin van de puberteit, vanaf 12 jaar, de sportdeelname sterk. Opvallend is dat in het voortgezet onderwijs zeven procent van de scholieren niet meedoet aan de gymlessen. Bij vmbo- (praktijk)leerlingen is dat zelfs 13 procent. Kinderen uit arme gezinnen sporten minder dan andere kinderen. Zo werd in de Kinderrechtenmonitor 2012 al beschreven dat 194 duizend kinderen niet meedoen aan activiteiten op het terrein van sport, spel en cultuur vanwege financiële overwegingen. Het beleid 'Kinderen doen mee!' gericht op het bevorderen van de maatschappelijke deelname van kinderen, heeft onvoldoende effect gehad, zo concludeert Roest in de SCP-publicatie *Kunnen meer kinderen meedoen?* Het vorige kabinet stelde in 2008 en 2009 40 miljoen euro beschikbaar om meer arme kinderen te laten meedoen aan sport en culturele activiteiten. In 2010 is de groep kinderen die niet deelneemt aan vrijetijdsactiviteiten wel kleiner geworden, maar het doel van het kabinet om deze groep te halveren is niet bereikt. Van de kinderen uit arme gezinnen is het aantal kinderen uit bijstandsgezinnen dat niet meedoet het sterkst afgenomen, met 9 procent, van 66 duizend kinderen in 2008 naar 61 duizend kinderen in 2010. Roest meent dat het beleid effectiever kan door het meer te richten op specifieke groepen kinderen. Verder wordt gesteld dat ouders die zelf niet actief zijn, hun kinderen ook niet stimuleren (Roest, 2011).

Hoewel veel kinderen sporten, voldoet een groot deel van de jongeren niet aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen (NNGB). De norm, die door een forum van beweegexperts in 1998 is geformuleerd, heeft primair als doel het risico op chronische ziekten te verlagen en de levensduur te verlengen (zie o.a. rivm.nl,

zoekterm: NNGB). Volgens deze norm moeten jongeren van 12 tot 18 jaar dagelijks minimaal een uur matig intensieve lichamelijke activiteit verrichten, bijvoorbeeld aerobics of hardlopen. Voor degenen vanaf 18 jaar is de norm het verrichten van minimaal een half uur matig intensieve activiteit op ten minste vijf dagen van de week. Vooral voor jonge tieners is het niet eenvoudig om aan de norm te voldoen, dat lukte in 2011 één op de vijf. Onder de oudere tieners voldeed ruim de helft, wat echter deels met de soepeler norm te maken heeft (CBS, 2011b).

Sportbeleid

Het kabinet legt in de Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011 het accent op bewegen. Bewegen is goed voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid. Er is ook een verbinding tussen het gezondheidsbeleid en de ambitie Vitaal Nederland als onderdeel van het Olympisch Plan 2028 (Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011). Het ministerie van VWS startte in 2012 het programma 'Sport en bewegen in de buurt'. Volgens het programma bevordert sport een actieve en gezonde leefstijl en draagt het in de buurt ook bij aan sociale en educatieve doeleinden, zoals de ontwikkeling en weerbaarheid van kinderen, het leren over sportiviteit en respect, maatschappelijke participatie en het verbeteren van de leefbaarheid in de buurt. De Rijksoverheid deelt de verantwoordelijkheid voor het bevorderen van sporten in de buurt met gemeenten, sportbonden, scholen en private organisaties. In december 2012 berichtte minister Schippers van VWS aan de Tweede Kamer dat het programma voortvarend van start is gegaan (Kamerbrief VWS, 12 december 2012, S/3137736). Er is al voortgang geboekt door de inzet van buurtsportcoaches, kennis over goede en effectieve sport- en beweeginterventies, de Sportimpuls en de Taskforce 'Belemmeringen sport en bewegen in de buurt'. Zo zijn bij zowel de buurtsportcoaches als de Sportimpuls veel aanvragen binnengekomen en zijn nieuwe sport- en beweegactiviteiten die vergoed worden uit de Sportimpuls van start gegaan. Eind 2013 komt een uitgebreider overzicht van de resultaten van het programma.



Gemeenten kunnen vanuit de bijzondere bijstand financiële ondersteuning bieden voor deelname aan activiteiten op het terrein van sport, spel en cultuur voor armere gezinnen. Veel gemeenten maken deelname aan deze activiteiten ook mogelijk via een stadspas en vergelijkbare instrumenten en blijven deelname stimuleren. De verwachting is dat de vrijgemaakte extra middelen voor het armoedebeleid een positieve invloed hierop zullen hebben.

Sport- en speelruimte

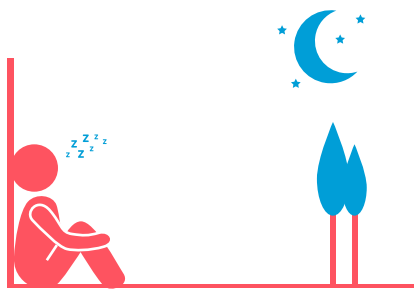
Onderzoek van het Mulier Instituut (2010) laat zien dat de openbare ruimte in de stad niet uitnodigt tot sport en bewegen: open ruimtes zijn volgebouwd, straten zijn onveilig vanwege het drukke verkeer en parken en pleinen zijn ongeschikt om te sporten. Sportdeelname in de dichtbevolkte binnensteden ligt dan ook op een lager peil dan in de rest van het land (Cevaal e.a. 2010). Uit het SCP-onderzoek *Sport: een leven lang* (2010) blijkt dat in het westen en zeker in de steden een tekort aan sportaccommodaties dreigt. Tekort aan sportvoorzieningen en wachtlijsten bij sportverenigingen kunnen de groei van sportdeelname belemmeren (Tiessen-Raaphorst e.a. 2010).

In 2012 heeft Jantje Beton verder gewerkt aan het creëren van goede, op elkaar aansluitende speelplekken in diverse steden, door het 'buitenspelen' in de hele wijk aan te pakken. Een speeln netwerk betekent dat er speelzones met uitdagende spelaanleidingen zijn gerealiseerd. Daar kan op stoepen en pleintjes gespeeld worden. Ook zijn de schoolpleinen verbonden met diverse speelplekken en zijn onveilige oversteekplaatsen op kindroutes aangepakt. Bij alle deelprojecten is de invloed van de kinderen aantoonbaar (Jaarverslag Jantje Beton 2012). De organisatie signaleert dat er minder middelen beschikbaar zijn. Er ligt een belangrijke taak voor de gemeente om de regie te voeren op aspecten als ruimtelijke ordening, welzijn, sport, recreatie, groen en verkeersveiligheid, aldus Jantje Beton.

4.3.3 Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats

Zwerfjongeren zijn feitelijk of residentieel daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen. Dit is de officiële definitie die de overheid hanteert sinds mei 2010 (Brummelhuis en Drouve 2010). Residentieel betekent dat ze in een opvanginstelling verblijven. Volgens bovenstaande definitie zijn alle zwerfjongeren dakloos. Er zijn echter ook thuisloze jongeren. Dit zijn jongeren die geen vast eigen woonadres hebben, maar wel elke nacht onder een dak slapen (bankhoppers). Ze slapen bijvoorbeeld bij vrienden of familie of hebben een slaapplek in de crisisopvang. Deze groep is niet goed zichtbaar en daarom is het onbekend hoeveel thuisloze jongeren er zijn (zwerfnet.nl). Het is moeilijk om jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats te tellen: wie niet in de hulpverlening zit, komt vaak niet in beeld.

Uit een telling in 2011 door Bureau HHM – in opdracht van het ministerie van VWS – komt een schatting naar voren dat op jaarbasis bijna negenduizend jongeren onder de 23 jaar dakloos zijn. Het gaat om complexe tellingen. De onderzoekers stellen: “Wanneer we op een willekeurig moment zouden tellen hoeveel zwerfjongeren er op die dag zijn in Nederland, dan schatten we dit aantal op 3.620. Als we over een heel jaar (2010) moeten schatten hoeveel zwerfjongeren er waren dan schatten we dit aantal op 7.980. In de praktijk is de telling naar het aantal zwerfjongeren complexer gebleken. We zien dat veel voorzieningen voor zwerfjongeren een RIBW-erkenning hebben aangevraagd. In deze instellingen verblijven zwerfjongeren op zowel MO-plaatsen als op AWBZ-plaatsen. Het totaal aantal zwerfjongeren (feitelijk en residentieel) inclusief verblijf in voorzieningen met RIBW-erkenning in Nederland schatten we op 4.050 op peildatum en 9.000 op jaarbasis” (Brummelhuis en Drouve 2010).



Geschat wordt dat er 9.000 zwerfjongeren zijn in Nederland, waarvan circa 150 minderjarigen

Eerdere tellingen van de Algemene Rekenkamer kwamen uit op zesduizend zwerfjongeren. De groei hangt samen met een langere doorlooptijd van het onderzoek en het verbreden van de definitie zwerfjongere. Het zou gaan om 145 kinderen onder de 18 jaar, waarbij het er zeer waarschijnlijk meer zijn omdat veel gemeenten bij de registratie 18 jaar als ondergrens hanteren. Of er nu een toename is van het aantal zwerfjongeren onder de 18 jaar blijft onduidelijk. Hulpverleners vermoeden dat er veel meer zwerfjongeren in Nederland zijn dan blijkt uit de hier genoemde cijfers.

Kinderen in de maatschappelijke opvang

De Federatie Opvang biedt opvang en ondersteuning aan mensen die het om diverse redenen niet zelfstandig redden in de maatschappij. Het betreft volwassenen en kinderen die niet

(meer) in een huis wonen. In 2011 waren er ruim 66 duizend mensen in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Ten opzichte van 2009 is dat een toename, maar ten opzichte van 2010 is er een afname van zo'n tweeduizend mensen. Instellingen geven aan dat stagnatie in de door- en uitstroom de oorzaak is van een lagere instroom van cliënten en niet zozeer dat er minder hulpbehoevenden zouden zijn. Het gaat meestal om hulp bij wonen en om begeleiding. Van de 66 duizend mensen is één op de vijf jonger dan 23 jaar: ruim 14.000. Hiervan zijn ruim zeventuizend kinderen jonger dan 18 jaar. Van deze kinderen kwamen er circa 5.700 mee met een ouder of beide ouders. De overige jongeren hebben zich zelfstandig gemeld. Een jongere telt als zelfstandige cliënt wanneer hij of zij als hoofdaanmelder gebruik maakt van de diensten van een opvanginstelling, of dat nu nachtopvang of begeleid wonen is. Het aantal hoofdaanmelders (dakloze jongeren) tussen de 12 en de 18 jaar in 2011 is 886 (Federatie opvang, 2013).

Van de 66 duizend mensen in de maatschappelijke opvang zijn er ruim zeventuizend jonger dan 18 jaar

De Federatie Opvang vindt het een zorgwekkende ontwikkeling dat grote aantallen jongeren en kinderen in de opvang terecht komen. De impact op kinderen hiervan is aanzienlijk. Hun cijfers laten ook zien dat er minder mensen kunnen worden opgenomen terwijl de hulpvraag van onder andere gezinnen met kinderen toeneemt. Dit komt onder meer doordat mensen later uitstromen door de complexiteit van hun problematiek. Ook is er een gebrek aan vervolgoopvang of huisvesting vanwege gebrek aan geschikte woningen (Federatie opvang, 2013, zie opvang.nl).

Beleid

Volgens staatssecretaris Van Rijn van VWS zijn de afgelopen jaren grote successen geboekt bij de aanpak van dakloosheid onder jongeren (Kamerbrief VWS, 16 januari 2013, DMO/MDH-3147739). Het Rijk en de vier grote steden zijn in 2006 gestart met het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang om dakloosheid aan te pakken en de doorstroom in de maatschappelijke opvang te verbeteren. Deze aanpak heeft er toe geleid dat tienduizend mensen onderdak is geboden en dat zij een beter (integraal) hulpaanbod hebben gekregen. De resultaten van de aanpak zijn zichtbaar op straat en worden ook internationaal erkend. Zo concludeerde FEANTSA, de Europese federatie van opvanginstellingen, in haar monitor over dakloosheid in Europa dat Nederland samen met Finland de enige lidstaat

van de Europese Unie is waar dakloosheid in de afgelopen vijf jaar is afgenomen (Kamerbrief VWS, 16 januari 2013, 29 325, nr. 6). Van Rijn stelt dat extra aandacht nodig blijft, gezien de invloed van bezuinigingen en de economische crisis. Preventie en samenwerking stelt hij centraal, zodat een plek in de opvang slechts een tussenstap kan zijn. Ook participatie van jongeren neemt hij hierbij serieus, omdat hij denkt dat zij zelf het beste weten welke hulp en ondersteuning zij nodig hebben. Hij subsidieert onder andere het project 'Zwerfjongerenversterking: Stimuleren zwerfjongerenparticipatie en kennisuitwisseling 2012-2014' van de Stichting Zwerfjongeren Nederland (in samenwerking met de NJR).

De toenmalige staatssecretaris De Krom van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besteedde in zijn brief over jeugdwerkloosheid (*Kamerstukken II* 2011/12, 29 544, nr. 393) van 27 april 2012 aandacht aan zwerfjongeren en hun toegang tot de arbeidsmarkt. De problemen waar kwetsbare jongeren mee te kampen hebben, kunnen volgens de staatssecretaris het beste op regionaal niveau worden aangepakt. Met het actieplan jeugdwerkloosheid is in de regionale samenwerking de afgelopen jaren geïnvesteerd. Daarin staan werkconferenties in de regio gepland, waar verschillende partijen op het gebied van zorg, onderwijs en arbeidsmarkt aan de slag gaan om de gezamenlijke aanpak rond kwetsbare jongeren te bestendigen en verder te ontwikkelen (Toelichting VWS, brief J-3157855).

De Tweede Kamer heeft meermaals aandacht gevraagd voor de positie van kinderen in de opvang. Ook wordt bevorderd dat (centrum) gemeenten concrete afspraken maken in hun beleidsplannen voor de decentralisatie van begeleiding en jeugdzorg, gericht op de specifieke zorgvraag van kinderen die met een ouder in de opvang verblijven (zie *Kamerstukken II* 2011/12, 29 325, nr. 58).

4.3.4 Kinderrechtenbeschouwing

Armoede

Het is zorgelijk dat het aantal kinderen dat opgroeit of dreigt op te groeien in armoede toeneemt. Op grond van artikel 27 IVRK hebben alle kinderen recht op een levensstandaard die toereikend is voor hun ontwikkeling in brede zin. Als ouders daar onvoldoende in kunnen voorzien, heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid. Positief zijn de vrijgemaakte middelen voor de aanpak van armoede en de stimulans die de overheid geeft aan landelijk georganiseerde private initiatieven. Het is van belang dat expliciet inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre de belangen van kinderen binnen het bezuinigingsbeleid dat de positie van kinderen raakt een eerste overweging vormen, zoals verlangd door artikel 3, lid 1 IVRK.

Het handhaven van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK om kinderen niet zelfstandig een recht op sociale zekerheid toe te

kennen is niet in lijn met de geest van het Kinderrechtenverdrag. Het Kinderrechtencomité heeft de Nederlandse regering verzocht dit voorbehoud in te trekken (Kinderrechtencomité 2009). Het is positief dat de rechter ook aan kinderen zelfstandig noodbijstand toekent, rekening houdend met artikel 3 lid 1 en lid 2 en artikel 27 lid 3 IVRK (De Graaf e.a. 2012, p. 201 e.v.).

Beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur

Op grond van artikel 31 IVRK moet ieder kind voldoende vrije tijd, ruimte en materiaal hebben om te spelen en naar sport of muziekles kunnen. Het Comité pleit in *General Comment* nr. 17 (maart 2013) voor meer aandacht voor en een betere naleving van de rechten van kinderen om vrije tijd te hebben, om te kunnen spelen en om deel te nemen aan recreatie, culturele en kunstzinnige activiteiten. Bij het vrij kunnen spelen en de deelname aan artistieke activiteiten gaat het om de ontwikkeling van het kind, het welzijn en de gezondheid, om het stimuleren van de creativiteit, zelfstandigheid en voorbereiding op deelname aan de samenleving. Kinderen zijn vrij om zelf te beslissen of ze participeren in cultureel en kunstzinnig leven, het spelen en recreatie, als ze maar wel toegang hebben tot dit soort activiteiten. Bovendien moeten alle kinderen daar volledig en veilig van kunnen profiteren. Nederland voert een actief beleid om sport te stimuleren. Er zijn signalen dat er een tekort aan sportaccommodaties dreigt in de grote steden en dat er minder geld is voor speelruimte. Dit zijn zorgelijke ontwikkelingen, zeker gezien de maatschappelijke functie die dit soort activiteiten heeft en de verplichtingen die Nederland heeft op basis van artikel 31 IVRK. Door het groeiend aantal kinderen in armoede komt de maatschappelijke participatie voor die groep kinderen extra onder druk te staan. Hier ligt een taak voor de gemeenten om te voorzien in een toegankelijk aanbod van sportieve, culturele en maatschappelijke activiteiten.

Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats

Het hebben van een dak boven het hoofd, vormt een primaire levensbehoefte. Dakloze kinderen – al dan niet in de maatschappelijke opvang – behoeven bijzondere aandacht. Artikel 27 lid 3 IVRK stelt dat staten passende maatregelen moeten nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht op toereikende levensstandaard te verwezenlijken. Waar nodig dient de overheid bijstand en ondersteuning te verlenen, met name wat betreft huisvesting, voeding en kleding. Het is zorgelijk dat er naar schatting negenduizend zwerfjongeren zijn in Nederland, waarvan ten minste 145 minderjarig. Bovendien verbelevden in 2011 zeventien duizend minderjarigen in de maatschappelijke opvang. Deze kinderen mogen niet in hun ontwikkeling worden gestoord, op basis van artikel 6 IVRK. Ook het Kinderrechtencollectief wijst op zorgen over deze groep (NGO rapportage 2008-2012).

Het is van belang om jongeren zelf te betrekken bij het vinden van een oplossing voor hun situatie. Het is positief dat de overheid dergelijke zwerfjongerenparticipatie financiert. Een andere positieve ontwikkeling is de stimulans die grote gemeenten krijgen voor initiatieven om jongeren terug te laten keren in de gemeenschap. Zorgelijk blijft het gebrek aan voldoende geschikte maatschappelijke opvangplaatsen voor minderjarigen.



Vijf procent van de 12- tot 16-jarigen en zestien procent van de 16- tot 20-jarigen heeft last van **depressieve klachten of angstige perioden**

—
4.4
—

Gezondheid

4.4.1 Gezondheid algemeen

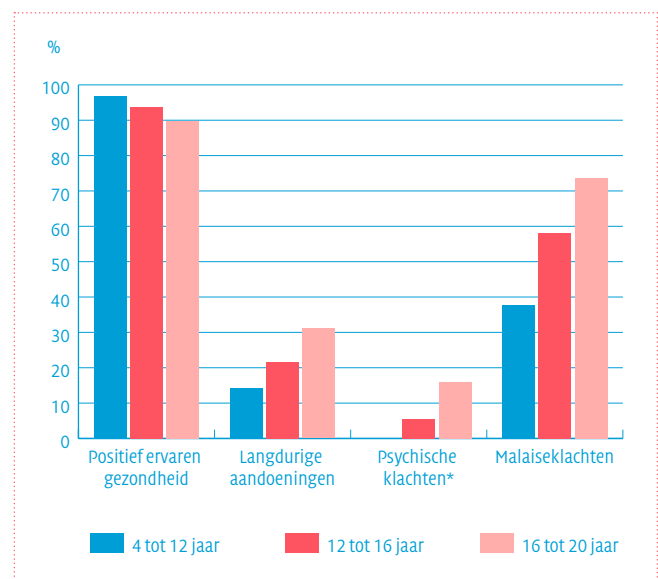
Het gaat in algemene zin goed met de gezondheid van Nederlanders, maar er zijn ook punten die beter kunnen, stelt de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2010 van het RIVM. Deze uitkomsten vormen met de rapportage Staat van de Gezondheidszorg 2010 van de IGZ een basis voor de Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011 *Gezondheid dichtbij*. Landelijke prioriteiten uit de nota die aanknopingspunten bieden voor het gemeentelijk gezondheidsbeleid: overgewicht, diabetes, depressie, roken en schadelijk alcoholgebruik. Inzetten op bewegen vormt een belangrijke prioriteit. Het kabinet bepleit eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van mensen en dat geldt ook voor de gezondheid van de jeugd. Investeren in hen loont, zo stelt het ministerie van VWS, omdat goede gedragingen die in de jonge jaren zijn aangeleerd, meer perspectief bieden voor de toekomst. Het vroeg signaleren van risico's of problemen maakt

dat vaak lichte hulp voldoende is en zware zorg voorkomen kan worden. Naast het bevorderen van een gezonde leefstijl van de jeugd, vroege signalering van risico's en inzet op weerbaarheid om verleidingen uit het dagelijks leven te weerstaan, vindt het kabinet dat het stellen van grenzen en het bewust stimuleren van een gezonde basis bij de jeugd gerechtvaardigd is (Landelijke nota gezondheidszorg 2011).

De meeste Nederlandse jongeren ervaren hun gezondheid als goed tot zeer goed. Daarbij gaat het zowel om hun lichamelijke als geestelijke gezondheid. Dit beeld is al jaren vrij constant. Tieners van 12 tot 20 jaar zijn wat minder positief dan kinderen jonger dan 12 jaar (CBS, 2011b). Kinderen die opgroeien in een eenoudergezin beoordelen hun gezondheid iets minder goed dan kinderen die opgroeien bij een ouderpaar. Dit geldt ook voor kinderen uit gezinnen met een laag inkomen - hierbij gaat het om het gestandaardiseerd huishoudinkomen, ofwel het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden - vergeleken met kinderen uit een gezin met een hoog inkomen (Knoops & Van der Mooren 2012).

Dat veel kinderen hun gezondheid als goed of zeer goed beoordelen, wil niet zeggen dat ze geen lichamelijke of geestelijke problemen hebben. Eén op de drie kinderen in de basisschoolleeftijd had in 2011 wel eens malaiseklachten, zoals hoofdpijn en moeheid. Onder kinderen van 12 tot 16 jaar is dat ruim de helft en onder 16- tot 20-jarigen bijna driekwart. Ook zijn er meer kinderen met een langdurige aandoening als eczeem, astma en bronchitis onder de oudere tieners dan onder de 4- tot 12-jarigen.

Tabel 4.1 Gezondheid naar leeftijd, 2011



*Gegevens over psychische klachten beschikbaar vanaf 12 jaar. Bron: CBS, 2011.

Kinderen kunnen op jonge leeftijd al last hebben van depressieve klachten of angstige perioden. Dit gold in 2011 voor ruim vijf procent van de 12- tot 16-jarigen. Onder 16- tot 20-jarigen zijn dat er ongeveer drie keer zo veel, 16 procent van hen gaf aan in het afgelopen jaar last te hebben gehad van deze psychische klachten (CBS, 2011b). Voor een kleine groep kinderen zijn psychische stoornissen reden om zelfmoord te plegen. Dit gold voor een derde van de 40 kinderen die in 2011 zichzelf van het leven beroofde (CBS, 2011c).

4.4.2 Kinder- en zuigelingensterfte

In 2011 werden 996 kinderen na een zwangerschap van minimaal 24 weken doodgeboren of overleden binnen een week na de geboorte. In Nederland dient aangifte van een doodgeboren kind te worden gedaan wanneer een kind levenloos wordt geboren na een zwangerschapsduur langer dan 24 weken. Deze perinatale sterfte komt voor bij zes per duizend levend- en doodgeborenen en is daarmee de afgelopen decennia fors afgenomen. In 2000 ging het nog om negen per duizend levend- en doodgeborenen.

Tabel 4.2 Perinatale sterfte

	2011	2000
Perinatale sterfte	996	1 882
w.v. doodgeborenen (24+)	620	1 253
w.v. levendgeborenen overleden een week na de geboorte	376	629

Bron: CBS.

Iedere dag vinden er in Nederland ongeveer 500 bevallingen plaats. Van de 180 duizend levendgeborenen in 2011 overleden er 654 vóór hun eerste verjaardag. Dit komt neer op vier per duizend (CBS, 2011d). Deze zuigelingensterfte is de laatste jaren ook afgenomen, in 2000 waren het er nog vijf per duizend. Drie kwart overleed binnen de eerste vier weken na de geboorte. Tussen hun eerste en vijfde jaar overleden 136 kinderen en tussen hun vijfde en achttiende jaar 268 kinderen (CBS, 2011e). Bij hun geboorte is de levensverwachting voor jongens 79,2 jaar en voor meisjes 82,9 (CBS, 2011f).

Tabel 4.3 Sterfte onder kinderen tot 18 jaar

	2011	2000
Levendgeborenen	180 060	184 397
Zuigelingensterfte	654	1 059
w.v. overleden binnen vier weken na de geboorte	468	808
w.v. overleden van vier weken tot en met 11 maanden na de geboorte	186	251
Sterfte onder kinderen van 1 tot 5 jaar	104	221
Sterfte onder kinderen van 5 tot 18 jaar	268	423

Bron: CBS.

Onder niet-westerse allochtonen blijkt de zuigelingensterfte relatief hoog. In 2011 ging het binnen deze herkomstgroep om vijf per duizend en bij de autochtonen om vier per duizend.

Een aantal jaren geleden bleek dat Nederland vergeleken met de rest van Europa een hoog kindersterftecijfer had – vanaf 2001 op of net onder het EU-gemiddelde – wat met name veroorzaakt werd door de perinatale en zuigelingensterfte die in andere landen harder afnam (*European Perinatal Health Report 2008*). Dit was aanleiding om in Nederland de ‘Stuurgroep zwangerschap en geboorte’ in te stellen. Uit hun rapport van 2009 komt onder andere naar voren dat een betere informatievoorziening, meer begeleiding en meer communicatie tussen professionals moet leiden tot een afname van de sterfte. De sterfte in de eerste vier weken (neonatale sterfte) behoort in Nederland bijna bij de middenmoot van de EU27-landen (Peristat, 2013). De sterfte na de eerste levensmaand, maar voor de eerste verjaardag (post-neonatale sterfte), lag in Nederland in 2010 iets lager dan het gemiddelde van de EU27-landen (WHO-HFA, 2013 via nationaalkompas.nl).

Het stimuleren van pathologisch onderzoek kan bijdragen aan inzicht in doodsoorzaken bij zuigelingen, wat kan helpen bij vroegtijdige signalering en preventie, zo blijkt uit onderzoek. Ook betere voorlichting is belangrijk bij het tegengaan van kindersterfte, vooral aan niet-westerse allochtonen. Ten slotte zouden preventie, prenatale diagnostiek en verbeterde jeugdgezondheidszorg kunnen bijdragen aan het verder terugdringen van vermijdbare sterfte zoals wiegendood (Knoeff-Gijzen en Kienhuis-Heerink 2009). In verdergaand pathologisch onderzoek voorziet de NODO-procedure, ingevoerd in 2012. De procedure houdt in dat bij onverklaard en onverwacht overlijden standaard door speciaal opgeleide artsen nader onderzoek wordt gedaan naar de doodsoorzaak.

In tegenstelling tot andere Europese landen heeft Nederland een verloskundig systeem dat gebaseerd is op risicoselectie. Dat betekent dat gezonde zwangere vrouwen worden begeleid door eerstelijnszorgverleners (verloskundige of verloskundig actieve huisarts). Gynaecologen in de tweede of derde lijn begeleiden zwangere vrouwen met een verhoogd risico, soms vanaf het begin van de zwangerschap, meestal na verwijzing door de eerstelijnszorgverlener vanwege complicaties. De invloed van het Nederlands verloskundig systeem met relatief veel thuisbevallingen op de perinatale sterfte is niet eenduidig, zo blijkt uit diverse onderzoeken die het RIVM aanhaalt. Wel blijkt sprake van een goede werking van het selectiemechanisme, waarbij verloskundigen de zwangere bij een verhoogd risico doorsturen naar de gynaecoloog (Nationaal Kompas Volksgezondheid 2013).

In de Landelijke nota gezondheidsbeleid van 2011 stelt het ministerie van VWS dat door informatie en voorlichting aan risicogroepen de nodige winst te halen valt. Het kabinet faciliteert daarin via het RIVM en het Erfocentrum. Er moet betrouwbare informatie beschikbaar zijn over gezond zwanger worden of zijn en over mogelijke risicofactoren als ongezonde werkomstandigheden. Het kabinet ondersteunt gemeenten in hun aanpak van babysterfte. Daartoe faciliteert VWS een driejarig project van het ErasmusMC waarbij zes proefgemeenten zorgexperimenten uitvoeren die passen bij de lokale situatie. De analyse van de slaag- en faalfactoren zal leiden tot *best practices* waarvan uiteindelijk alle gemeenten kunnen profiteren (Landelijke nota gezondheidsbeleid 2011).

Doodsoorzaken

Tabel 4.4 laat zien dat een groot deel van de overleden 0- tot 15-jarigen een natuurlijke dood is gestorven (93 procent) terwijl onder overleden 15- tot 20-jarigen bijna de helft een niet natuurlijke dood is gestorven. Voor beide leeftijdsgroepen geldt dat ongeveer twee keer zo veel jongens een niet-natuurlijke dood sterven als meisjes. De afgelopen jaren is het aantal jongeren dat een niet-natuurlijke dood is gestorven, afgenomen. Dit geldt vooral voor het aantal doden vanwege een verkeersongeval en privé-ongeval.

Tabel 4.4 Doodsoorzaken naar geslacht en leeftijd, 2011

	Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0-14	15-19	0-14	15-19	0-14	15-19
<i>Sterfte totaal</i>	937	217	552	145	385	72
<i>Totaal natuurlijke dood</i>	870	113	507	74	363	39
<i>Totaal niet-natuurlijke dood</i>	67	104	45	71	22	33
<i>Zelfdoding</i>	4	40	3	26	1	14
<i>Moord en doodslag</i>	12	6	6	4	6	2
<i>Verkeersongeval</i>	20	45	15	30	5	15
<i>Bedrijfsongeval</i>	1	1	1	1	-	-
<i>Privé-ongeval</i>	25	9	16	9	9	-
<i>Overig/onbekend</i>	5	3	4	1	1	2

Bron: CBS Statline.

4.4.3 Kinderen met een handicap

Een handicap kan variëren van slechthorend of slechtziend zijn tot het hebben van een motorische of verstandelijke beperking. Naar schatting heeft net iets minder dan twee procent van het aantal minderjarigen (tot 18 jaar) een handicap, wat neerkomt op ongeveer 66 duizend kinderen, zo blijkt uit een speciale Kinderen in Tel uit 2009 over kinderen met een handicap (Tierolf en Oudenampsen 2009). Rond de 14 duizend kinderen en jongeren (tot en met 23 jaar) zijn geïndiceerd voor zorg wegens een lichte

verstandelijke beperking en daaraan gerelateerde problematiek (Diepenhorst en Hollander 2011).

De visie in beleidskringen op mensen met een handicap is in Nederland in enkele decennia drastisch veranderd. De medisch-institutionele benadering van gehandicapten is ingeruild voor een visie waarbij de-institutionalisering, vermaatschappelijking en gelijke rechten de boventoon voeren. Het gebrek aan actuele informatie over deze doelgroep blijft echter bestaan. Met de wetswijzigingen vanwege de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) hebben belangenbehartigers en gemeenten meer behoefte aan concrete en cijfermatige informatie over de populatie kinderen met een beperking (Tierolf en Oudenampsen 2009).

Diverse rapporten benoemen de negatieve beeldvorming over mensen met een handicap of beperking. De SER stelt dat deze beeldvorming ertoe leidt dat sommige jongeren een negatief beeld ontwikkelen over hun mogelijkheden om te participeren, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Juist bij deze jongeren is het belangrijk dat zij een positief zelfbeeld hebben en voor zichzelf kunnen opkomen. De omgeving van de jongere speelt een cruciale rol in diens beeld over de eigen mogelijkheden. Zolang de mensen in de omgeving van de jongere niet zijn doordrongen van zijn of haar potentie, bestaat de kans dat institutionele oplossingen minder effect hebben. De SER deed daarom in 2007 al de aanbeveling om gerichte voorlichting te geven aan onder andere ouders om een cultuuromslag te bereiken (SER 2007). Het blijft ook in 2013 nog een zorg.

Ook wat betreft de effectiviteit van interventies en behandelingen bestaat onduidelijkheid, al komt hiernaar meer onderzoek. Voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking (lvb), jeugdigen met een IQ tussen de 50 en de 85 samen met beperkingen in hun sociale aanpassingsvermogen, is het nuttig om te kijken naar de Richtlijn Effectieve Interventies LVB. In 2011 hebben de Wit e.a. naar aanleiding van hun onderzoek aanbevelingen gedaan in deze Richtlijn voor een zo goed mogelijk ontwikkeling en voor gebruik van gedragsveranderende interventies. Voor de juiste behandeling wordt onder andere aanbevolen de diagnostiek uit te breiden en de communicatie en oefenstof aan te passen aan het niveau van de lvb-jeugdige, bijvoorbeeld door vereenvoudiging en structureren (zie lvgnet.nl).

In de Kinderrechtenmonitor 2012 zijn zorgen geuit over de verscherpte toegangseisen voor een persoonsgebonden budget (pgb). Positief is dat sinds 2013 150 miljoen euro extra beschikbaar is voor deze pgb's en hierbij de eisen enigszins zijn versoepeld (rijksoverheid.nl, zoekterm: pgb). De Kamer heeft zorgen geuit over de gevolgen voor (ouders van) kinderen met een beperking van

wijzigingen in de btw-vrijstelling zoals volgt uit de Wet Uitwerking fiscale maatregelen begrotingsakkoord 2013 (zie ook Kamerbrief, 4 februari 2013, MEVA – 3145498). Kosten voor zorg die al niet onder het verzekerde basispakket valt, zouden nog hoger kunnen oplopen.

In reactie op de aandachtspunten uit de vorige Kinderrechtenmonitor geeft het kabinet aan dat kinderen met een handicap moeten kunnen meedoen in de maatschappij en dat de gemeenten daarin een bijzondere taak hebben. De Wmo biedt gemeenten een kader om zelfredzaamheid en participatie van burgers met beperkingen te bevorderen, zoals het compensatiebeginsel dat inhoudt dat de gemeente de plicht heeft om oplossingen te bieden voor deze groep. (Kabinetsreactie Kinderrechtenmonitor 2012).

4.4.4 Fysieke en psychische gezondheid

Middelengebruik

Vier procent van de 12- tot 16-jarigen gaf in 2011 aan wel eens te roken en twee procent zei dat dagelijks te doen. Onder de 16- tot 20-jarigen ziet dit beeld er anders uit. Zo rookte een kwart van de jongeren in deze leeftijd wel eens en gaf 15 procent aan dit dagelijks te doen (CBS, 2011g). Roken kan leiden tot een hogere kans op allerlei ziektes, zoals kanker en longaandoeningen. Zeker bij minderjarigen zijn de longen nog gevoelig en hoe vroeger ze beginnen met roken, des te eerder en des te meer kans zij hebben op aandoeningen (nationaalkompas.nl, zoekterm: roken jongeren).

In ongeveer een derde van de gevallen zijn de ouders niet op de hoogte van het roken. Ook werd er in het afgelopen jaar maar bij 28 procent van de ondervraagde kinderen in de klas aandacht besteed aan het roken. Meer voorlichting aan zowel de ouders als de kinderen lijkt dan ook wenselijk. Positief is dat het percentage jeugdige rokers met 20 procent is afgenomen ten opzichte van 20 jaar geleden (NDM 2012).

Op 1 januari 2013 is de aangepaste Drank- en Horecawet ingegaan. De regels voor de verkoop van alcohol aan jongeren onder de 16 jaar zijn strenger geworden. Jongeren onder de 16 jaar zijn nu strafbaar als ze alcohol bij zich hebben op straat of op andere plekken in de openbare ruimte. Een wetsvoorstel om de verkoop van alcohol alleen nog toe te staan aan jongeren van 18 jaar en ouder ligt bij de Eerste Kamer.

Doel is dat jongeren voor hun zestiende verjaardag geen alcohol drinken, wat onder andere naar voren komt in het logo 'Geen 16? Geen druppel'. Desondanks had 17 procent van de 12- tot 16-jarigen in 2011 ooit wel eens alcohol gehad. Het aandeel zware drinkers, degenen die minstens één keer per week zes of meer glazen alcohol op één dag drinken, was onder deze jongeren nog geen half procent. Onder de 16- tot 20-jarigen ligt het gebruik van

alcohol fors hoger. Zo hadden in 2011 vier op de vijf jongeren ooit wel eens alcohol gedronken en behoorden bijna een op de tien tot de categorie zware drinkers (CBS, 2011g).

Het Trimbos-instituut heeft zich jaren ingezet voor deze leeftijdsverhoging, samen met GGD Nederland en het Nederlands instituut voor alcoholbeleid (STAP). Eén eenduidige leeftijdsgrens – in plaats van de moeilijk te handhaven dubbele grens van 16 jaar voor licht-alcoholische drank en 18 jaar voor zware alcohol – vergemakkelijkt de handhaving van de wet. Ook is er veel gezondheidswinst bij jongeren te boeken. Trimbos stelt dat wetenschappelijke studies overtuigend aantonen dat het invoeren van een leeftijdsgrens van 18 jaar één van de meeste effectieve maatregelen is om schadelijk alcoholgebruik door jongeren tegen te gaan (trimbos.nl). Bovendien gaat de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabak per januari 2014 omhoog van 16 naar 18 jaar. Een wetsvoorstel hiervoor is in juni 2013 door de Eerste Kamer aangenomen (Kamerbrief VWS, 25 juni 2013, 126135-105670-VGP).

In 2011 zijn 762 jongeren met een alcoholintoxicatie of alcoholvergiftiging in het ziekenhuis behandeld. Dat zijn gemiddeld twee kinderen per dag (Stap e.a. 2011). Nederland bekleedt de tweede plek op de ranglijst van minderjarigen die wekelijks drinken in Europa (Currie e.a. 2004, in: RIVM 2008). Omdat het lichaam van minderjarigen nog in ontwikkeling is, kan alcoholgebruik schade veroorzaken aan de gezondheid en aan de hersenen in het bijzonder. Ook heeft het gevolgen op de korte termijn. Zo komt delinquent en agressief gedrag vaker voor bij 12 tot 16 jarigen die wekelijks drinken (NDM 2012). Ook angstklachten en depressieve klachten blijken samen te hangen met wekelijks alcoholgebruik, met name op de leeftijd van 12 of 13 jaar (NDM 2012; Malmberg e.a. 2010).

Jongeren onder de 18 jaar mogen niet worden toegelaten in coffeeshops. Desondanks zijn er manieren waarop zij aan drugs kunnen komen. Cannabis (softdrugs) is door 0,3 procent van de basisschool-scholieren wel eens gebruikt. Tussen de 12 en 19 jaar begint dit percentage toe te nemen; van de 17- en 18-jarigen heeft 44,6 procent ooit wel eens cannabis gebruikt (zie tabel 4.6). Gemiddeld genomen beginnen scholieren met blowen als ze 13 jaar zijn (Trimbos 2011, p. 64). Ten aanzien van harddrugs is het percentage 'ooit-gebruikers' een stuk lager; 3,5 procent van de 12- tot 19-jarigen heeft ooit harddrugs gebruikt (Trimbos-instituut 2011).

Nederland voert geen uitgebreid beleid op drugsgebruik bij jongeren. Voorlichting en preventie zijn de voornaamste middelen. Wel zijn bepaalde maatregelen genomen om minderjarigen te beschermen tegen drugsgebruik. Zo zijn per 1 januari 2012 de gedoogcriteria voor coffeeshops aangescherpt. Ook mogen per 1 januari 2014 coffeeshops niet dichterbij scholen voor voortgezet of beroepsonderwijs zitten dan 350 meter (Kamerstukken II 2011/12, 24077, nr. 267).

Tabel 4.5

Percentage gebruikers van cannabis ooit in het leven en in de afgelopen maand (actueel) onder scholieren van het voortgezet onderwijs 2011

	12 jaar	13 jaar	14 jaar	15 jaar	16 jaar	17-18 jaar
Ooit	1,2	5,8	10,6	21,3	32,5	44,6
Actueel	0,2	2,9	4	10,1	15,7	17,9

Bron: Peilstationsonderzoek Trimbos-instituut 2011.

Overgewicht

In de afgelopen 30 jaar is overgewicht een toenemend probleem geworden. Vooral onder de oudere tieners is het aandeel met overgewicht in deze periode fors toegenomen. In 2011 had 15 procent van de 16- tot 20-jarigen overgewicht, in 1981 was dat nog 5 procent. Bij bijna 12 procent ging het om matig overgewicht en bij ruim 3 procent om ernstig overgewicht.

Tabel 4.6

Percentage kinderen met overgewicht naar leeftijd, 2011

	4 tot 12 jaar	12 tot 16 jaar	16 tot 20 jaar
Totaal	12,7	10,7	15,1
Matig overgewicht*	9,7	9,3	11,7
Ernstig Overgewicht**	2,9	1,4	3,4

Bron: CBS.

* % personen met een BMI vanaf 25,0 kg/m² tot 30,0 kg/m². Voor personen jonger dan 18 jaar gelden andere grenswaarden. Deze waarden corresponderen met de BMI-waarden van 25,0 kg/m² en 30,0 kg/m² voor volwassenen

**% personen met een BMI van 30,0 kg/m² en hoger. Voor personen jonger dan 18 jaar gelden andere grenswaarden. Deze waarden corresponderen met een BMI-waarde van 30,0 kg/m² voor volwassenen.

Ziekten die vaak het gevolg zijn van overgewicht, zoals hart- en vaatziekten, komen niet of nauwelijks voor bij minderjarigen met overgewicht. Maar over het algemeen is hun bloeddruk hoger en zijn ook hun cholesterolwaarden hoger dan bij kinderen met een gezond gewicht (Bekkers e.a. 2012). Dit verhoogt de kans op ziektes in de toekomst. In 2007 heeft de Europese Commissie een witboek uitgebracht waarin zij aanbevelingen doet om overgewicht te verminderen, zoals lichaamsbeweging stimuleren, gezonde voeding



aantrekkelijker maken en zelfregulering aanmoedigen (Commissie van de EG 2007). Dit laatste is ook vastgelegd in de AVMS-richtlijn, die de plicht voor lidstaten behelst om zelfreguleringsmechanismen aan te moedigen. Na instemming met de Nota Overgewicht 2009, werd het Nederlands beleid vooral gericht op het aanpassen van de reguleringscode van producenten. Kinderen onder de 12 jaar moet reclame voor ongezonde voeding zoveel mogelijk bespaard worden. Daarnaast wordt overgewicht ook aangepakt met het stimuleren van een 'samenhangende, lokale aanpak', bijvoorbeeld door het opzetten van sportprogramma's in buurten (zie ook nji.nl). Dat in 2013 26 miljoen euro extra beschikbaar is voor het verminderen van overgewicht (Kamerstukken II, 2011/12, 31899, nr. 21) is dan ook positief. Dit is van belang in het kader van de jeugdbeschermingstaak van de overheid.

Astma

De meest voorkomende chronische ziekte onder Nederlandse kinderen is astma. Opvallend genoeg komt astma meer voor bij kinderen met laag opgeleide ouders dan bij kinderen met hoog opgeleide ouders. Het betreft een verschil van ongeveer 25 procent (RIVM 2011). Wel zegt de aanwezigheid van astma of een allergie bij een (van de) ouder(s) veel meer over het risico op astma dan de opleiding van de ouders (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Bij 23 procent van de 2- en 3-jarige kinderen komt astma voor. Naarmate ze ouder worden neemt dit percentage af; 13 tot 14 procent van de kinderen ouder dan zes jaar heeft er nog last van. Van de kinderen jonger dan vijf jaar heeft 5 tot 6 procent last van frequente astmaproblemen. Dit neemt met twee procent af in de loop van de jaren. Kinderen met astma zijn psychisch even gezond als andere kinderen, presteren op school net zo goed en zijn even vaak lid van een sportclub. Maar hun gezondheid is slechter en ouders ondervinden dat deze kinderen vaker beperkingen hebben bij dagelijkse activiteiten (RIVM 2011).

Een aan dit onderwerp gerelateerd discussiepunt betreft de fijnstofproblematiek. Bij fijnstof gaat het om luchtverontreiniging door een mengsel van deeltjes van verschillende grootte en van diverse chemische samenstelling (MNP en RIVM 2005, p. 12). Fijnstof komt voort uit verschillende bronnen, zoals wegtransport, landbouw, maar ook uit zeezout en overige bodemstoffen (MNP en RIVM 2005, p. 13). Deze luchtvervuiling kan de longen aantasten, met bijvoorbeeld verergering van luchtwegaandoeningen als astma en hart- en vaatziekten of zelfs fataal zijn. Effectief beleid is noodzakelijk. In 2012 bleken 46 gemeenten niet aan de fijnstofnormen te voldoen (Van Zanten e.a. 2012, p. 11).

Op het moment staat dit punt op de politieke agenda met als doel aan de Europese voorschriften te voldoen (zie Europese Richtlijn (2008/50/EG)). Zo is het Programma Gecombineerde Luchtwassers (PGL) opgezet dat dient te zorgen voor een substantiële vermindering van onder andere fijnstof van veehouderijen (zie Kamerbrief, 12 februari 2013, IENM/BSK-2012/245990). Hoewel nog steeds sprake is van overschrijdingen van voorgeschreven grenswaarden (bijvoorbeeld door wegtransport en in de landbouw), wordt verwacht dat de concentratie fijnstof waaraan de bevolking tussen 2011 en 2015 wordt blootgesteld zal dalen (Van Zanten e.a. 2012, p. 10).

Vaccinatie

Kinderen in Nederland worden ingeënt tegen twaalf ernstige infectieziekten. Deze infectieziekten waren vroeger belangrijke doodsoorzaken bij kinderen. Dankzij de vaccinaties in het Rijksvaccinatieprogramma komen deze infectieziekten in Nederland niet of nauwelijks meer voor. Het RIVM coördineert het Rijksvaccinatieprogramma in opdracht van het ministerie van VWS. In de uitvoering wordt samengewerkt met consultatiebureaus, de GGD en de Centra voor Jeugd en Gezin. Deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma is niet verplicht. De meeste ouders doen dat wel: 95 procent van de ouders laat hun kind inenten. Dat is nodig om zo veel mogelijk mensen individueel te beschermen.

In juni 2013 ontstond er een uitbraak van de mazelen in het gebied tussen Zeeland en de Veluwe. Volgens het RIVM hield de locatie van de uitbraak verband met de hoge concentratie reformatorische gezinnen aldaar, waarvan de kinderen om religieuze redenen meestal niet worden ingeënt (rivm.nl). Daarmee brak het debat los over de weging van twee fundamentele (maar in deze kwestie tegengestelde) belangen: de godsdienstvrijheid en autonomie van ouders enerzijds en het recht op goede gezondheidszorg en -bescherming van kinderen anderzijds. Nederland telt volgens het RIVM ongeveer 250.000 mensen die om levensbeschouwelijke redenen niet zijn ingeënt. Behalve bevindelijk gereformeerden doen ook sommige antroposofen dit niet. Het RIVM meldt dat circa 1 op 1000 patiënten overlijdt aan de mazelen. Ook doofheid en hersenbeschadiging kunnen het gevolg zijn. Bij de vorige grote mazelen-uitbraak in 1999/2000 stierven drie kinderen (rivm.nl).

Seksuele gezondheid

Van de Nederlandse jongeren heeft de helft op de leeftijd van 17,1 jaar ervaring met geslachtsgemeenschap. Het merendeel van de jongeren gebruikt bij hun eerste keer een anticonceptiemiddel (De Graaf et al, 2012).

Het aantal jongeren dat wel eens gedwongen is om seksuele handelingen te verrichten die ze eigenlijk niet willen doen, is onder

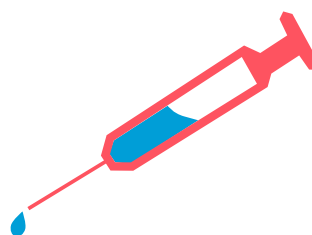
meisjes van 12 tot 18 jaar elf procent en onder jongens in deze leeftijd vijf procent.

Als tienermeisjes zwanger worden, kiest 62 procent voor een abortus (Rutgers WPF, 2012). Jaarlijks zijn er ongeveer 28 duizend in Nederland wonende vrouwen die een abortus laten verrichten. In 2009 was het aantal abortussen met 7.200 het grootst in de leeftijdsgroep 20 tot 24 jaar. Ook relatief vonden in deze leeftijdsgroep de meeste abortussen plaats: bijna 15 per duizend vrouwen. Dit cijfer is ruim twee keer zo hoog als bij meisjes jonger dan 20 jaar (CBS 2011).

Onder meer vanwege de vrij open manier waarop in Nederland wordt omgegaan met anticonceptie en abortus is het aandeel tienermoeders vergeleken met andere Europese landen laag (Beets en van den Brakel, 2012). In 2011 werden vijf op de duizend vrouwen voor hun 20e verjaardag voor het eerst moeder. Van deze moeders is ruim een op de tien gehuwd. Het aandeel tienermoeders is onder (voormalig) Antilliaanse en Surinaamse meisjes beduidend hoger en onder Turkse en Marokkaanse meisjes iets lager dan onder autochtone meisjes (CBS, 2011).

Het is niet bekend hoeveel lesbische, homo- en biseksuele (LHB) jongeren er precies zijn, daar zijn alleen schattingen van. 1 op de 11 jongens en 1 op de 5 meisjes heeft wel eens seks gehad met iemand van hetzelfde geslacht of zou dat willen proberen. Bij de meisjes heeft de meerderheid dat (nog) niet gedaan, bij de jongens ongeveer de helft wel en de andere helft niet (Rutgers WPF, 2012). Op een gemiddelde school van duizend leerlingen met ongeveer een gelijke verdeling jongens en meisjes betekent dit dat er ongeveer negentig meisjes zich (ook) aangetrokken voelen tot meisjes en ongeveer 30 meisjes zullen zich (later) lesbisch of bi noemen. Ongeveer 65 jongens voelen zich (ook) aangetrokken tot jongens en ongeveer 35 jongens zullen zich (later) homo of bi noemen (Movisie, 2012).

De leeftijd waarop jongeren ontdekken dat ze homo-, lesbische of biseksuele gevoelens hebben, varieert. Uit onderzoek van het Sociaal-Cultureel Planbureau onder homo-, lesbische en bi-jongeren blijkt dat meisjes gemiddeld 13,5 jaar oud zijn als zij zich bewust worden van hun seksuele voorkeur. De jongens zijn gemiddeld 12,6 jaar oud als zij zich bewust worden van hun seksuele voorkeur. De meeste jongeren stellen hun omgeving niet



direct op de hoogte van hun gevoelens. De meisjes zijn gemiddeld 16,5 jaar en de jongens gemiddeld 16,3 jaar als ze iemand voor het eerst vertellen over hun seksuele voorkeur. Meisjes en jongens zwijgen dus langer dan 3,5 jaar over hun lesbische, homo-, of bi-voorkeur tegenover hun omgeving (SCP, 2010).

Over de seksuele gezondheid van transgender kinderen en kinderen met een intersekse conditie is weinig tot geen kennis.

Psychische problemen

Jaarlijks kampt 3,8 procent van de jongeren (13-17 jaar) met een depressie; 15 procent van de jongeren heeft voor het achttiende levensjaar een depressieve episode meegemaakt (Trimbos-Instituut 2011, p. 2). Gezien de impact en de gevolgen hiervan, zoals verminderde schoolprestaties en een verstoring van de ontwikkeling, is dit zorgelijk. De ziekte duurt gemiddeld zes maanden, maar bij één van de vijf gevallen duurt een depressie langer dan twee jaar. Bovendien is na herstel de kans op een nieuwe episode 70 procent in de volgende vijf jaar. Hoe langer een episode, hoe groter de kans op een volgende. Wat betreft de lange termijn, lopen mensen met een depressie meer kans op voortijdig overlijden; deze factor bedraagt 1,65 ten opzichte van mensen die nooit een depressie hebben gehad (Trimbos-Instituut 2011).

Een andere groep die te maken heeft met psychische problemen betreft kinderen met ouders met een psychische aandoening of verslaving (ook wel KOPP of KVO genoemd). In Nederland gaat het om 577 duizend kinderen. Hiervan heeft 96 procent van de ouders een psychische aandoening, zoals een paniekstoornis of een depressie. Deze omstandigheden vergroten de risicofactoren, zoals een onveilige hechting aan de ouder, gevoelens van schuld, de afwezigheid van een ouder en huiselijk geweld (Trimbos-Instituut 2012).

577 duizend kinderen hebben een of twee ouders met psychische problemen of een verslaving

Het is de bedoeling dat met de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015, ondanks het protest van de KNMG en NVK, de hulp voor jeugdigen met psychische problemen zal worden gedecentraliseerd. Gemeenten moeten voortaan de hulp verzorgen. Het idee hierachter is dat zij meer maatwerk en een integrale aanpak kunnen bieden (Toelichting VWS, brief J-3157855).

4.4.5 Toegang tot gezondheidszorg

AWBZ

Voor sommige vormen van zorg kan een kind een AWBZ-indicatie krijgen. In 2012 betrof dit 47.910 kinderen (Toelichting VWS,

brief J-3157855). Zij kunnen op grond van deze Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) - mits zij verzekerd zijn tegen ziektekosten - aanspraak maken op een persoonsgebonden budget (pgb). De gestelde eisen om aanspraak te maken op zo'n pgb zijn sinds 2013 weer versoepeld. Wel zouden de bezuinigingen en de daarmee vergezeldte btw-verhogingen kunnen leiden tot hogere zorgkosten voor kinderen met een handicap en zo de toegang tot de zorg kunnen vermoeilijken.

Wachlijsten

Veel kinderen met psychische klachten komen op een lange wachtlijst. In 2010 waren er 10.100 gevallen van kinderen met psychische problemen die langer moesten wachten dan volgens de bestaande treeknormen is toegestaan. Een treeknorm bepaalt hoe lang mensen maximaal mogen wachten voor een behandeling (zie treeknorm.nl). Desondanks gaat het om een daling van tien procent in een jaar tijd terwijl het aantal cliënten met vijf procent is toegenomen. (GGZ 2010, p. 13). Maar voor de ontwikkeling van kinderen is lang wachten op een behandeling ongunstig.

4.4.6 Kinderrechtenbeschouwing

Kinder- en zuigelingensterfte

Kinderen hebben het recht op leven, overleven en ontwikkeling (artikel 6 IVRK). Daarnaast hebben zij het recht op een zo groot mogelijk mate van gezondheid en op voorzieningen voor eventueel benodigde behandelingen (artikel 24 IVRK). Met name baby- en kindersterfte worden in verband gebracht met voornoemde rechten en de te verlangen overheidsmaatregelen. Het is positief dat de zuigelingensterfte in Nederland de laatste jaren flink is afgenomen en dat de cijfers beter zijn ten opzichte van andere Europese landen dan een paar jaar geleden.

Kinderen met een handicap

Volgens artikel 23 IVRK 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. Het Kinderrechtencomité heeft een aantal aanbevelingen gedaan voor de zorg voor kinderen met een handicap. Dan gaat het om regelgeving ter bescherming van gehandicapte kinderen, het ontwikkelen van programma's voor vroegtijdige ontdekking van en interventie rond 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 (Kinderrechtencomité 2009, par. 50). Overigens heeft Nederland het Internationaal Verdrag Personen met Handicap nog

niet ondertekend. In de reactie op de Kinderrechtenmonitor 2012 heeft het kabinet wel aangegeven dit te willen doen.

Fysieke en psychische gezondheid

Het *General Comment* nr. 15 over gezondheid en artikel 24 IVRK is door het Comité voor de Rechten van het Kind opgesteld (2013). Naarmate zij ouder worden, hebben kinderen het recht om eigen keuzes te maken met betrekking tot hun gezondheid. Hiervoor is het van belang dat kinderen toegang hebben tot informatie over alle aspecten van de gezondheid die voor hen begrijpelijk is en past bij hun leeftijd en ontwikkeling, zodat zij goed geïnformeerd, keuzes kunnen maken. Hier is een duidelijke link met artikel 12 van het IVRK zichtbaar.

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 (RVZ 2011). Informatievoorziening is daarin cruciaal. Nederland zal dan ook moeten zorgen voor goede voorlichting over gezondheid, voeding en hygiëne. De beleidsvoornemens in de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid 2011 zijn een goede stap in die richting. Iedere vier jaar volgt zo'n rapport, maar het is van belang tussentijds te monitoren. Ten aanzien van het gebruik van softdrugs zijn belangrijke maatregelen genomen om coffeeshops te weren uit schoolomgevingen. Positief zijn de programma's om overgewicht tegen te gaan zoals de programma's Gezonde School, Jongeren op Gezond Gewicht en Sport en Bewegen in de Buurt.

Het is zorgelijk dat een groot deel van de Nederlandse kinderen niet voldoet aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen en dat de groep kinderen met overgewicht blijft toenemen. 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. Opvallend genoeg ligt in Nederland de nadruk van het beleid erg op een gezonde leefstijl. In vergelijking met andere landen is er bijzonder weinig focus op de psychische gezondheid (zie nationaalkompas.nl).

In de recente discussie over vaccinaties stelt de Kinderombudsman zich op het volgende standpunt. Nederland heeft zich door ratificatie van het VN-Kinderrechtenverdrag verplicht om het recht van kinderen op overleving (artikel 6 lid 2 IVRK), op bescherming (artikel 19 IVRK) en op goede gezondheid en gezondheidszorg (artikel 24 IVRK) te waarborgen. Op basis van het Kinderrechtenverdrag keurt de Kinderombudsman het af dat sommige kinderen niet worden ingeënt. Kinderen die geen vaccinatie krijgen, worden onnodig aan risico's blootgesteld: een mazelen-besmetting is in



potentie levensbedreigend. Daarbij vindt de Kinderombudsman dat ouders zich moeten realiseren dat hun beslissing ook gevolgen kan hebben voor de gezondheid van anderen. Hun kind kan immers weer een ander kind besmetten. De Kinderombudsman is desondanks geen voorstander van ingrijpende maatregelen, zoals verplichte vaccinatie of het tijdelijk ontzetten van de ouders uit de ouderlijk macht. Ouders blijven primair verantwoordelijk voor hun kinderen. Een verplichting werkt volgens deskundigen niet (o.m. Roel Coutinho, directeur Centrum Infectieziektebestrijding van het RIVM). Mentaliteitsverandering bij ouders moet geleidelijk worden bewerkstelligd. Zij moeten door juiste informatieverstrekking maar met respect voor hun levensovertuiging tot andere inzichten worden gebracht (zie dekinderombudsman.nl).

Toegang tot gezondheidszorg

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 het nieuwe *General Comment* nr. 15), en op een voor de ontwikkeling van een kind toereikende levensstandaard (artikel 27 IVRK). Kinderen met een handicap verdienen bijzondere zorg (artikel 23 IVRK) van de overheid. Om het recht op gezondheid te verwezenlijken, moet Nederland volgens lid 2 van dit artikel 'passende maatregelen' nemen. Hieraan wordt invulling gegeven door onder andere de AWBZ. Met een pgb krijgen kinderen zorg op maat en dat is in overeenstemming met het Kinderrechtenverdrag. Door de versoepeling van het toewijzen van pgb's wordt hier al deels aan tegemoet gekomen. Toch blijft het van belang hierbij de vinger aan de pols te houden, want de verdere bezuinigingen in de zorg stemmen niet gunstig. Willen kinderen het recht op een optimale gezondheid genieten, dan is verdere inkorting van de wachttijden in de zorg noodzakelijk.

Toegang tot de juiste zorg en voorlichting geldt ook voor kinderen met psychische problemen en hun ouders en hulpverleners. Het Kinderrechtencomité wees tijdens de bespreking van Nederland in 2009 op de lange wachttijden van kinderen voor geestelijke gezondheidszorg (Kinderrechtencomité 2009, par. 51 en 52). In de eerstelijns psychologische zorg wacht een cliënt (volwassenen en kinderen) in 2011 gemiddeld 21 dagen op hulp. Dit is iets langer dan in 2010, maar ongeveer drie dagen korter dan in 2009 (Nederlandse zorgautoriteit, 2013). Vanwege de ernst van de problematiek blijft deze groep wachtenden nog steeds een punt van zorg.



4.5

Conclusies en aanbevelingen



4.5.1 Conclusies

Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, is verder gestegen naar een op negen kinderen. Dit is een groep die prioriteit verdient. Deze visie wordt gedeeld door het kabinet, dat extra middelen vrijmaakte om armoede onder kinderen te bestrijden. De beschikbaarheid van en toegang tot sport, spel en cultuur blijkt onvoldoende te worden bijgehouden. Onderzoek toont aan dat sport en culturele activiteiten bijdragen aan sociale cohesie en zelfvertrouwen. Hier gaat een preventieve werking vanuit, ook tegen het vervallen in crimineel gedrag.

Het is zorgwekkend dat er in Nederland op jaarbasis negenduizend zwerfjongeren tot 23 jaar zijn. Te veel kinderen komen al voor hun achttiende levensjaar in de maatschappelijke opvang of op straat terecht. Deze groep heeft beperkte of geen toegang heeft tot de voorzieningen die staan genoemd in het Kinderrechtenverdrag. In de Kinderrechtenmonitor van 2012 werd al bepleit dat Nederland de verplichting heeft om in het licht van artikel 6 en 27 IVRK adequate opvang te bieden voor deze minderjarigen. De stappen die de staatssecretaris heeft aangekondigd, zijn positief. Hoewel er meer inzicht is gekomen in de problematiek en bestaande voorzieningen voor deze groep, is er nog geen verbetering opgetreden.

De gezondheid van kinderen in Nederland is over het algemeen goed. Dat geven kinderen en jongeren zelf ook aan. Toch valt op dat met name kwetsbare groepen, zoals kinderen van buitenlandse afkomst (kindersterfte onder allochtonen is relatief hoger) en kinderen in gesloten jeugdzorg en het speciaal onderwijs, vaker te maken krijgen met gebrekkige (toegang tot) gezondheidszorg. De verslechterde economische situatie in Nederland maakt dat deze kinderen de komende jaren scherp in de gaten moeten worden gehouden. Zuigelingensterfte is de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen en daarmee behoort Nederland weer tot de groep Europese landen met lage sterftecijfers. Dat is een goede ontwikkeling, maar neemt niet weg dat goede zorg voor het nog ongeboren of pasgeboren kind van essentieel belang blijft.

Aangezien er geen eenduidige definitie van kinderen met een beperking of handicap wordt gehanteerd, zijn er weinig cijfers beschikbaar. Gezien de kwetsbaarheid van deze groep kinderen

en de bijkomende problematiek is het van uiterst belang meer aandacht hieraan te besteden. Er zou bijvoorbeeld aansluiting gezocht kunnen worden bij de Internationale Classificatie van Stoornissen, Beperkingen en Handicaps (ICIDH) opgesteld door de Wereldgezondheidsorganisatie. Ook is het aan te bevelen onderzoek naar effectieve interventies en behandelingen te stimuleren. Ten slotte is het mogelijk dat deze groep door bezuinigingen nog meer beperkt wordt in de mogelijkheden. Dit dient goed in de gaten te worden gehouden.

De leeftijdsgrens voor het kopen van tabak en alcohol is verhoogd naar 18 jaar. Of dit een positieve ontwikkeling zal blijken, dient zorgvuldig geëvalueerd te worden. Er ligt een risico dat jongeren andere manieren vinden om toch aan deze middelen te komen. Goede voorlichting blijft essentieel, zodat jongeren over de gevolgen van alcohol, roken en drugs worden ingelicht.

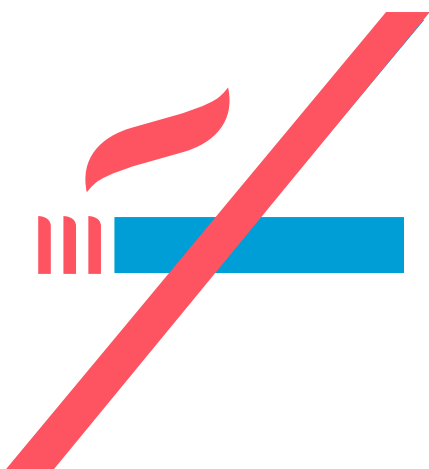
Overgewicht is in Nederland een serieus probleem. Tussen de 11 en 15 procent van de jongeren heeft hiermee te kampen. Op het moment bestaan al diverse programma's, zoals schoolprogramma's over gezond eten en bewegen en een nationaal actieprogramma voor sport en bewegen in de buurt. Een gezonde leefstijl kan maximaal worden gestimuleerd door het ontwikkelen van effectieve programma's voor en de promotie van gezond eten en sporten. Belangrijk is om hiermee al vroeg te beginnen.

Psychische problemen verdienen ook meer aandacht. Aanbevolen wordt om behandelingen meer klachtgericht te maken (specifiek gericht op de slaapproblemen, assertiviteitsproblemen, etc.) en ook om meer bewegen te stimuleren (Trimbos-Instituut 2011). Kinderen van ouders met een psychische stoornis of verslaving hebben adequate ondersteuning nodig. Het is nodig de lengte van huidige wachtlijsten aan te pakken. Hoe langer gewacht wordt met onder andere de behandeling van psychische klachten, des te meer de situatie verergert en de ontwikkeling van het kind negatief beïnvloed wordt. Belangrijk is dus om een betere doorstroom te stimuleren.

Astma is de meest voorkomende chronische ziekte onder kinderen in Nederland. Triggers zijn onder andere stof, tabaksrook en luchtweginfecties. De meeste van deze triggers zijn niet weg

te nemen uit het dagelijks leven, al zou met een verminderde blootstelling aan tabaksrook een hoop bereikt kunnen worden (RIVM 2011, p. 53). Met het rookverbod is hier al een goede slag gemaakt. Daarnaast is ook belangrijk dat overschrijdingen van fijnstofgrenswaarden goed worden gemonitord en gehandhaafd, om een betere luchtkwaliteit te kunnen garanderen.

Het Kinderrechtencomité vraagt Nederland om het voorbehoud bij artikel 26 dat kinderen geen zelfstandig recht op sociale zekerheid toekent in te trekken (Kinderrechtencomité 2009, par. 11). De Nederlandse overheid is hier vooralsnog geen voorstander van. Net als het Kinderrechtencomité vindt de Kinderombudsman dat de overheid dit voorbehoud zou moeten intrekken, omdat er ook kinderen zijn met ouders die daarin geen hulp bieden. Het blijkt nodig dat de rechter soms aan kinderen zelfstandig noodbijstand toekent. De wetgever dient deze positie van het kind verder te versterken in de gevallen waarin de ouders niet of niet voldoende kunnen voorzien in een toereikende standaard voor het kind.



4.5.2 Aanbevelingen

Kinderen in armoede

1. De ministeries van VWS en SZW dienen de huidige groep kinderen die leven in armoede nauwkeurig te volgen en in te zetten op verbeteringen zodat de armoede onder kinderen wordt teruggedrongen.
2. Gemeenten moeten beleid ontwikkelen, speciaal gericht op kinderen die opgroeien in armoede. Hierin moet niet alleen aandacht zijn voor sportieve en culturele ontwikkeling, maar ook voor financiële ondersteuning, schuldpreventie, onderwijs en gezondheid. Gemeenten doen er goed aan een kindpakket samen te stellen. Dit pakket bevat tenminste de meest noodzakelijke behoeften, aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving: vouchers voor basisbehoeften zoals een stel winter- en zomerkleren en bijvoorbeeld lessen voor een basiszwemdiploma, een bibliotheekpasje, toegang tot lokaal openbaar vervoer en deelname aan een wekelijkse activiteit ter ontspanning of sportieve of culturele ontwikkeling. Dit pakket moet beschikbaar zijn voor alle kinderen in een huishouden met een besteedbaar inkomen onder de norm van 120 procent van het sociale minimum.
3. De Nederlandse overheid dient het voorbehoud bij artikel 26 IVRK dat kinderen geen zelfstandig recht op sociale zekerheid toekent, in te trekken.

Toegang tot sport, spel en cultuur

4. Te veel tieners voldoen niet aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen (NNGB). Het ministerie van VWS en de gemeenten dienen ervoor te zorgen dat de openbare ruimte uitnodigt tot sport en bewegen, met name in de dichtbevolkte binnensteden verdient dit prioriteit. Voorkomen dient te worden dat in de steden een tekort aan accommodaties dreigt.
5. Periodieke rapportages over de maatschappelijke deelname van kinderen en jongeren aan culturele en andere activiteiten moeten prioriteit krijgen van het ministerie van VWS.

Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats

6. Het voorkomen van zwerven en verbeteren van de positie van zwerfjongeren dient prioriteit te krijgen. Landelijke uitrol van goedlopende initiatieven is wenselijk. Het ministerie van VWS dient de regie te voeren, toezicht op de gemeenten te houden en de middelen te verstrekken en te waarborgen.
7. Het aantal minderjarige jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats is onvoldoende in beeld. Het ministerie van VWS dient beter zicht te krijgen op deze groep.

Kinder- en zuigelingensterfte

8. Beleid om kinder- en zuigelingensterfte verder terug te dringen dient te worden voortgezet. Voortgangsrapportages over voorlichting en preventie, zoals toegezegd in de Landelijke Nota Gezondheidszorg 2011 en met nauwe betrokkenheid van gemeenten, dienen ook voor het verschijnen van de volgende nota in 2015 beschikbaar te komen.

Kinderen met een handicap

9. Kinderen met een beperking dienen een prioriteit te zijn voor het ministerie van VWS. Meer inzicht dient te komen in aantallen en omvang van de diverse problematieken. Kinderen die extra zorg behoeven dienen voldoende hulp en middelen te krijgen om volwaardig deel te kunnen nemen aan de maatschappij.
10. De regering dient het Internationaal Verdrag Personen met een Handicap zo snel mogelijk te ondertekenen en te ratificeren.

Fysieke en psychische gezondheid

11. Astma is de meest voorkomende chronische ziekte bij kinderen in Nederland en vraagt dus om extra overheidsaandacht. De ministeries van EZ en VWS dienen een betere luchtkwaliteit te garanderen, onder andere door streng toe te zien op de voorgeschreven grenswaarden voor fijnstof (onder andere in de landbouw en wegenbouw). Ook factoren in de meer directe omgeving dienen aandacht te krijgen, zoals rokende ouders.
12. Het ministerie van VWS dient te zorgen dat kinderen en jongeren met psychische problemen die hulp nodig hebben, net als kinderen van ouders die kampen met psychische problemen of verslaving, voldoende ondersteund worden.
13. Zelfdoding bij jongeren is een ander thema waar de overheid actief op moet inzetten, met name door sociale uitsluiting tegen te gaan en pesten via scholen aan te pakken.

Toegang tot gezondheidszorg

14. Doorlooptijden en wachtlijsten in de gezondheidszorg voor onder andere psychische hulpverlening dienen verkort te worden door extra te investeren in de zorg en in de samenwerking tussen ketenpartners. Hiertoe dient een plan van aanpak te worden opgesteld met concrete doelstellingen.



Caribisch Nederland

De welvaart en het welzijn van kinderen op de BES-eilanden is anders dan in Europees Nederland maar vanzelfsprekend dienen ook op de eilanden de gezondheidszorg en culturele en sportactiviteiten voor kinderen van goed niveau te zijn.

Armoede

Het leven op Saba is volgens deskundigen het duurst omdat bijna alles moet worden geïmporteerd. Saba is daarmee het armste eiland van de drie. In vergelijking met Europees Nederland zijn echter alle drie de eilanden zeer arm. Op zowel Bonaire, als op Sint Eustatius en Saba groeien veel kinderen op in armoede, stelt UNICEF. Veel ouders moeten meerdere banen combineren om rond te komen, wat invloed heeft op de aandacht voor hun kinderen. Daarnaast zijn er problemen als beperkte woonruimte, geen geld voor kinderopvang en het ontbreken van middelen voor naschoolse activiteiten (Kloosterboer 2013a,b,c). Deze situatie is niet in lijn met de rechten die voortvloeien uit het Kinderrechtenverdrag.

Sport en cultuur

Kinderen en jongeren geven in de interviews met UNICEF veelal aan dat er te weinig te doen is op de eilanden. Het belang van het recht van kinderen op recreatie, spel en vrije tijd wordt daarnaast nog onvoldoende erkend op de eilanden. Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden is het moeilijk om voldoende mogelijkheden tot sport, muziek en andere cultuur te bieden. De knelpunten liggen voornamelijk bij het ontbreken van middelen, voorzieningen en expertise.

Gezondheidszorg

Consultatiebureaus zijn op de BES-eilanden ondergebracht in de Centra voor Jeugd en Gezin. Zowel op Bonaire, als op Sint Eustatius en Saba is een gebrek aan informatie over gezondheidsaspecten en preventie (zoals voorlichting) over zaken die betrekking hebben op de gezondheid. Daarnaast blijkt de toegang tot de (jeugd) gezondheidszorg een probleem en dient de zorg voor kinderen met een beperking sterk te verbeteren. De voornaamste zorgen hebben betrekking op de seksuele gezondheid, overgewicht en leefgewoonten van kinderen.

Zoals bij domein 1 al aan de orde is gekomen, zijn er relatief veel tienerzwangerschappen op de eilanden. Exacte cijfers ontbreken, maar deskundigen schatten dat het gaat om een op de vijf geboorten. De grootste groep is tussen de 15 en 17 jaar, maar ook 13-jarige meisjes raken soms zwanger. Op Bonaire is een tienermoederhuis. Abortussen komen ook steeds meer voor.

De kleinschaligheid van de eilanden maakt het lastig om voldoende adequate en specialistische zorg te bieden met betrekking tot ieder aspect van de gezondheid. Het is daarom van belang naar andere mogelijkheden te zoeken om te waarborgen dat kinderen op de eilanden gebruik kunnen maken van het recht op de best mogelijke gezondheid en gezondheidsvoorzieningen in lijn met artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag.

Kinderrechtenbeschouwing

Welvaart en welzijn staan onder druk op de eilanden. De kleinschaligheid van de eilanden zorgt voor problemen met betrekking tot specialisaties in de gezondheidszorg en beperkte mogelijkheden voor sport, recreatie en vrije tijd. Het is belangrijk dat hier, zo veel als mogelijk, verandering in komt zodat de rechten uit het Kinderrechtenverdrag voldoende gewaarborgd worden.

Het Kinderrechtencomité dringt in 2009 aan om de zorg voor gehandicapte kinderen te verbeteren, zodat ze meer gelijke kansen krijgen. Voor deze groep is blijvende aandacht nodig.

Domein 5

Onderwijs

5.1 Inleiding

5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

5.3 Onderwijsdeelname en schoolprestaties

5.4 Recht op onderwijs en passend onderwijs

5.4.1 *Het recht op onderwijs*

5.4.2 *Zorgleerlingen en voorzieningen*

5.4.3 *Passend onderwijs*

5.4.4 *Kinderrechtenbeschouwing*

5.5 Toegang tot onderwijs

5.5.1 *Thuiszitters*

5.5.2 *Voortijdig schoolverlaters*

5.5.3 *Kinderrechtenbeschouwing*

5.6 Kwaliteit van het onderwijs

5.6.1 *Zwakke scholen*

5.6.2 *Excellente scholen*

5.6.3 *Segregatie*

5.6.4 *Kinderrechtenbeschouwing*

5.7 Veiligheid op school

5.7.1 *Pesten*

5.7.2 *Discriminatie*

5.7.3 *Kinder- en mensenrechteneducatie*

5.7.4 *Online veiligheid*

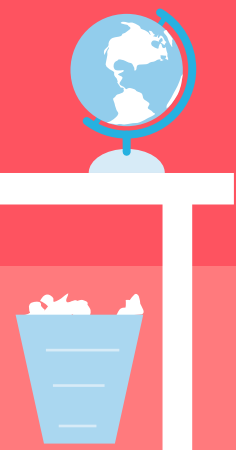
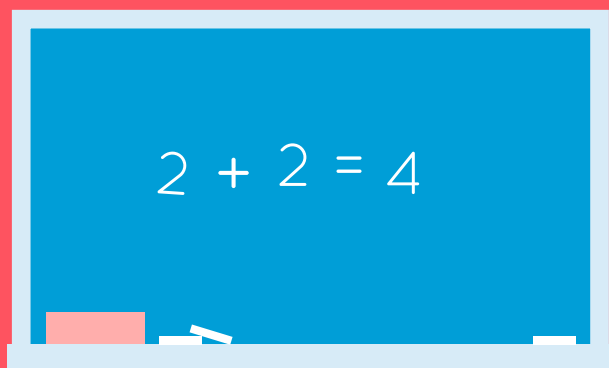
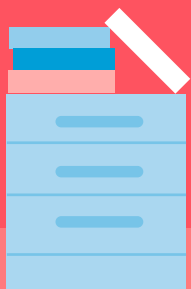
5.7.5 *Kinderrechtenbeschouwing*

5.8 Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg

5.8.1 *Kwaliteit van het onderwijs*

5.8.2 *Kinderrechtenbeschouwing*

5.9 Conclusies en aanbevelingen



5.1

Inleiding

Onderwijs verandert voortdurend. Vaak worden die veranderingen ingegeven door nieuwe inzichten en ontwikkelingen, zoals digitalisering, soms ook door bezuinigingen. Het recht op onderwijs is een belangrijk kinderrecht en de kwaliteit van en toegang tot onderwijs bepalen in belangrijke mate in hoeverre het onderwijs in Nederland hieraan voldoet.

In dit domein wordt besproken hoe het met het onderwijs in Nederland gesteld is. Eerst wordt gekeken naar hoeveel kinderen deelnemen aan het onderwijs en naar het niveau van het onderwijs. Vervolgens wordt ingegaan op het recht op onderwijs en de veranderingen die het Passend onderwijs met zich meebrengen. Bij toegang tot onderwijs komen cijfers en informatie over onder andere thuiszitters en voortijdig schoolverlaters aan de orde. Tevens wordt ingegaan op datgene waartoe Nederland volgens het Kinderrechtenverdrag is verplicht. Kwaliteit van onderwijs kent verschillende aspecten, zoals segregatie van scholen, en kwaliteitsmetingen van zwakke en goede scholen en van leerlingprestaties. Andere relevante onderwerpen die bij kwaliteit aan de orde komen zijn: pesten, discriminatie, mensenrechteneducatie en online onderwijs.

5.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het recht op onderwijs is neergelegd in artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. In de aanhef staat dat dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen verwezenlijkt dient te worden. Basiselementen van het recht op onderwijs worden in de navolgende onderdelen van artikel 28 lid 1 IVRK genoemd. Zo moet basisonderwijs door de overheid verplicht gesteld worden en aan iedereen gratis worden aangeboden. De ontwikkeling van diverse soorten voortgezet onderwijs (algemeen- en beroepsonderwijs) moet worden aangemoedigd en toegankelijk zijn voor ieder kind. Om dit te kunnen bereiken dienen de verdragsstaten passende

maatregelen te treffen, zoals gratis voortgezet onderwijs en waar nodig financiële bijstand. Hoger onderwijs dient toegankelijk te worden gemaakt al naar gelang de capaciteiten van ieder kind. Op de overheid rust ook de verplichting kinderen te informeren en te begeleiden bij het maken van een onderwijs- en beroepskeuze. Ook moet de overheid maatregelen nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen.

Artikel 28 lid 2 stelt dat de verdragsstaten alle passende maatregelen nemen om te verzekeren dat de discipline die op school wordt gehandhaafd geen inbreuk maakt op de menselijke waardigheid van het kind. De school moet dus een veilige omgeving zijn voor kinderen.

Artikel 29 IVRK verwoordt de onderwijsdoelstellingen. Onderwijs moet gericht zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en vermogens van het kind. Verder wordt gewezen op het belang van mensenrechteneducatie, het bijbrengen van eerbied voor de ouders, culturele achtergronden, taal en waarden, de natuurlijke omgeving en voor de culturele achtergrond van anderen. Het volgen van onderwijs dient het kind voor te bereiden op een verantwoord leven in de samenleving. Ouders en anderen dienen de vrijheid te hebben om scholen van hun keuze of richting op te richten.

Artikel 17 IVRK stelt dat ieder kind recht heeft op toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen en in het bijzonder op informatie en materialen die zijn of haar welzijn en gezondheid bevorderen. De overheid stimuleert de productie en verspreiding hiervan en zorgt ervoor dat het kind beschermd wordt tegen schadelijke informatie. De overheid moet op basis van artikel 42 IVRK ervoor zorgen dat informatie over het Kinderrechtenverdrag algemeen bekend wordt bij kinderen en volwassenen. Ook hier ligt een taak voor het onderwijs.

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

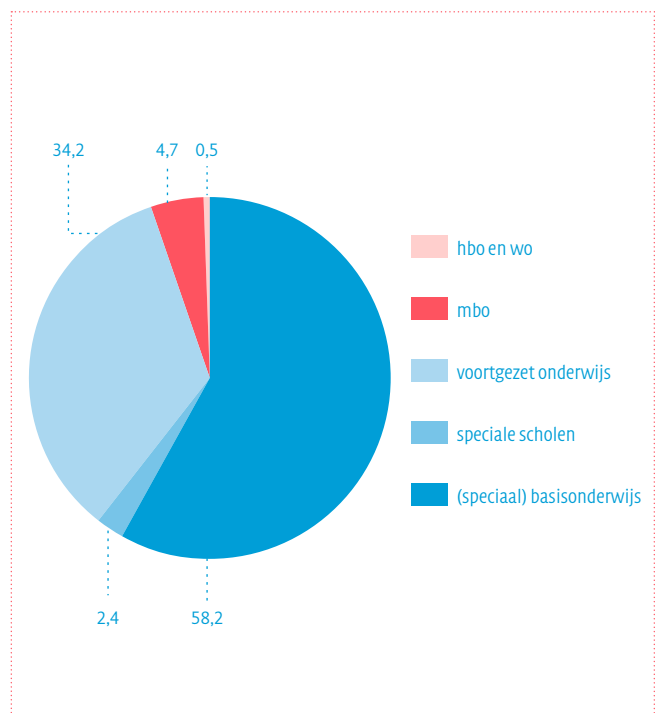
Gelijke behandeling in het onderwijs is een verplichting, evenals gelijke toegang tot het onderwijs en de scholen. Deze moeten toegankelijk zijn voor alle kinderen, dus ook voor arme kinderen, kinderen die opgesloten zitten of geen verblijfsvergunning hebben en zorgleerlingen, zoals kinderen met een handicap of met leer- en/of gedragsproblemen. De overheid dient volgens artikel 2 IVRK alle passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat kinderen worden beschermd tegen alle vormen van discriminatie (lid 2), zoals discriminatie op grond van geaardheid of afkomst, maar ook pesten (zowel fysiek als mentaal, direct of bijvoorbeeld via het internet) maakt hier onderdeel van uit. Bij het inrichten van het onderwijsbeleid dienen de belangen van het kind een eerste overweging te vormen (artikel 3 lid 1 IVRK). Artikel 6 IVRK behelst het recht op ontwikkeling en daarbij is het belang van onderwijs evident. Het recht om gehoord te worden over beslissingen die hen aangaan op grond van artikel 12 IVRK, geldt ook zeker voor leerlingen.

5.3

Onderwijsdeelname en schoolprestaties

Van de 2,8 miljoen 4- tot 18-jarigen volgde ruim 97 procent in het schooljaar 2011/2012 een opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs. Bijna 1,6 miljoen kinderen zaten op een basisschool of een speciale basisschool. Bijna 65 duizend kinderen gingen naar een speciale school voor basis- dan wel voortgezet onderwijs, 917 duizend kinderen gingen naar het voortgezet onderwijs en 125 duizend kinderen naar het middelbaar beroeps-onderwijs. Een kleinere groep, 14 duizend kinderen, volgde een opleiding in het hoger onderwijs. Hierbij gaat het vooral om het hoger beroepsonderwijs. Dat jongeren voor hun achttiende al een wetenschappelijke opleiding volgen, komt niet vaak voor (Landelijke Jeugdmonitor, 2011/2012). Bijna drie procent van het totaal aantal 4- tot 18-jarigen volgde geen opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs. Hierbij kan het gaan om kinderen die naar een particuliere school gaan of een school in het buitenland, maar ook om kinderen die al dan niet ten onrechte thuiszitten.

Tabel 5.1 4- tot 18-jarigen in het onderwijs



Bron: CBS, Onderwijsstatistieken 2011/12.
*Cijfers zijn voorlopig.

Het gevolgde onderwijsniveau is de afgelopen jaren licht gestegen. Dit blijkt onder meer uit het aantal leerlingen dat naar het vmbo gaat in vergelijking met het aantal dat naar het havo en vwo gaat. In het schooljaar 2012-2013 zaten ongeveer 170 duizend 15-jarigen in leerjaar 3 of hoger van het vmbo, havo of vwo. Net iets meer dan de helft van deze leerlingen ging naar het vmbo (verhouding vmbo versus havo/vwo was 1,15). In het schooljaar 2003-2004 was deze verhouding nog 1,46. Van de meisjes gaan er praktisch evenveel naar het vmbo als naar het havo/vwo, terwijl jongens vaker voor het vmbo kiezen (verhouding 1,25). Ook niet-westerse allochtone 15-jarigen gaan vaker dan hun autochtone leeftijdsgenoten naar het vmbo in plaats van naar het havo of het vwo. In het schooljaar 2012-2013 waren er twee keer zo veel niet-westerse allochtone vmbo-ers als havisten en vwo-ers. Dit komt vooral door de jongens (CBS, 2011).

De bijna 65 duizend kinderen die zijn aangewezen op speciaal onderwijs hebben vanwege een handicap, stoornis of ziekte of omdat ze moeilijk kunnen leren, meer hulp nodig dan het reguliere onderwijs kan bieden. Dit komt neer op 2,4 procent van alle 4- tot 18-jarige leerlingen en studenten (Landelijke Jeugdmonitor, 2011/2012). Vanaf het schooljaar 2003-2004 worden kinderen op speciale scholen op basis van hun handicap, stoornis of ziekte in vier

“Het is belangrijk dat de docenten goed les geven en leuk zijn, en dat er minder kinderen worden gepest” (Sharda, 12 jaar, havo/vwo)

clusters verdeeld:

- cluster 1: blinde, slechthorende kinderen;
- cluster 2: dove, slechthorende kinderen;
- cluster 3: gehandicapte en langdurig zieke kinderen;
- cluster 4: kinderen met stoornissen en gedragsproblemen.

In het speciaal basisonderwijs vormen de moeilijk lerende kinderen en de kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden de grootste groep, terwijl dat in het speciaal voortgezet onderwijs de zeer moeilijk opvoedbare jongeren zijn. Zowel in het basis- als het voortgezet onderwijs vormen jongens ruim 70 procent van de totale leerlingenpopulatie. Bij de zeer moeilijk opvoedbare kinderen op de speciale scholen voor het basisonderwijs is dit aandeel zelfs bijna 85 procent (CBS, 2011/2012).

Uit onderzoek van de Universiteit Utrecht blijkt dat kinderen van wie de ouders bij elkaar zijn (intacte gezinnen) gemiddeld het best presteren op school. Ook blijkt uit de resultaten dat kinderen van wie de ouders gescheiden zijn én een co-ouderschap hebben goed presteren op school. Opvallend is dat de resultaten van kinderen van gescheiden ouders die door één ouder worden opgevoed, gemiddeld het laagst zijn (Haverkort en Spruijt, 2012).

Tabel 5.2 Schoolprestaties van kinderen van 9 tot 16 jaar (schalen van 1 (laag) - 10 (hoog)), per gezinstype in Nederland.

	Gemiddelde schoolprestaties
Intacte gezinnen	7,3
Co-oudergezinnen	6,9
Verweduwde gezinnen	6,7
Stiefgezinnen	6,6
Eenoudergezinnen	6,4

Bron: Haverkort & Spruijt (2012).

5.4

Recht op onderwijs en passend onderwijs

5.4.1 Het recht op onderwijs

In de Nederlandse wet is het recht op onderwijs voor kinderen – anders dan in artikel 28 IVRK – niet expliciet vastgelegd. Wel kent de Nederlandse Grondwet artikel 23 waarin in eerste instantie wordt benadrukt dat onderwijs een onderwerp van aanhoudende zorg voor de regering is. Onderwijs wordt dus opgevat als belangrijke taak van de overheid die aanhoudende zorg verdient. Dat onderwijs

belangrijk gevonden wordt, blijkt ook uit de leerplicht- en kwalificatiewetgeving. Uit artikel 23 Grondwet kan overigens wel een recht op openbaar onderwijs worden afgeleid. Daarnaast geldt de vrijheid om onderwijs te geven dat wordt ingericht op grond van eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke visies. Tegelijkertijd is in de gelijkebehandelingswetgeving vastgelegd dat discriminatie verboden is bij aspecten als de toegang tot, het aanbieden van en het afronden van onderwijs, maar ook bij het afnemen van toetsen (zie bijvoorbeeld www.mensenrechten.nl, zoekterm: recht op onderwijs). Sommige deskundigen bepleiten dat het recht op onderwijs zoals geregeld in het Kinderrechtenverdrag en in het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, expliciet wordt opgenomen in artikel 23 van de Grondwet (onder meer advocate Katinka Slump, interview januari 2013).

5.4.2 Zorgleerlingen en voorzieningen

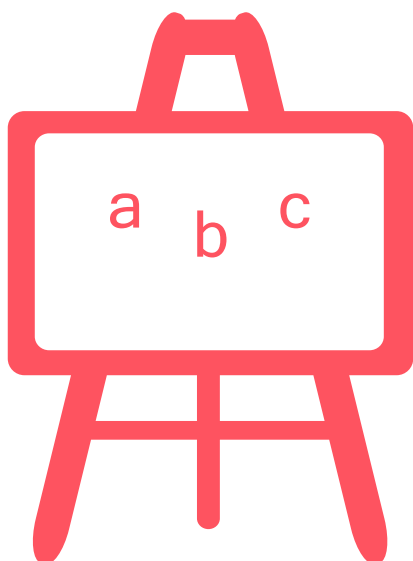
Voor extra ondersteuning kunnen leerlingen terecht in het speciaal basisonderwijs en op speciale scholen. Ook kunnen ze met behulp van een leerlinggebonden financiering (het ‘rugzakje’) deze ondersteuning in het reguliere basisonderwijs ontvangen. Rugzakleerlingen betreft de zware zorg. Daarnaast is er ook lichte zorg. Het totaal aantal zorgleerlingen in het primair onderwijs betreft 8,8 procent (cijfers zorgleerlingen, via rijksoverheid.nl). Dit lijkt echter maar een fractie te zijn van het aantal leerlingen dat door leerkrachten in het regulier basisonderwijs als zorgleerling ervaren wordt. Zo blijkt uit het Rapport COOL Speciaal van het Kohnstamm Instituut dat in 2011 bijna 25 procent van alle leerlingen in het basisonderwijs volgens hun leerkracht tot de groep zorgleerlingen behoort (uitgaande van leerlingen voor wie een individueel handelingsplan bestaat, en/of voor wie een specifieke aanpak of extra hulp nodig is, en/of leerlingen die een specifiek probleem of beperking hebben). Eerder cohortonderzoek en internationaal onderzoek laten vergelijkbare resultaten zien. De groep die volgens leerkrachten iets extra’s nodig hebben is dus veel groter dan alleen de leerlingen die leerlinggebonden financiering ontvangen of op een andere manier objectief te traceren zijn (Ledoux e.a. 2012, p. 106). Dit roept de vraag op of er voldoende aandacht is voor de groep kinderen die niet gecategoriseerd is als zorgbehoefstig, maar wel als zodanig door leerkrachten wordt ervaren.

Leraren ervaren 25 procent van alle leerlingen in het basisonderwijs als zorgleerling, terwijl slechts 8,8 procent als zodanig is geïndiceerd

De resultaten van het COOL Speciaal onderzoek naar kwaliteit in het speciaal onderwijs over 2010–2011 laten zien dat het regulier basisonderwijs bij zorgleerlingen overwegend te maken heeft met lichtere problemen dan de speciale scholen (Ledoux e.a. 2012b). De zwaarste problemen doen zich voor in cluster 3, daarna in cluster 4 van scholen voor speciaal onderwijs en daarna in het speciaal basisonderwijs. Qua gedragsproblemen zijn de verschillen tussen regulier onderwijs en vooral de clusters 3 en 4 fors. Zo heeft van de zorgleerlingen in het regulier basisonderwijs 9 procent in ernstige mate externaliserende gedragsproblemen en in cluster 4 is dat 32 procent. In cluster 3 heeft 34 procent van de leerlingen in ernstige mate communicatieproblemen en in het basisonderwijs 7 procent.

Zorgleerlingen in het regulier basisonderwijs presteren in taal en rekenen minder goed dan hun klasgenoten die geen zorgleerling zijn, maar beter dan de zorgleerlingen in het speciaal (basis) onderwijs. Op cluster 4 scholen presteren leerlingen gemiddeld beter dan de leerlingen in het speciaal basisonderwijs, maar als rekening wordt gehouden met de intelligentie van de leerlingen verdwijnen die verschillen voor een deel. Verder geldt voor alle schooltypen hoe zwaarder en complexer de problemen van een leerling, des te lager de toetsscores. Op sociaal-emotioneel gebied is sprake van een gemengd beeld. Leerlingen uit cluster 4 scoren hier overwegend het laagst (Ledoux e.a. 2012).

Soms kunnen er problemen ontstaan bij een kind, waardoor hij of zij het beste gebaat is bij een structurele combinatie van zorg en onderwijs. Creatieve oplossingen of speciale onderwijs/zorgcombinaties blijken echter regelmatig vast te lopen op wet- en regelgeving en botsende financieringsstromen. Dit komt vooral



voor bij kinderen die AWBZ-dagbesteding ontvangen. Het is voor hen niet mogelijk om ook op een school ingeschreven te staan en andersom. School wordt namelijk gezien als een voorliggende voorziening, en de AWBZ dient een ander doel, namelijk een zinvolle dagbesteding, anders dan werk of onderwijs. AWBZ-dagbesteding is daarom alleen mogelijk bij volledige ontheffing van de leerplicht. Maar bij volledige ontheffing kan in het geheel geen aanspraak meer worden gemaakt op onderwijs. Dit kan bij kinderen met een ernstige ontwikkelingsstoornis, voor wie speciaal onderwijs vanwege de grote behoefte aan zorg niet haalbaar is, maar die wel gebaat zijn bij enig onderwijs, tot onwenselijke situaties leiden. Ouders moeten dan kiezen tussen onderwijs of zorg. Het kan dan voorkomen dat deze kinderen door deze botsing van financieringsstromen worden uitgesloten van onderwijs. (zie onder meer Kinderombudsman 2013d, Jepma e.a. 2013 en Onderwijsconsulenten 2012).

Creatieve oplossingen of speciale onderwijs/zorgcombinaties blijken regelmatig vast te lopen op wet- en regelgeving en botsende financieringsstromen

Onderwijsconsulenten wijzen erop dat leerlingen die in een behandelsetting zitten, bijvoorbeeld in de jeugd-GGZ, vaak worden uitgeschreven bij de oude school. Na afronding van de behandeling is er dikwijls geen school voor handen. De oude school neemt de leerling niet terug en bij de school in de behandelsetting kan de leerling na afronding van de behandeling niet meer terecht. Deze kinderen komen dikwijls thuis te zitten, terwijl zij recht hebben op onderwijs (Onderwijsconsulenten 2012). Ook het (voorgezet) speciaal onderwijs, dat juist de ‘moeilijke’ kinderen zou moeten opvangen, beroept zich vaker op handelingsverlegenheid en houdt dus de deur dicht. Het roept de vraag op of het recht op onderwijs voldoende is gewaarborgd voor deze kwetsbare en moeilijk plaatsbare kinderen.

5.4.3 Passend onderwijs

Op 9 oktober 2012 is het wetsvoorstel Passend Onderwijs aangenomen door de Eerste Kamer. Vanaf 1 augustus 2014 worden scholen verplicht een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Dat betekent dat als ouders hun kind met extra ondersteuningsbehoeften bij een school aanmelden, de school een passend onderwijsaanbod moet

doen. Deze zorgplicht houdt ook in dat zij de leerling eventueel moeten begeleiden in het vinden van een passende plek buiten hun school. Bovendien gaat het niet om wat kinderen niet kunnen, maar om wat zij wél kunnen bereiken. Het gaat niet om zorg, maar om ondersteuning. (zie passendonderwijs.nl). Binnen het samenwerkingsverband in de regio maken scholen afspraken over de verdeling en besteding van middelen en de wijze van plaatsing van kinderen. Zo moeten ze een sluitend onderwijszorgaanbod ontwikkelen. Scholen hoeven niet alle kinderen passende ondersteuning te bieden. Binnen het samenwerkingsverband moet er een dekkend aanbod zijn; als een school geen passend onderwijs kan geven aan een bepaalde leerling moet samen worden gekeken welke school dit wel kan bieden. Scholen hebben elk hun eigen expertise, die is vastgelegd in het schoolondersteuningsprofiel. Leraren en schoolleiders krijgen in het nieuwe stelsel een centrale rol (Toelichting VWS, brief J-3157855). Er was in 2012 veel te doen over de voorgestelde bezuinigingen die het passend onderwijs zouden treffen. De bezuinigingen (in 2014 200 miljoen euro en in 2015 300 miljoen euro) zijn echter uiteindelijk teruggedraaid.

Ouders kunnen hun kind (schriftelijk) aanmelden en indien nodig relevante (gezondheids)informatie over hun kind aan de school verstrekken. Wanneer ouders niet tevreden zijn over het aanbod dat de school in het kader van haar zorgplicht heeft gedaan, kunnen zij een onderwijsconsulent inschakelen. Daarna kunnen zij zo nodig naar de landelijke Geschillencommissie passend onderwijs om de beslissing van de school over toelating voor te leggen. Voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, wordt een ontwikkelingsperspectiefplan opgesteld. Dit biedt een handvat voor de school en de ouders om de ontwikkeling van de leerling goed te volgen. Het Ministerie van OCW ontwikkelt momenteel een Werkwijzer over het onderwerp 'moeilijk plaatsbare kinderen', waarin dieper in wordt gegaan op deze problematiek en op de oplossingen. (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Uit een onderzoek van de Stuurgroep Passend Onderwijs van CNV Onderwijs eind 2012 blijkt dat leerkrachten niet klaar zijn voor de overstap. Bijna 2.300 leden spraken zich uit over de stand van zaken op hun school. Ondanks dat directeuren de overgang wel melden, voelen leraren zich op een schaal van 5 voor 2.8 betrokken. In het regulier onderwijs voelt twee derde van de docenten zich (helemaal) niet betrokken, in het primair onderwijs, mbo en praktijkonderwijs/leerwegondersteuning is dat een derde. Zij voelen zich niet klaar om de benodigde zorg te kunnen bieden. 44 procent van de leraren denkt dat de leerlingenpopulatie zal veranderen. Volgens driekwart van de docenten vraagt passend onderwijs een andere manier van lesgeven. Alle ondervraagde functies verwachten de meeste veranderingen op het vlak van verdeling van de middelen. De grootste belemmeringen zijn volgens

het onderwijzend personeel: tijd/werkdruk (82 procent), gebrek aan menskracht (60 procent), gebrek aan middelen (49 procent) en verwarrende politieke ontwikkelingen (49 procent). Dit is volgens de stuurgroep een verontrustend beeld (CNV 2012). De Algemene Rekenkamer bevestigt dat veel basisscholen niet de financiële mogelijkheden hebben om te investeren in Passend onderwijs. De wankel verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd in het basisonderwijs vormt een risico voor een succesvolle inpassing van Passend onderwijs (Algemene Rekenkamer 2013).

De wankel verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd in het basisonderwijs vormt een risico voor een succesvolle inpassing van Passend onderwijs

Dit sluit aan bij de conclusie die de Kinderombudsman ten aanzien van Passend onderwijs heeft getrokken in zijn rapport 'Van leerplicht naar leerrecht' (De Kinderombudsman 2013d). De Kinderombudsman zet vraagtekens bij de verwachting dat het onder Passend onderwijs beter zal gaan. Zolang schoolbesturen, leerkrachten en leerplichtambtenaren niet worden gestimuleerd in het creëren en toepassen van maatwerk, zal ook het nieuwe stelsel het thuiszittersprobleem niet oplossen.

Het kabinet heeft toegezegd dat een Evaluatie Commissie Passend Onderwijs (ECPO) de ontwikkelingen nauw zal volgen (Toelichting VWS, brief J-3157855).

5.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen hebben recht op onderwijs dat passend is, zo is af te leiden uit artikel 29 lid 1 onder a van het Kinderrechtenverdrag. In deze bepaling staat dat het onderwijs aan het kind gericht dient te zijn op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind. Ook als de oorzaak van verminderde schoolprestaties gelegen is in de gezinssituatie van het kind, ligt er voor de school en leerkrachten een taak in het geven van extra aandacht aan het kind en van extra hulp waar nodig.

Het Passend onderwijs houdt een zorgplicht in voor scholen. De Kinderombudsman heeft ernstige zorgen geuit over de voorgenomen aanpassingen (Kinderombudsman 2013d). Voor leerlingen voor wie extra zorg noodzakelijk is en die in het reguliere

onderwijs onvoldoende passend onderwijs kan worden geboden is het cruciaal dat zij voldoende bagage en middelen meekrijgen. Dat was met de voorgenomen bezuinigingen sterk de vraag. Ondanks dat de bezuinigingen van de baan zijn, blijft echter nog veel onduidelijk over de inrichting van het Passend onderwijs, bijvoorbeeld hoe de ondersteuning aan de meest kwetsbare leerlingen vorm krijgt en hoe leerkrachten worden voorbereid op extra zorgleerlingen in de klas, gegeven ook de signalen van deze leerkrachten dat er meer zorgleerlingen zijn dan wellicht gedacht. Voorts geven docenten aan niet klaar te zijn voor de veranderingen. Ook nu vallen moeilijk plaatsbare kinderen meer dan eens buiten de boot. De Kinderombudsman houdt vast aan de oproep aan het ministerie van OCW om te garanderen dat de bijzondere zorg voor deze groep kwetsbare kinderen niet achteruit gaat. Voortgangsrapportages zijn daarbij een absolute noodzaak. Voor deze groep dient op basis van het Kinderrechtenverdrag ook passend onderwijs voorhanden te zijn of te worden gecreëerd.

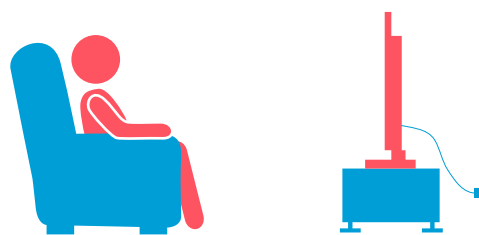
5.5

Toegang tot onderwijs

5.5.1. Thuiszitters

Volgens het ministerie van OCW is een thuiszitter een leerplichtige jeugdige (5 tot 18 jaar) die wel op een school is ingeschreven, maar zonder geldige redenen meer dan vier weken verzuimt zonder dat hij vrijstelling heeft van de leerplicht (brief staatssecretaris aan Tweede Kamer op de Dag van de leerplicht van 21 maart 2013; TK 2012-2013, 26 695, nr. 90). Volgens cijfers van OCW zaten er aan het begin van schooljaar 2011-2012 ongeveer 1533 leerlingen thuis. Dit is een forse afname ten opzichte van het voorgaande schooljaar (ongeveer 20 procent minder). Gedurende het schooljaar is dit aantal wel gestegen naar 4.143 thuiszitters. 2.443 gingen dat jaar weer naar school waardoor het aantal thuiszitters uiteindelijk op 1.700 komt (Toelichting VWS, brief J-3157855). De afname ten opzichte van 2010-2011 heeft echter deels met een definitiekwestie te maken.

De Kinderombudsman hanteert een ruimere definitie. Voor hem is een thuiszitter een kind dat vanwege zijn specifieke onderwijsbehoeften thuis zit zonder onderwijs, terwijl hij wel onderwijs wil volgen. Ook kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht, kunnen onder dit begrip vallen. Op basis van die definitie gaat het al gauw om duizenden leerplichtige kinderen die gedurende het jaar voor langere tijd geen onderwijs volgen.



**Duizenden leerplichtige kinderen volgen
ieder jaar voor langere tijd geen onderwijs.**

De Kinderombudsman is in augustus 2012 een onderzoek gestart naar thuiszitters en het recht op onderwijs. Het onderzoek startte met een online meldpunt, waar een ieder zijn problemen ten aanzien van het thuiszitten van kinderen kon aangeven. Er zijn rond de vijfhonderd reacties ontvangen van kinderen, ouders en andere betrokken partijen uit het onderwijsveld over de problemen, die worden ervaren bij het initiëren van passend onderwijs voor thuiszittende kinderen met specifieke onderwijsbehoeften. Voorts zijn er expertmeetings georganiseerd met professionals en zijn eerder uitgebrachte onderzoeken bestudeerd. Ook is het ministerie van OCW bevestigd.

In zijn rapport 'Van leerplicht naar leerrecht' (Kinderombudsman 2013d) stelde de Kinderombudsman vast dat het meest in het oog springende knelpunt bij de aanpak van het thuiszittersprobleem het tekort aan flexibiliteit is om aan de specifieke ondersteuningsbehoeften van de thuiszitters te kunnen voldoen. Onderwijs dat gebaseerd is op de specifieke onderwijsbehoeften van het kind, vraagt namelijk om maatwerk. Maar binnen het huidige onderwijsstelsel wordt te weinig ruimte ervaren om in dit maatwerk te kunnen voorzien.

Uit het onderzoek van de Kinderombudsman is ook gebleken dat het aantal meldingen van relatief verzuim is gestegen met 6 procent en dat te veel kinderen langdurig thuis zitten. Er is sprake van relatief verzuim als een leerplichtige jongere wel op een school staat ingeschreven, maar zonder geldige reden les- of praktijktijd verzuimt. Volgens de Leerplichtwet zijn scholen alleen verplicht om die gevallen te melden waar sprake is van ongeoorloofde

afwezigheid van in totaal zestien uren les- of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken.

Uit de rapportage van onderwijsconsulenten blijkt over het jaar 2011-2012 dat 505 van de 1188 adviesaanvragen thuiszitters betrof. Hiervan ging 39 procent over plaatsingsproblematiek, 30 procent over een advies passend onderwijs en 13 procent over een dreigende schorsing of verwijdering. Binnen de casuïstiek van de onderwijsconsulenten is het percentage thuiszitters in 2011-2012 gestegen ten opzichte van 2010-2011 (Onderwijsconsulenten, 2012). De stijging is te verklaren vanuit de complexiteit van de problematiek van thuiszitters, maar ook vanwege het feit dat leerplichtambtenaren steeds vaker onderwijsconsulenten inschakelen om thuiszitters te begeleiden naar een onderwijsplaats.

Volgens het onderwijsveld wordt het creëren en toepassen van maatwerk belemmerd door de volgende knelpunten:

- de wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde onderwijsbeleid zijn vooral gebaseerd op leerplicht en schoolgang; hierdoor ontbreekt ruimte voor maatwerk. Dit heeft mede tot gevolg dat de bekostiging voor een kind niet kan worden verdeeld over meerdere onderwijsvormen en dat gescheiden financieringsstromen bij onderwijs/zorgcombinaties botsen;
- er is onvoldoende flexibiliteit bij schoolbesturen en leerkrachten ten aanzien van het creëren en toepassen van maatwerk. Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs speelt hierbij een grote rol, vanwege haar focus op opbrengsten en slagingspercentages;
- ouders, scholen en leerplichtambtenaren hebben een tekort aan vroegtijdige deskundige ondersteuning en advisering ten aanzien van maatwerk;
- leerplichtambtenaren richten zich vaak op handhaving van de Leerplichtwet en te weinig op het initiëren van maatwerk; zij denken daardoor onvoldoende mee aan een passende oplossing;
- binnen het onderwijsveld wordt geregeld doorzettingsmacht gemist om maatwerk daadwerkelijk tot stand te laten komen.

Sinds 2012 ligt het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 bij de gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs.

Volgens de Leerplichtwet moeten gemeenten jaarlijks aan de minister van OCW rapporteren over de omvang en behandeling van het schoolverzuim van leerplichtige en kwalificatieplichtige leerlingen in hun gemeente. Er zijn verbeteringen te zien wat betreft de terugplaatsing op school van deze thuiszitters. Waar in 2009-2010 de helft van de gevallen werd opgelost, is dit in zowel 2010-2011 als in 2011-2012 gestegen naar 60 procent. Volgens het ministerie van OCW zijn deze verbeteringen te danken aan beleidsmaatregelen: de verbetering van de registratiesystemen,

professionalisering van de leerplichtambtenaar, het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op scholen en een betere samenwerking met de partners. (Ministerie van OCW 2013a).

Staatsecretaris Dekker van OCW stelt in zijn brief van 21 maart 2013 aan de Tweede Kamer vier maatregelen voor. Ten eerste wil hij toewerken naar een goed registratiesysteem zodat er beter zicht is op schoolverzuim en thuiszittende kinderen, zicht dat nu blijkbaar ontbreekt. Daarnaast wil het ministerie een bestuurlijke boete invoeren voor scholen die niet of niet tijdig melden, een instrument ontwikkelen voor betere sturing van het verzuimbeleid en extra aandacht besteden aan de driehoek ouders, school en leerplichtambtenaar om thuiszitten tegen te gaan (Ministerie van OCW 2013a). Het betrekken van de ouders is een belangrijk aspect, omdat het thuis blijven van leerlingen soms ook een thuis houden door ouders of verzorgers betreft.

5.5.2 Voortijdig schoolverlaters

In het schooljaar 2011-2012 verlieten ruim 36 duizend leerlingen voortijdig, dat wil zeggen zonder startkwalificatie, het onderwijs. Doelstelling van het kabinet Rutte II is om dit aantal terug te brengen tot 25 duizend in 2016 (Dienst Uitvoering Onderwijs – DUO, 2013).



In het schooljaar 2011-2012 verlieten **36 duizend leerlingen** zonder startkwalificatie het onderwijs.

Jongeren die nog geen startkwalificatie hebben behaald moeten volgens de kwalificatieplicht tot hun achttiende verjaardag onderwijs volgen. Desondanks verlaat ongeveer één procent van de leerlingen van 17 jaar en jonger voortijdig het onderwijs. Het aandeel voortijdig schoolverlaters is onder jongens hoger dan onder meisjes en dit geldt voor niet-westerse allochtonen in vergelijking met autochtonen. Vooral de uitval onder niet-westerse leerlingen van de tweede generatie is met acht procent relatief groot.

Tabel 5.3 Percentage voortijdig schoolverlaters

	% voortijdig schoolverlaters*
Totaal	2,7
Jongens	3,7
Meisjes	2,6
17 jaar en jonger	1,1
18 tot 23 jaar	7,4
Autochtonen	2,6
Westerse allochtonen	4,3
Niet-westerse allochtonen	5,6
Voortgezet onderwijs	1,1
Middelbaar beroepsonderwijs	7,3

* Het cijfer voor het totaal aandeel voortijdig schoolverlaters is afkomstig van DUO en heeft betrekking op het schooljaar 2011*12, die voor de uitsplitsing naar geslacht, leeftijd, herkomst en onderwijssoort van het CBS en hebben betrekking op het schooljaar 2010*11. Beide cijfers zijn voorlopig.

Een lokaal onderzoek op een ROC in Rijn-IJssel laat zien dat leerlingen die geen begeleiding krijgen van een coach eerder voortijdig de school verlaten (17 procent), dan leerlingen die wel begeleiding krijgen (10 procent). Wanneer leerlingen extra begeleiding krijgen, kan de uitval met 40 procent dalen en switchen leerlingen minder vaak van opleiding: een daling van 38 procent naar 30 procent (*Kamerstukken II 2012/13, 26 695, nr. 88*).

Er is ook onderzoek gedaan naar de voortijdig schoolverlaters die in aanraking komen met justitie. Van de jongeren tegen wie de voorgaande drie jaar een proces-verbaal is opgemaakt vanwege een strafbaar feit had in het schooljaar 2010-2011 15 procent voortijdig het onderwijs verlaten, bijna zes keer zo veel als onder niet-verdachten. Onder verdachten is het aandeel voortijdig schoolverlaters de afgelopen twee jaren weer iets toegenomen, terwijl de algemene trend licht dalend is (Van Miltenburg en Hakkenes, 2012).

Het ministerie van OCW geeft aan dat het terugdringen van thuiszitten en voortijdig schoolverlaten vraagt om verscheidene manieren van aanpak. De afgelopen jaren zijn scholen op regionaal niveau aangemoedigd schoolverzuim te melden, is er ondersteuning geboden en leerlingen met problemen worden tijdig besproken in een zorg- en adviesteam. Sinds 2005 wordt het programma 'Aanval op schooluitval' ingezet. Daarnaast krijgen scholen een prestatiebeurs voor het verminderen van het aantal schooluitvallers. Als een jongere dreigt uit te vallen, neemt de

school contact op met de leerplichtambtenaar of het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt. Er wordt de komende jaren extra geïnvesteerd in de professionalisering van leraren en schoolleiders, in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is 100 miljoen euro beschikbaar in 2012 en 150 miljoen euro structureel vanaf 2013 (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Ten slotte ligt het wetsvoorstel over wetwijzigingen voor registratie van vrijstellingen en leerplicht (W3850.K-2) momenteel bij de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt de registratie van vrijstellingen van de leerplicht en de vervangende leerplicht te regelen. Doel is dat door middel van betere registratie maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim effectiever kunnen worden ingezet.

5.5.3 Kinderrechtenbeschouwing

Volgens artikel 28 lid 1 onder d IVRK moet de overheid maatregelen nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen. Het fenomeen 'thuiszitters' staat in schril contrast met het recht op onderwijs. De door het ministerie van OCW beschreven afname van het aantal thuiszitters in 2012 met 20 procent ten opzichte van 2011 is een positieve ontwikkeling, maar moet in licht worden gezien van een beperkte definitie. Meldingen aan het adres van de Kinderombudsman laten zien dat het probleem nog zeker niet is opgelost en dat duizenden kinderen nog tegen hun wil thuis zitten. Duidelijk is dat het recht op onderwijs voor de kinderen die thuis zitten onvoldoende of geen invulling krijgt.

Los van de oorzaak voor 'thuiszitten' heeft de overheid hier een verantwoordelijkheid. Relatief verzuim, waaronder spijbelen, kan een voorbode zijn voor voortijdig schooluitval en dat kan weer gevolgen hebben voor de ontwikkeling van kinderen en mogelijk leiden tot delinquent gedrag. De maatregelen die worden voorgesteld door het ministerie van OCW zijn vooral gericht op het inzichtelijk maken van de aard en omvang van de problematiek en op het aansporen van scholen om adequaat te reageren op schooluitval en thuiszitters. De overheid verricht hiermee nog voldoende inspanningen om onvrijwillig thuiszitten te voorkomen en tegen te gaan, terwijl dit wel verwacht kan worden in het licht van artikel 28 en 29 IVRK.

Ook de wijzigingen die invoering van het Passend onderwijs teweeg zullen brengen, zullen goed gemonitord moeten blijven om te kijken of er niet veel kinderen die juist die extra ondersteuning nodig hebben, buiten de boot gaan vallen.

“Voor een goede kwaliteit van de school zouden leraren gespecialiseerd moeten zijn in verschillende vakken” (Brenda, 13 jaar, havo/vwo)

5.6

Kwaliteit van het onderwijs

Het Nederlandse onderwijs presteert in internationaal perspectief bovengemiddeld (OCW 2012); Nederland staat op de vijfde plaats in het *Global Competitiveness Report 2012–2013* van het World Economic Forum (weforum.org). Toch zijn er nog teveel scholen die onvoldoende kwaliteit van onderwijs bieden.

In juli 2013 stonden 16 basisscholen en 18 middelbare scholen te boek als zeer zwakke school

5.6.1 Zwakke scholen

Een zwakke school is een school die onvoldoende leerresultaten haalt, maar nog wel voldoende kwaliteit laat zien binnen het onderwijsproces. Een zeer zwakke school is een school waarbij zowel de resultaten als het onderwijsproces onvoldoende zijn. De Inspectie van het Onderwijs publiceert maandelijks een overzicht van de zeer zwakke scholen in Nederland op haar website. In juli 2013 ging het om 16 basisscholen, 18 middelbare scholen en 9 scholen in het speciaal onderwijs. Dit is een afname ten opzichte van de cijfers in januari 2012, toen het om 32 basisscholen, 22 middelbare scholen en 17 scholen in het speciaal onderwijs ging (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

Tabel 5.4 Percentage zwakke en zeer zwakke scholen per sector

	Zwakke scholen	Zeer zwakke scholen
Basisonderwijs	3,8	0,6
Speciaal basisonderwijs	18,7	1,0
Vmbo basisberoepsgericht	6,5	1,0
Vmbo kaderberoepsgericht	10,3	1,2
Vmbo gemengd/theoretisch	9,0	1,1
Praktijkonderwijs	2,6	0,0
(Voortgezet) speciaal onderwijs	19,5	1,4
Havo	6,5	0,6
Vwo	16,4	0,6

Peildatum 1 september 2011.
Bron: Inspectie van het Onderwijs 2012.

Sinds 2011 signaleert de Inspectie eerder wanneer scholen tot zeer zwakke scholen dreigen te zakken. Momenteel werkt de regering aan een wetswijziging om de verbetertermijn van zeer zwakke scholen te bekorten, deze wordt in de zomer van 2013 toegestuurd (*Kamerstukken II 2012/13*, 31 293, nr. 157). In de Kinderrechtenmonitor 2012 werd vermeld dat circa 25 procent van de scholen van het speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs zwak tot zeer zwak was (Kinderombudsman 2012). Dat is in 2013 afgenomen naar circa 20 procent, dat is nog steeds één op de vijf.

Volgens het ministerie van OCW is de daling van het percentage (zeer) zwakke scholen het resultaat van ingezet beleid sinds 2009. Zo is er intensiever toezicht op (zeer) zwakke scholen door een jaarlijkse beoordeling, en scholen kunnen ondersteuning krijgen bij de analyse en verbetering van kwaliteitsproblemen. Daarnaast helpen de ‘Vliegende Brigades’, ervaren adviseurs op het gebied van de begeleiding van zwakke en zeer zwakke scholen. Er worden lijsten gepubliceerd met zeer zwakke scholen en er zijn minimumleerresultaten als bekostigingsvoorwaarde geïntroduceerd zodat sluiting van zeer zwakke scholen mogelijk is (Toelichting VWS, brief J-3157855). Ondanks de dalingen blijven er echter nieuwe zwakke scholen bijkomen, hoewel minder dan voorheen. Nog steeds hebben een kwart tot ruim een derde van de schoolbesturen te maken met zwakke of zeer zwakke scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Het blijft dus van belang om goed beleid te voeren en toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs in verschillende sectoren, zodat (meer) zwakke tot zeer zwakke scholen verdwijnen.

19 procent van de scholen in het speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs zijn zwak tot zeer zwak

5.6.2 Excellente scholen

In februari 2013 is de uitreiking geweest van de predicaat ‘Excellente School 2012’. Deze predicaat zijn aan 31 basisscholen en 22 scholen in het voortgezet onderwijs uitgereikt. De scholen bieden excellente kwaliteit waarmee de talenten van kinderen worden aangesproken. Excellent onderwijs gaat niet alleen maar om resultaten, maar ook om visie en de uitwerking daarvan. Met het zichtbaar maken van excellente scholen wil het ministerie van OCW inzetten op verhoging van prestaties van leerlingen en

verbetering van onderwijskwaliteit. Met dit predicaat hoopt de staatssecretaris van OCW dat scholen excellentie gaan nastreven en andere scholen zo ook gestimuleerd worden om excellent onderwijs te leveren. Op die manier wordt beter onderwijs geleverd, wat bijdraagt aan het recht op goed onderwijs (*Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VIII, nr. 124*). Hier moet desondanks gewaakt worden voor het ontstaan van een tweedeling.

Dit maakt volgens kinderen een school een prettige omgeving:

- Veiligheid
- Leuke inrichting in de klaslokalen en de school
- Verwarming, ventilatie en airco
- Lekker bureaustoelen
- Snelle computers, stopcontacten, smartboard
- Een goede kantine
- Winkels in de buurt

CohortOnderzoek

Kwaliteit van onderwijs kan ook worden afgemeten aan hoe leerlingen zich ontwikkelen. Dit wordt voor het regulier onderwijs geleverd door COOL5-18, het CohortOnderzoek OnderwijsLoopbanen voor leerlingen van vijf tot achttien jaar. COOL5-18 biedt sinds 2008 elke drie jaar vergelijkende cijfers over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en voor de deelnemende scholen ook over de kwaliteit van de eigen school. In het schooljaar 2010-2011 vond de tweede meting van het Cool-Cohortonderzoek plaats onder diverse klassengroepen, waarbij centraal stonden: de cognitieve ontwikkeling (kennis en vaardigheden in het Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde); de ontwikkeling van sociale competenties, waaronder burgerschapscompetenties, en de sociaal-emotionele ontwikkeling (Driessen e.a. 2010-2011). Deze gegevens zijn weer te gebruiken in samenhang met ander onderzoek.

In navolging van landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bestaat in Nederland ook ongerustheid over het feit dat jongens in het onderwijs in een achterstandspositie dreigen te geraken ten opzichte van meisjes. Op verzoek van het ministerie van OCW heeft het ITS (onderzoeksinstituut Radboud Universiteit Nijmegen) de onderwijspositie in kaart gebracht van jongens en meisjes in het primair onderwijs en de eerste vier jaren van het secundair onderwijs in Nederland. Daarbij is onder meer gebruik gemaakt van de gegevens van de eerste meting van COOL5-18 en diens voorloper het Prima-cohortonderzoek. De resultaten laten zien dat er qua cognitieve competenties geen sekseverschillen zijn. Wel zijn er verschillen waar te nemen in de

niet-cognitieve competenties, waarbij jongens vooral op gedrag en werkhouding ongunstiger scores. Jongens nemen ook op de meeste onderdelen van de schoolloopbaan een minder gunstige positie in dan meisjes (Driessen en Van Langen, 2010). Er worden verscheidene verklaringen gezocht voor de achterstandspositie van jongens in het onderwijs, maar een eenduidig antwoord is er niet. Gesteld wordt dat jongens de werkdruk op scholen tegenwoordig minder goed aankunnen dan meisjes, vanwege hun tragere hersenontwikkeling. Daarnaast zou het onderwijs 'taliger' zijn geworden, waar meisjes over het algemeen beter mee scoren dan jongens (Driessen en Van Langen, 2010).

Ook andere onderzoekers hebben zich gericht op de verschillen tussen meisjes en jongens in het onderwijs. Zo stelt Maréchal-Van Dijken dat onderwijs meer rekening zou moeten houden met de breinontwikkeling van kinderen en meer aandacht moeten besteden aan het stapsgewijs 'leren leren'. Leraren dienen zich bewust te zijn van het gevaar van seksestereotypering in verwachtingen en benaderingen van leerlingen. Een positieve benadering naar de leerling toe, met het bieden van structuur en duidelijkheid, zou een succesvolle docent typeren (Maréchal-Van Dijken e.a., 2012). Jongens zouden meer gemotiveerd raken door competitie, meisjes zijn eerder sociaal gemotiveerd. Dit is een resultaat waar eventueel op ingespeeld zou kunnen worden, door jongens bijvoorbeeld meer uit te dagen met wedstrijden en competities (Driessen en Van Langen, 2013). Onderzoek van het Kohnstamm Instituut wijst uit dat in het onderwijs rekening moet worden gehouden met de diversiteit van leerlingen, dit houdt ook in dat er rekening dient te worden gehouden met wat jongens nodig hebben. Daarnaast dient de focus juist ook te liggen op minder ontwikkelde capaciteiten van leerlingen (jongens én meisjes), zodat deze verder ontwikkeld kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan goed leren samenwerken, organiseren en plannen, zelfreflectie, om leren gaan met competitie, het verkennen van grenzen en out of the box denken (Kohnstamm Instituut, 2012).

5.6.3 Segregatie

Van een zwarte school wordt gesproken als minimaal 60 procent van de leerlingen een niet-westerse allochtone achtergrond heeft. Het CBS constateerde in 2003 dat landelijk zes procent van alle basisscholen zwart is. Recentere schattingen (vaak op basis van een definitie van vijftig procent niet-westers allochtone leerlingen) lopen uiteen van een op de tien tot zelfs vijf op de tien scholen in de grote steden.

Een negatief effect van een zwarte school zou kunnen zijn dat niet-westerse allochtone leerlingen weinig kans hebben om in contact te komen met autochtone medeleerlingen (Herweijer, 2008). Het is overigens niet bewezen dat de etnische samenstelling van een school effect zou hebben op de cognitieve prestaties

“De overheid kan er voor zorgen dat ze mensen aanbieden die voorlichting kunnen geven over pesten, over hoe ze pesten op school en na school tegen kunnen gaan” (Roy, 18 jaar, mbo)

van kinderen, zo blijkt uit recent onderzoek van het SCP. Uit hetzelfde onderzoek kan evenwel worden afgeleid dat scholen met een concentratie van kinderen met laagopgeleide ouders wel een licht negatief effect kunnen hebben (Herweijer, 2011). Een percentage allochtone leerlingen op scholen heeft een positief effect op burgerschapsvaardigheden van allochtone en autochtone leerlingen laat ander onderzoek zien (Karssen e.a., 2011).

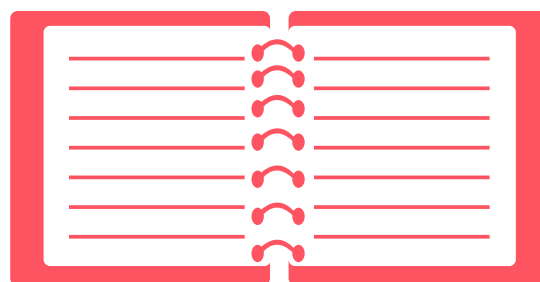
Het Kenniscentrum Gemengde Scholen is in 2007 opgericht door het ministerie van OCW. Belangrijke activiteiten die het Kenniscentrum uitvoert zijn de verspreiding van kennis op het gebied van gemengde scholen, het adviseren van gemeenten en schoolbesturen en ondersteuning bieden aan ouders, ouderinitiatieven, scholen en teams (gemengdescholen.nl).

In de periode 2008 tot 2012 hebben twaalf pilotgemeenten uitgeprobeerd gemengde scholen te bevorderen met ondersteuning door het Kenniscentrum. Belangrijkste instrumenten om gemengde scholen te bevorderen blijken: aannamebeleid, gerichte voorlichting en scholentochten, en ouderinitiatieven. Wanneer niet-gemengde scholen toch willen werken aan dialoog en ontmoeting, dan kunnen ze het instrument vriendschapsscholen inzetten. Om scholen gemengd te krijgen en te houden, is samenwerking nodig van alle betrokkenen: ouders, scholen en schoolbesturen, gemeenten.

Uit onderzoek door Regioplan naar het tegengaan van segregatie in het basisonderwijs blijkt echter dat er weinig mogelijkheden zijn voor gemeenten om segregatie actief tegen te gaan. Schoolbesturen zien het belang van gemengde scholen wel, maar maken niet graag vergaande afspraken hieromtrent. De bemoeienis van gemeenten met de keuze van ouders voor een school kan worden gezien als een inbreuk op de vrije schoolkeuze (Brink en Bergen, 2012).

5.6.4 Kinderrechtenbeschouwing

Het onderwijs dient ingericht te worden naar de persoonlijkheid en de talenten van het kind en naar de voorbereiding van het kind op een actief leven als volwassene. Als een school zodanig presteert dat niet meer gezegd kan worden dat aan deze verplichtingen wordt voldaan, wordt niet voldaan aan de progressieve verdragsverplichting op grond van artikel 28 en 29 IVRK. Leerlingen die op een school zitten waar het etiket ‘zeer zwak’ op is geplakt, zal in de praktijk geen onderwijs genieten dat als ‘passend’ kan worden gezien. Positief is dat het aantal scholen dat zwak of zeer zwak is, afneemt. Wel is het zorgelijk dat met name het speciaal onderwijs nog circa 20 procent zwakke tot zeer zwakke scholen kent. Het Kinderrechtenverdrag geeft echter geen concrete normen waaraan het onderwijs kwalitatief aan dient te voldoen..



Met het predicaat ‘Excellente School’ bestaat de hoop dat steeds meer scholen gemotiveerd raken om excellent onderwijs te leveren, wat bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs en daarmee het recht op goed onderwijs stimuleert.

Het is positief dat er meer onderzoek gedaan wordt naar verschillen tussen jongens en meisjes en wat zij nodig hebben in het onderwijs, maar dit verdient een nadere verdiepingsslag om te kunnen zorgen dat onderwijs zo goed mogelijk aansluit op intrinsieke behoeften en om schooluitval te voorkomen.

Het VN-Comité tegen Rassendiscriminatie heeft in maart 2010 onder meer zijn zorgen geuit over de etnische segregatie op scholen in Nederland (*Concluding Observations*, 16 maart 2010). Het is dan ook belangrijk dat de overheid continu voldoende inspanningen levert om segregatie op scholen zoveel mogelijk tegen te gaan. Vrije schoolkeuze van ouders en kinderen is echter ook een belangrijk recht. De inmenging van gemeenten met de keuze van ouders voor een school kan worden gezien als een inbreuk op de vrije schoolkeuze. Een afweging in het belang van het kind, met oog voor de van kwaliteit van onderwijs, dient leidend te zijn voor gemeenten en overheid.

5.7

Veiligheid op school

5.7.1 Pesten

Een veilige omgeving voor kinderen is een voorwaarde voor goed onderwijs. Daar hoort pestgedrag niet thuis. Hoewel pesten op school als een serieus probleem wordt gezien, is het lastig te meten hoe vaak het voorkomt vanwege de aard van de problematiek. Uit onderzoek blijkt dat één op de tien basisschoolkinderen structureel wordt gepest (HBSC 2009).

“Als je je er zelf mee gaat bemoeien is dat niet slim, anders word je ook zelf gepest. Je kan er wel iemand bijhalen, een docent” (Ruben, 12 jaar, vmbo)



Eén op de tien basisschoolleerlingen wordt structureel gepest.

Kinderen kunnen zowel daders als slachtoffers zijn van pesten. Verschillende studies houden periodiek pestgedrag op scholen bij, zoals de Sociale Veiligheidsmonitor, de LAKS-monitor, het HBSC-onderzoek en de Nationale Scholierenmonitor. Uit inspectiesteekproeven komt naar voren dat vier van de vijf scholen inzicht hebben in de veiligheidsbeleving van leerlingen en tachtig tot negentig procent van de scholen beschikt over een veiligheidsbeleid gericht op het afhandelen of voorkomen van incidenten. In het voortgezet onderwijs heeft tussen de 92 en 96 procent van de scholen inzicht in de veiligheidsbeleving. Er zijn geen gegevens bekend over een aantal ‘pesters’ of over het eventuele succes van een pestprotocol tot afname van pesten. In zes procent van de meldingen van schorsing en verwijdering van school in 2011-2012 is pesten door de school als reden genoemd. Bij schorsing gaat het om vijf procent en bij het voornemen tot verwijderen om elf procent (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Uit de Sociale Veiligheidsmonitor blijkt dat in 2012 meer leerkrachten en andere interne professionals op school betrokken zijn bij de opstelling van gedragsregels dan in 2010, waar het in 2010 om 65 procent ging, gaat het in 2012 om 72 procent (Mooij en Witvliet, 2012, p. 7). Ook wordt er meer gebruik gemaakt van het inzetten van getrainde leerlingen als vertrouwenspersoon of mediator voor andere leerlingen, met een toename van 10 naar 24 procent. Er blijkt een lichte stijging te zijn in het gevoel van veiligheid van leerlingen in 2012, zo’n 94 procent voelt zich veilig binnen de school, bij de fietsenstalling is dit 90 procent, in de schoolomgeving 87 procent en op de parkeerplaats bij school 82 procent. Het ervaren van geweld blijkt wel gestegen te zijn in 2012. Zo’n 26 procent van de leerlingen is slachtoffer van verbaal geweld in 2012, tegenover 17 procent in 2010 (zie tabel 5.4). Ten slotte

blijkt uit de monitor dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat zich veranderingen of trends voordoen wat betreft de omvang van pesten of geweld (Mooij en Witvliet, 2012).

De LAKS-monitor is een grootschalig scholierentevredenheidsonderzoek dat jaarlijks verschijnt. In de LAKS-monitor 2012 staat dat een kwart van de scholieren vindt dat er meer aandacht moet worden besteed aan pesten op school (Thomassen, Bendig-Jacobs en Wartenbergh-Cras, 2012). Ouders geven aan dat zij pestgedrag als het meest voorkomende probleemgedrag zien in het jaar 2012. In de periode 2006-2012 zijn tussen de 15 en 25 procent van de jongeren geconfronteerd met licht lichamelijk geweld en tussen de 7 en 17 procent met grof lichamelijk geweld (Sociale Veiligheidsmonitor 2006-2012).

Tabel 5.5 Percentages leerlingen die slachtoffer zijn van een bepaald type geweld.

	2010	2012
Verbaal geweld	17	26
Materieel geweld	20	25
Sociaal geweld	20	23
Licht lichamelijk geweld	18	23
Grof lichamelijk geweld	20	21

Bron: Sociale Veiligheidsmonitor (2012).

Plan van aanpak tegen pesten

De Kinderombudsman heeft begin 2013 gesprekken gehad met experts uit het onderwijsveld om te praten over de problematiek rondom pesten op scholen en manieren waarop dit gedrag kan worden bestreden en opgelost. Daaruit bleek dat de wijze waarop scholen met pesten omgaan sterk verschilt. Scholen zijn verplicht om een pestprotocol op te stellen, maar niet elke school gebruikt dit protocol actief. De Inspectie ziet alleen toe op de aanwezigheid van een pestprotocol, maar controleert niet de naleving ervan. Er zijn anti-pestcodes opgesteld en beschikbaar voor scholen, maar ze zijn nog niet overal ingevoerd. Daarnaast zijn er verschillende anti-pestmethodes voorhanden, maar deze zijn niet wetenschappelijk bewezen effectief. Een ander knelpunt is dat ouders vaak niet weten waar zij terecht kunnen, wanneer hun kind wordt gepest en het gevoel hebben niets te kunnen doen als de school hier niets mee doet.

Op 25 maart 2013 hebben de Kinderombudsman Marc Dullaert en staatssecretaris Sander Dekker van Onderwijs een gezamenlijk plan van aanpak tegen pesten gepresenteerd. Inzet is om scholen bij wet te verplichten om op effectieve wijze pesten tegen te gaan. Het is een kerntaak van scholen om te zorgen voor een veilige school, waarbij de nadruk op preventie ligt. Staatssecretaris Dekker zal een wetsvoorstel indienen bij de Tweede Kamer waarmee de verantwoordelijkheid van de school voor het voorkomen van pesten in de wet wordt verankerd.

Scholen worden verplicht om pesten aan te pakken en daarbij te kiezen voor een bewezen effectieve methode. Een commissie van experts gaat hiervoor criteria opstellen.

De staatssecretaris en de Kinderombudsman vinden dat leraren een cruciale rol spelen in de aanpak van pesten. Leraren geven aan niet altijd goed zicht te hebben op wat er speelt tussen de leerlingen in hun klas en hoe te interveniëren bij ongewenst gedrag. Om leraren te helpen pesten beter aan te pakken, gaan lerarenopleidingen meer aandacht besteden aan pesten en wordt voor de huidige leraren een training ontwikkeld om hen bij te scholen. Ook is er speciale aandacht voor cyberpesten en een verbetering van de klachtenregeling. Begin 2014 volgt een voortgangsrapportage (Ministerie van OCW en De Kinderombudsman, brief 25 maart 2013).

5.7.2 Discriminatie

Uit artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag volgt dat alle kinderen beschermd moeten worden tegen welke vorm van discriminatie dan ook. De overheid dient een actieve houding aan te nemen om gelijkheid tussen (groepen) kinderen te bevorderen.

LHBT-jongeren

LHBT-jongeren zijn jongeren met lesbische, homo-, bi- of transgendergevoelens. Onder homo-, lesbische en bi-jongeren is het aantal zelfmoordpogingen vijf keer hoger dan onder hun heteroseksuele leeftijdsgenoten. Ook onder transgenderjongeren lijkt suïcide veel voor te komen (Movisie 2012). Uit onderzoek blijkt dat veel jongeren op school niet durven aan te kloppen voor hulp. LHBT-jongeren hebben vaker te maken met stress en spanning dan anderen jongeren. Ze missen vaak positieve rolmodellen en positieve toekomstscenario's om deze spanning en stress te relativeren. Daarnaast lopen ze meer risico door gebrek aan begeleiding en ondersteuning van hun ouders. Dit alles kan leiden tot piekeren en depressieve gedachten (Movisie 2012).

Ook discriminatie en pesten op school komt veel voor. Uit de Sociale Veiligheidsmonitor (Mooij en Witvliet 2012, p. 33) blijkt dat ongeveer een kwart van de leerlingen in het basisonderwijs en zo'n 31 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs het eens te zijn met de stelling dat homoseksuele jongens of lesbische meisjes hun vriend(in) mogen zijn. Ongeveer tien procent in het basisonderwijs geeft aan dat een homoseksuele/lesbische leeftijdsgenoot tegen iedereen op school kan vertellen dat hij/zij homoseksueel/lesbisch is, tegenover een percentage tussen de 20 en 22 procent in het voortgezet onderwijs. Slechts zeven procent van de leerlingen zou in het basisonderwijs zelf op school durven vertellen dat hij/zij homoseksueel/lesbisch is, op het voortgezet onderwijs is dat elf procent.

Jongeren met een niet-Nederlandse achtergrond

Niet alleen discriminatie gericht op seksuele geaardheid van het kind kan een probleem vormen, maar ook discriminatie gericht op afkomst. Uit de Monitor Rassendiscriminatie (Boog e.a., 2010, p. 75) blijkt dat zes procent van de allochtone leerlingen discriminatie heeft ervaren binnen het onderwijs in 2009. Bij 49 procent van de allochtone leerlingen die met discriminatie in aanraking komt gaat het om discriminerende opmerkingen, bij 39 procent om de ervaring niet als gelijkwaardig behandeld te worden, bij 20 procent gaat het om treiteren. Ongeveer 54 procent voelt zich gediscrimineerd door medeleerlingen en 45 procent voelt zich gediscrimineerd door leraren.

Discriminatie maakt onderdeel uit van het veiligheidsbeleid op scholen. Door het ministerie van OCW wordt het Centrum School en Veiligheid gefaciliteerd. Dit centrum houdt zich bezig met sociale veiligheid op school en thema's als discriminatie, racisme, (homo) seksuele intimidatie, extremisme, geweld en omgangsvormen op school en geeft ondersteuning aan scholen op deze thema's. Het ministerie van OCW biedt ook steun aan de landelijke homo-heteroalliantie, een alliantie die inzet op een veilig schoolklimaat en aan de Federatie van Nederlandse Verenigingen tot Integratie van Homoseksualiteit COC Nederland voor voorlichting in klassen. Campagnes als WE CAN Young bieden jongeren de kans om acties te bedenken en uit te voeren en zich op die manier bewust van en weerbaar tegen seksueel overschrijdend gedrag en geweld te worden (Toelichting VWS, brief J-3157855).

5.7.3 Kinder- en mensenrechteneducatie

Nederlandse kinderen blijken niet erg op de hoogte van het bestaan van kinder- en mensenrechten. In 2012 heeft de Nationale Jeugd Raad 746 jongeren met een gemiddelde leeftijd van 16 jaar ondervraagd voor de jongerenrapportage over kinderrechten, daaruit bleek dat slechts 19 procent van de jongeren het Kinderrechtenverdrag kennen, waarvan de meeste jongeren havo- en vwo-leerlingen waren. Van de leerlingen die het Verdrag kennen, kent 66 procent het van televisie. Jongeren van 15 jaar en jonger kennen het Verdrag via school (55 procent), 35 procent van de krant en 34 procent van internet (Kinderrechtencollectief, 2012, p. 6). Scholen moeten verplicht aandacht besteden aan actief burgerschap en sociale integratie, de invulling van de lesmethoden en leermiddelen mogen de scholen vrij invullen. Er zijn wel handreikingen ontwikkeld door het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling waar gebruik van kan worden gemaakt (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Tabel 5.6 Heb je gehoord van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind?

	Percentage
Ja	19
Nee	69
Weet ik niet	12

Bron: Kinderrechtencollectief (NJR) 2012.

Verscheidende organisaties hebben geconcludeerd dat er in Nederland niet voldoende aandacht wordt besteed aan mensenrechten in het onderwijs. Soms komt het onderwerp voorbij bij vakken als geschiedenis, levensbeschouwing en maatschappijleer. Te vaak is de aandacht afhankelijk van enthousiaste docenten en actieve maatschappelijke organisaties. Organisaties als Amnesty International, Defence for Children en de Anne Frank Stichting hebben de krachten gebundeld in een Platform Mensenrechteneducatie. Dit Platform probeert mensenrechteneducatie te stimuleren en materiaal beschikbaar te stellen. Zowel het Platform Mensenrechteneducatie als de Kinderombudsman en het Kinderrechtencollectief hebben gevraagd om structurele inbedding van mensenrechteneducatie in het Nederlandse onderwijs (Onderwijsraad, 2012, p. 16). Kinderen in Nederland zouden op school moeten leren ervaren welke rechten zij hebben, waarom deze rechten internationaal zijn vastgelegd en waarom het belangrijk is dat rechten van anderen moeten worden gerespecteerd. Educatie over mensenrechten kan bovendien ondersteunend werken aan het voorkomen van discriminatie en pesten, zoals bijvoorbeeld die van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender kinderen en kinderen met een intersekse conditie.

Er is de afgelopen jaren een aantal andere initiatieven genomen die bijdragen aan mensenrechteneducatie. De Vreedzame School is een programma voor basisscholen voor sociale competentie en democratisch burgerschap. Kinderen leren zich verantwoordelijk te voelen voor zowel elkaar, als voor de gemeenschap en samen conflicten op te lossen. Inmiddels is dit model op ruim 400 basisscholen in Nederland ingevoerd (zie www.devreedzameschool.net). De Vreedzame School is de afgelopen periode beoordeeld door de Erkenningscommissie van het Nederlands Jeugdinstituut en na een positieve beoordeling in 2012 opgenomen in de Databank Effectieve interventies (nji.nl/jeugdinterventies). Het Verzetsmuseum Gouda kent educatieve mensenrechtenprojecten voor groepen kinderen zoals een interactieve stemshow waarin kinderen kennismaken met het Kinderrechtenverdrag en dilemma's rondom kinderrechten zoals kinderarbeid, kindsoldaten en privacy. Iets oudere leerlingen kunnen meedoen aan een tribunaal over mensenrechtenonderwerpen (cultuureducatiegouda.nl, zoekterm: verzetsmuseum educatie).

De Onderwijsinspectie heeft in haar jaarrapportages geconstateerd dat scholen invulling geven aan de burgerschapsopdracht, maar dat er winst te behalen valt door meer samenhang aan te brengen in het burgerschapsaanbod (Onderwijsconsulenten, 2012). De Onderwijsraad is gevraagd te adviseren over de vraag hoe scholen verder ondersteund kunnen worden bij het uitvoeren van hun burgerschapsopdracht. Het advies 'Verder met burgerschap in het onderwijs' is eind augustus 2012 uitgebracht en schenkt ook aandacht aan mensen- en kinderrechteneducatie (Onderwijsraad, 2012). Volgens de Onderwijsraad dienen scholen meer ondersteuning te krijgen bij het werken aan burgerschapsonderwijs, zo blijkt uit het advies. De kern van het burgerschapsonderwijs vormt het leren functioneren in een democratische samenleving. De minister dient deze kern helder te formuleren en vast te leggen in wet- en regelgeving zodat scholen een duidelijk handvat krijgen waarmee ze een structureel aanbod kunnen verzorgen. In 2006 kregen scholen al de wettelijke taak om aandacht te schenken aan burgerschap, maar tot nu lukt het nog niet om dit structureel en inhoudelijk vorm te geven. Er is momenteel nog weinig zicht op effecten van het onderwijs en op geschikte leermethoden en middelen. De Kinderombudsman ontwikkelt momenteel een leidraad om de belangrijkste onderwerpen uit de kinderrechtenmonitor op scholen bespreekbaar te maken.

Het nieuwe College voor de Rechten van de Mens dat in 2012 is gelanceerd heeft ook als wettelijke taak 'het geven van voorlichting en het stimuleren en coördineren van onderwijs over de rechten van de mens' (artikel 3 sub d Wet College voor de Rechten van de Mens). Het College geeft aan zich de komende jaren onder meer te richten op de ontwikkeling en ondertekening van het Convenant Mensenrechteneducatie, het opbouwen en uitbreiden van een netwerk in de onderwijswereld en de organisatie van themagerichte netwerkbijeenkomsten. Daarnaast zal het College ook een bijdrage leveren aan mensenrechtentrainingen voor professionals (zie mensenrechten.nl).

5.7.4 Online veiligheid

Tegenwoordig kun je zowel thuis achter de computer, als op straat en op school op je telefoon op het internet. Het internet kent ook risico's die schadelijk kunnen zijn voor kinderen. Uit onderzoek van YoungWorks in opdracht van Digivaardig en Digibewust blijkt dat 63 procent van de jongeren tussen de 12 en 16 jaar wel eens iets vervelends mee heeft gemaakt op internet (Scheerman, Vermulst, 2013). Kinderen moeten op een zinvolle en kritische wijze leren omgaan met nieuwe media in hun dagelijks leven, via online sociale veiligheid en mediawijsheid. Scholen hebben een rol in de bewustwording van kinderen van (on)veiligheid op het internet. Scholen zijn zich vaak niet bewust van de manier waarop kinderen elkaar pesten via social media en voelen zich hier ook niet altijd

verantwoordelijk voor. De aanpak van cyberpesten dient onder de aandacht van leraren te worden gebracht. De staatssecretaris van OCW heeft toegezegd praktische handvatten te bieden aan scholen om ook cyberpesten tegen te gaan. De instelling Kennisnet biedt projecten aan scholen, bijvoorbeeld het project 'Diploma Veilig Internet', om veilig internetten te bevorderen. Ook websites als die van Centrum voor School en Veiligheid en Digibewust trachten bij te dragen aan deze bewustwording. Veiligheid op scholen wordt voornamelijk onder de aandacht van leerlingen gebracht met projecten en lesprogramma's. Een voorbeeld hiervan is het initiatief 'Bewust Online' van Stichting Wolf. Bewustwording van online veiligheid zit (vaak) niet in het standaard lessenpakket. Er zijn overigens geen cijfers beschikbaar die specifiek gaan over de online veiligheid van kinderen in het onderwijs.

Mediawijsheid

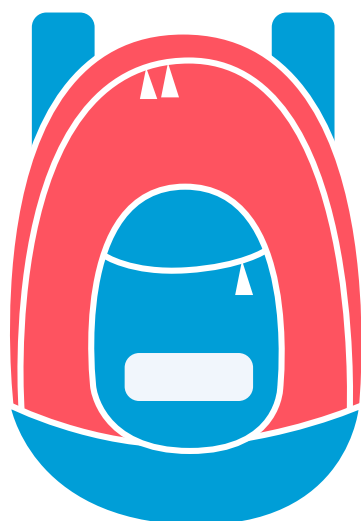
Overheidsbeleid voor het bijbrengen van kennis en vaardigheden aan burgers, inclusief kinderen, voor het zinvol deelnemen aan een meer en meer door technologie gemedieerde samenleving krijgt vorm onder de noemer mediawijsheid. Mediawijsheid betekent het kritisch leren omgaan met en het benutten van de kansen van nieuwe media in het dagelijks leven. De Nederlandse overheid heeft gekozen voor een netwerkbenadering om invulling te geven aan het vergroten van mediawijsheid van burgers, inclusief kinderen. Daartoe is in 2008 door de ministeries van OCW en het toenmalige Jeugd en Gezin het expertisecentrum voor mediawijsheid opgericht. Het expertisecentrum opereert onder de naam mediawijzer.net en fungeert als netwerkorganisatie. OCW stelt jaarlijks twee miljoen euro beschikbaar voor mediawijzer.net (Mediawijzer.net, 2010; Toelichting VWS, brief J-3157855).

Uit het meerjarenplan 2011-2014 komt naar voren dat digitale en internetvaardigheden van ouders en kinderen kunnen worden verbeterd. Bovendien kunnen kansen van nieuwe media nog beter worden benut (zie ook: Van Deursen, Van Dijk, 2012). Structureel grootschalig onderzoek naar de stand van zaken rondom mediawijsheid op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs is echter nog niet gedaan en de aandacht voor mediawijsheid in de curricula van deze scholen is nog beperkt. De komende jaren wordt ingezet op versteviging van de netwerkorganisatie om fragmentatie (en mogelijke ineffectiviteit) van de vele initiatieven te ondervangen, en op grotere betrokkenheid van de creatieve industrie bij het ontwikkelen van mediawijsheid-activiteiten. Primaire doelgroepen van het netwerk zijn op dit moment kinderen en jongeren in de leeftijd van 2-18 jaar, (groot)ouders en leerkrachten/docenten. Een belangrijke coördinerende rol is weggelegd voor het programma Digibewust en Digivaardig (Mediawijzer.net, 2010).

Cyber-pesten

Pesten op internet kan op veel verschillende manieren. Van openbare gênante filmpjes op YouTube tot vervelende berichten op sociale netwerk sites als Twitter en de ander negeren tijdens MSN-sessies. Uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam in 2011 onder 401 jongeren in de leeftijd van 10 tot 17 jaar kwam naar voren dat twee op de tien jongeren wel eens op het internet was gepest in het afgelopen half jaar (Sumter, Valkenburg, 2011).

Uit een recente studie over pesten op het vmbo bleek dat een klein deel van de vmbo-leerlingen in het afgelopen jaar is gepest via internet dan wel sms (inclusief Whatsapp of Ping), respectievelijk 3,6 procent en 3,3 procent (Jager et al, 2012). Digitaal pesten komt vooral voor bij kinderen die ook offline worden gepest en de gepeste weet over het algemeen door wie hij of zij digitaal wordt gepest. Jongens pesten vaker dan meisjes.



Cyber-pesten komt vooral voor bij kinderen die ook offline worden gepest en de gepeste weet over het algemeen door wie dat gebeurt

Anonimiteit speelt dus nauwelijks een rol in een digitale pestsituatie. De helft van de tieners geeft aan op school les te hebben gehad over digitaal pesten, 17 procent heeft echter alleen les gekregen over offline pesten. Er zijn significante relaties tussen

het offline en online gepest worden en het hebben van lichamelijke klachten, zoals buikpijn of hoofdpijn, beverigheid, duizeligheid, vermoeidheid of misselijkheid of je ziek voelen (uitkomsten surveyonderzoek in 2012 onder 422 leerlingen uit de eerste en tweede klas van middelbare school, door Sindy Sumter, Universiteit van Amsterdam). Digitaal gepeste kinderen praten over hun problemen met ouders en vrienden, maar over het algemeen niet met leerkrachten (Sumter, Valkenburg, 2011; Sumter e.a., 2012).

Het ministerie van OCW geeft aan scholen te steunen op het terrein van (sociale) veiligheid en het tegengaan van pesten via het Centrum voor School en Veiligheid en Pestweb. Ook ondersteunt OCW de instelling Kennisnet die het project 'Diploma Veilig Internet' aanbiedt aan scholen ter bevordering van veilig internetten (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Beoordeling van online games en audiovisuele content

In aanvulling op het PEGI (Pan European Game Information system) – het systeem voor leeftijdsverificatie voor computergames – wordt in het kader van het Europese Safer Internet Programme PEGI

online voor online games ontwikkeld. PEGI online moet ouders informeren over de mogelijk schadelijke inhoud van online game-omgevingen.

In navolging van de Kijkwijzer op televisie hebben de Kinderombudsman en het NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media) het initiatief genomen om Kijkwijzer-informatie te ontwikkelen voor filmpjes op internetsites, zoals Youtube. Ouders en kinderen krijgen dan voorafgaand aan het filmpje informatie over de mogelijk schadelijke inhoud daarvan voor bepaalde leeftijdsgroepen. Het initiatief wordt mede ondersteund door de Engelse filmkeuring BBFC.

Regulering van online veiligheid

De regulering van online veiligheid wordt momenteel vooral via zelfregulering door bedrijven gereguleerd (zie ook ministerie van Justitie en Veiligheid, 2013). In 2012 werden de *ICT principles governing the safe use of Internet-connected devices and services by children and young people in the European Union* gepubliceerd. De *ICT principles* zijn een initiatief van online dienstverleners, software en hardware bedrijven en telecombedrijven om jonge gebruikers



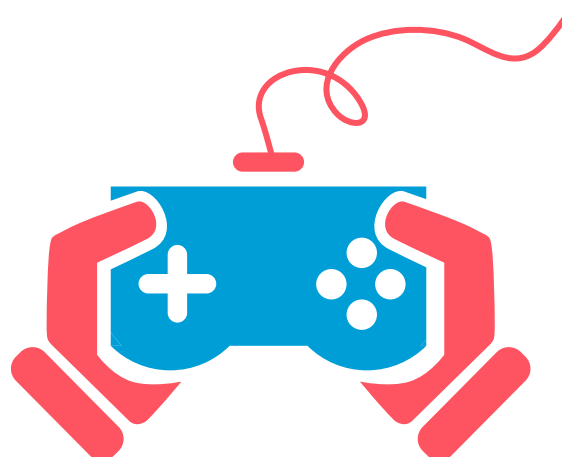
bewust te maken van veilig internetgebruik (*ICT Principles*, 2012). Het is vooralsnog onduidelijk of deze zelfreguleringsinitiatieven voldoende effectief zijn om daadwerkelijk een veilige digitale leefomgeving voor kinderen te creëren. Eerdere evaluaties van de vergelijkbare *Social Networking Principles* laten zien dat de implementatie van beginselen nog niet in alle opzichten adequaat was gebeurd (De Haan e.a., 2013; CEO Coalition, 2012).

In februari 2013 wees de artikel 29-werkgroep, die adviseert over de bescherming van persoonsgegevens, op de risico's van het gebruik van apps op mobiele apparaten (smart phones, tablets enz.) voor de persoonsgegevens van kinderen. Kinderen – ook al op heel jonge leeftijd – zijn verwoede gebruikers van apps, maar begrijpen onvoldoende wat er met hun persoonsgegevens gebeurt en zijn daardoor extra kwetsbaar (*Article 29 Data Protection Working Party*, 2013). De voorgestelde Europese algemene privacy verordening beoogt overigens bijzondere beschermingsbepalingen voor kinderen te introduceren (Van der Hof, 2012).

5.7.4 Kinderrechtenbeschouwing

Alle vormen van pesten en discriminatie, direct of bijvoorbeeld via het internet, dienen voorkomen te worden op grond van artikel 2 IVRK. Bij het zorgen voor toegankelijk onderwijs op grond van artikel 28 IVRK, hoort ook het bieden van een veilige omgeving waar kinderen worden beschermd tegen lichamelijk en geestelijk geweld. In de aanpak daarvan dient echter meer te gebeuren. Nederland is in 2010 door het VN-Comité tegen Rassendiscriminatie en in 2009 door het Kinderrechtencomité aangesproken op zorgen over de veiligheid binnen het onderwijs, wijzend op de aanwezigheid van geweld, intimidatie en discriminatie. Het is de vraag of de overheids campagnes en andere aanpakken al voldoende effect hebben.

Op grond van artikel 42 IVRK draagt Nederland verantwoordelijkheid voor de bekendmaking en bewustmaking onder kinderen en volwassenen met de inhoud van het Kinderrechtenverdrag. In artikel 29 lid 1 sub b staat daarnaast de verplichting om ervoor te zorgen dat kinderen op school les krijgen over de eerbied voor mensenrechten. Mensenrechteneducatie is een onderdeel van het recht op onderwijs in artikel 23 van de Grondwet. Dit recht is nader uitgewerkt in de onderwijswetgeving. De Wet actief burgerschap en sociale integratie kent een specifieke burgerschapsopdracht voor scholen, met een klein deel over het leren van de betekenis van democratie en mensenrechten. Naast verplichtingen vanuit de mensenrechtenverdragen zijn er de afgelopen jaren niet juridisch



bindende maar wel gezaghebbende richtlijnen verschenen: de VN-Verklaring over Mensenrechteneducatie en Training (2011) en het Handvest over Educatie voor Democratisch Burgerschap en Mensenrechteneducatie van de Raad van Europa (2010). Weinig kinderen blijken echter bekend te zijn met het Kinderrechtenverdrag. Het is belangrijk dat alle kinderen kennis hebben van het verdrag en van het feit dat zij bepaalde rechten genieten. Met de internationale regelingen in de hand en het advies van de Onderwijsraad dient de overheid beter invulling te geven aan mensenrechtenonderwijs en daarmee aan een toename van de kennis.

Scholen zijn zich vaak niet bewust van de manier waarop kinderen elkaar pesten via sociale media en voelen zich hier ook niet altijd verantwoordelijk voor. De aanpak van cyberpesten door leraren dient onder de aandacht te worden gebracht, onder andere met de praktische handvatten die de staatssecretaris scholen biedt om ook cyberpesten tegen te gaan. Verder zijn offline en online communicatie steeds meer met elkaar verweven in het leven van kinderen en gaat offline pesten steeds vaker gepaard met online pesten. Een effectieve aanpak van pesten vergt daarom nadrukkelijk ook dat er in beleid en bij scholen voldoende aandacht is voor de online leefwereld van kinderen en de sociale problemen waarmee zij daar kunnen worden geconfronteerd. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat de impact van pesten op internet anders en groter kan zijn, doordat onplezierige informatie zich snel kan verspreiden en moeilijk te verwijderen is.

5.8

Onderwijs in justitiële jeugdinstellingen en gesloten jeugdzorg

5.8.1 Kwaliteit van het onderwijs

Ook kinderen die in een gesloten jeugdzorginstelling of een justitiële jeugdinstelling (JJI) verblijven hebben recht op onderwijs. Het onderwijs in deze instellingen wordt in bijna alle gevallen verzorgd door een school voor voortgezet speciaal onderwijs voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen (VSO cluster 4), die verbonden is aan het Regionaal expertisecentrum (REC). Er is een Taakgroep onderwijs in de gesloten jeugdinstellingen om in de behartiging van de belangen van het onderwijs te voorzien. De Taakgroep dient te zorgen voor onderlinge afstemming tussen scholen, en de kwaliteit van het onderwijs.

Onderwijsconsulenten wijzen erop dat leerlingen die in een behandelsetting zitten (bijvoorbeeld jeugd-GGZ) vaak worden uitgeschreven van de oude school (Onderwijsconsulenten, 2012). Wanneer de behandeling wordt afgerond, is er dikwijls geen school voor handen. De school bij de behandelsetting is gekoppeld aan de behandeling en daar kan de leerling na afronding van de behandeling niet meer terecht. Het ministerie van OCW wijst erop dat in 2012 een OC+-project gestart is om de problematiek in kaart te brengen en een protocol te ontwikkelen, zodat leerlingen na de behandeling aansluitend kunnen worden geplaatst op een vervolgschool die zo goed mogelijk past bij de zorgvraag van de leerling. Voorts is met de ministeries van VWS en VenJ een project gestart waarin goede voorbeelden van de samenwerking tussen instelling en school en tussen scholen tijdens en na het verblijf worden verzameld en verspreid in de vorm van een handreiking. Ook is in de wet Passend onderwijs geregeld dat de school afspraken moet maken met het samenwerkingsverband (waartoe de leerling behoorde) over de terugplaatsing van de leerling na het verblijf in de behandelsetting (Toelichting VWS, brief J-3157855). De scholen moeten voldoen aan de wettelijke eisen die voor het speciaal onderwijs gelden. De Inspectie ziet toe op de naleving van de wettelijke voorschriften en de onderwijskwaliteit. Per school wordt aan de hand van een toetsingskader beoordeeld hoe de kwaliteit van het onderwijs is. Wanneer de onderwijskwaliteit als (zeer) zwak is beoordeeld, wordt de school onder geïntensiveerd inspectietoezicht geplaatst. De school moet dan een verbeterplan

opstellen en binnen twee jaar de verbeteringen hebben doorgevoerd. Er zijn plannen om die termijn terug te brengen naar één jaar (vo-raad.nl, april 2013) Voor de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, dus ook voor de scholen die zijn verbonden aan een instelling voor jeugdzorgplus of aan een JJI, is het toezichtkader 2005 (v)so en expertisecentra van toepassing. Na de inwerkingtreding van de wet Passend onderwijs zal dit toezichtkader zijn aangepast op de nieuwe wetgeving (Toelichting VWS, brief J-3157855).

Kinderen zien de volgende verbeterpunten voor het onderwijs:

- Betaalbaar onderwijs, ook in de toekomst
- Leraren moeten leerlingen op een positievere manier benaderen
- Een school moet een fijne en veilige omgeving zijn voor leerlingen
- Er moet meer voorlichting komen over pesten en de gevolgen ervan
- Scholen moeten een stevig pestbeleid hebben, waarin de pesters worden bestraft en er beloond wordt als er niet wordt gepest
- Ouders moeten betrokken worden als er gepest wordt op scholen

De Inspectie van het Onderwijs heeft naast het gezamenlijk toezicht met de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie, ook afzonderlijke onderzoeken gedaan naar de kwaliteit van de scholen in JJI's en jeugdzorgplusinstellingen (Onderwijsverslag 2011-2012 via onderwijsinspectie.nl). Van de 23 scholen hadden er veertien voldoende basiskwaliteit, acht scholen waren zwak en één school werd als zeer zwak bestempeld. Op bijna alle scholen schoot de kwaliteitszorg tekort, vooral op de zwakke scholen. De meeste scholen hebben moeite met de evaluatie van de leerresultaten en met het onderwijsleerproces. Wel werken de scholen planmatig aan het verbeteren van hun kwaliteit. Binnen de leerlingenzorg is de evaluatie van de handelingsplannen op alle scholen kwetsbaar. Genoemde knelpunten waren: verlies van onderwijstijd door onvoldoende afstemming en verzuim door bezoek aan de rechter, advocaat of door verblijf op de leefgroep. De inspectie blijft dit een onwenselijke situatie vinden. Het schoolklimaat is kwetsbaar, omdat een aantal scholen geen systematisch inzicht heeft in de veiligheidsbeleving van personeel en leerlingen. Wel is er een beleid

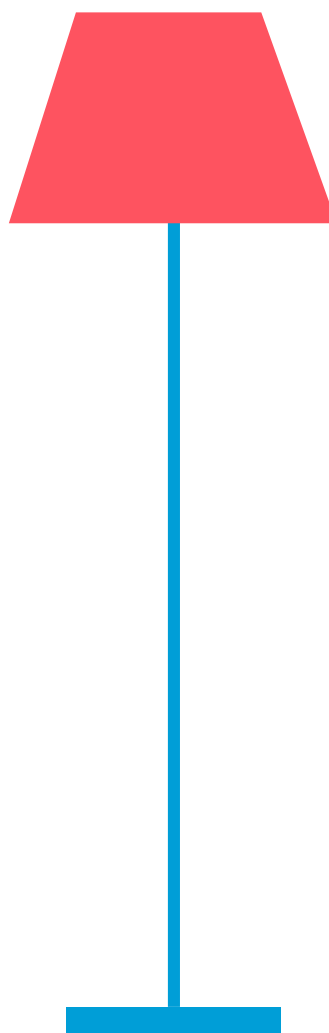
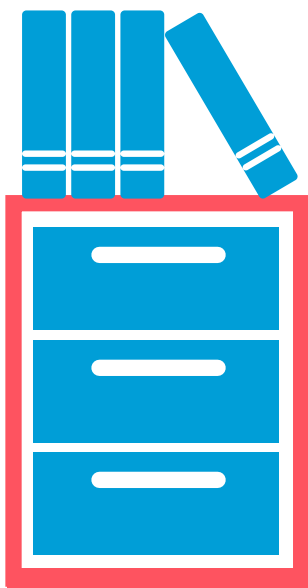
om incidenten te voorkomen en zijn er procedures ter afhandeling van incidenten. Ook de beleidsontwikkelingen rondom de JJI's en de jeugdzorgplusinstellingen hebben invloed op de positie van het onderwijs. Scholen krijgen te maken met verplaatsing van capaciteit of inkrimping. Ook verandert de doelgroep en zitten er meer meisjes in de instellingen. Dat heeft gevolgen voor het onderwijsaanbod. Tot slot verloopt het aansluitend onderwijs traject moeizaam en is een passend aanbod voor 'kortverblijvers' (die slechts enkele dagen of weken in de JJI verblijven) moeilijk te vinden (Onderwijsverslag 2011-2012).

In diverse rapporten worden specifieke knelpunten genoemd. In de instellingen bestaat het dagprogramma hoofdzakelijk uit onderwijs, ook voor jongeren die in principe niet meer leerplichtig zijn (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012a, p. 29). Een blijvend probleem zijn echter de onderwijsvrije dagen in de inrichtingen. Uit het inspectierapport van JJI de Hartelborgt blijkt dat er niet altijd continuïteit wordt geboden in het dagprogramma (Inspectie Veiligheid en Justitie 2012b, p. 34). Uit het inspectierapport van JJI Teylingereind blijkt dit ook een probleem te vormen, maar zijn er wel verbeteringen gekomen. Ook de kwaliteit van het onderwijs is hier zwak gebleken (Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2012, p. 39). Dit lijkt geen lokaal probleem te zijn, maar zich ook uit te strekken tot andere inrichtingen. Het blijkt in de praktijk van jeugdzorgplusinstellingen vaak lastig om een instelling en een interne school voldoende te laten samenwerken. In 2011 voerde de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek uit naar de gesloten jeugdzorg (Inspectie Jeugdzorg en Inspectie

van het Onderwijs, 2011). Het leefklimaat in Transferium bleek niet voldoende te zijn en de samenwerking tussen de instelling en de school was onvoldoende. In april 2012 is een hertoets uitgevoerd, waaruit blijkt dat het leefklimaat inmiddels goed is en de samenwerking tussen de instelling en de school voldoende (Inspectie Jeugdzorg en Inspectie van het Onderwijs, 2012).

5.8.2 Kinderrechtenbeschouwing

In justitiële jeugdinstellingen en gesloten jeugdzorgaccommodaties verblijven over het algemeen kwetsbare groepen kinderen, die op basis van het Kinderrechtenverdrag vanzelfsprekend ook recht hebben op goed en passend onderwijs. Uit de verschillende inspectierapporten blijkt dat er nog het nodige verbeterd kan worden wat betreft de kwaliteit van het onderwijs, de afstemming en ook wat betreft de invulling van onderwijsvrije periodes.





5.9

Conclusies en aanbevelingen



5.9.1 Conclusies

Het onderwijs in Nederland is voor veel leerlingen goed geregeld. De leerplicht dient als basis en dat biedt de meeste kinderen goede kansen. Het ontbreken van een wettelijk recht op onderwijs zorgt in de praktijk voor problemen. Er zijn de nodige zorgen geconstateerd, zoals de aanhoudende groep thuiszitters, de veranderingen die de omwenteling naar passend onderwijs gaan inhouden, de kwaliteit van het onderwijs en thema's als pesten en aandacht voor kind en internet.

In de Kinderrechtenmonitor 2012 werd geconcludeerd dat de risico's op kinderrechtschendingen in het onderwijs het grootst zijn bij een aantal kwetsbare groepen. Allereerst kinderen die eerder 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. Er werd aandacht gevraagd voor de manier waarop deze kinderen in het reguliere onderwijs worden opgevangen. Nu kan worden geconstateerd dat de zorgen nog niet zijn weggenomen. In dat stelsel Passend onderwijs heeft de school de verantwoordelijkheid om een aangemeld kind dat volgens de ouders extra ondersteuning nodig heeft een zo goed mogelijk passende plek te bieden op de eigen school en als dit niet kan op een andere school. Onderzoeksresultaten laten zien dat leerkrachten en scholen nog niet klaar zijn voor de nieuwe taken. Het ministerie van OCW heeft toezeggingen gedaan, maar het is de vraag of de plaatsing van kinderen die zorg zo hard nodig hebben er echt beter op wordt.

In 2011 behoort bijna 25 procent van alle leerlingen in het basisonderwijs volgens hun leerkracht tot de groep zorgleerlingen, terwijl slechts 8,8 procent een rugzakje heeft. Het is van belang dat hier voldoende inzichten, aanpakken en bijbehorende middelen voor komen.

In het schooljaar 2011-2012 zaten nog steeds duizenden leerlingen thuis. Positief is dat dit een afname is ten opzichte van het voorgaande schooljaar met zo'n 20 procent, al kan dat deels aan een beperktere definitie liggen. Er zijn verbeteringen waar te nemen betreffende de terugplaatsing op school van deze thuiszitters. Het blijft echter schokkend te constateren dat er hoe dan ook meer dan 1500 leerplichtigen thuiszitten, omdat er geen passende school voor ze beschikbaar zou zijn of omdat ouders onvoldoende vertrouwen hebben in een goede aanpak.

De Kinderombudsman concludeert in zijn onderzoek naar het recht op onderwijs dat alle kinderen weliswaar gelijkwaardig zijn, maar niet gelijk. Zij hebben ieder hun eigen kwaliteiten en capaciteiten, waarop ze moeten worden aangesproken en uitgedaagd. In plaats van te labelen en stigmatiseren, moet aan kinderen met specifieke onderwijsbehoeften maatwerk worden geleverd. Het onderwijsveld ervaart echter te veel knelpunten om aan dit maatwerk te kunnen voldoen. Ook met de door het ministerie genoemde invoering van het stelsel voor Passend onderwijs en bijbehorende zorgplicht worden deze knelpunten niet opgelost.

Om maatwerk mogelijk te maken dient een omslag te worden gemaakt in het denken over onderwijs, een omslag van leerplicht naar leerrecht. In het onderwijssysteem moet de nadruk niet liggen op de verstrekker van het onderwijs, maar op het perspectief van het kind: wat heeft het kind nodig? Pas hierna dient de vraag te worden gesteld hoe dit mogelijk kan worden gemaakt. Door onderwijs vanuit deze insteek te bezien, kan pas echt het maatwerk worden geleverd dat voor passend onderwijs nodig is. Slechts op deze wijze kan worden voldaan aan de rechten van het kind.

Positief is dat het gevolgde onderwijsniveau de afgelopen jaren licht gestegen is en er minder zwakke en zeer zwakke scholen zijn. Wel is met circa 20 procent het percentage (zeer)zwakke scholen in het bijzonder onderwijs een grote zorg. Er zijn goede stappen gezet om te zorgen dat scholen beter gaan presteren en niet meer het stempel zwakke school hoeven te krijgen. Dat beleid dient voortgezet te worden.

Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg vergt blijvende aandacht, een passend aanbod van onderwijs blijkt vaak moeilijk, inzicht in de veiligheid op de scholen is onvoldoende en er gaat onderwijstijd verloren doordat de afstemming niet goed is en verzuim plaatsvindt waar dit te voorkomen is. De aanbeveling uit de Kinderrechtenmonitor van 2012 was om de situatie de komende jaren regelmatig te inspecteren. Inspectie-onderzoek laat in 2013 enige verbeteringen zien. Maar er zijn nog wel knelpunten in het onderwijs, zoals de kwaliteit, de veiligheid en de invulling van onderwijsvrije periodes. Daarnaast dient de overplaatsing naar een school na verblijf in een behandelinrichting beter georganiseerd te worden, zodat ieder kind het recht op onderwijs uit kan oefenen.

Kinder- en mensenrechteneducatie verdienen structurele inbedding in het onderwijsaanbod om ervoor te zorgen dat kinderen leren over hun rechten zoals onder meer neergelegd in het Kinderrechtenverdrag. Dit geldt in het bijzonder voor discriminatieaspecten.

Pestincidenten kwamen het afgelopen jaar diverse keren in het nieuws. Het blijkt een thema dat meer bespreekbaar is onder leerlingen, ouders en professionals, maar toch blijft pesten leiden tot ernstige situaties als mishandelingen en zelfs tot zelfmoord. Het gezamenlijk plan van aanpak tegen pesten van de Kinderombudsman en de staatssecretaris van OCW is een stap vooruit, waarbij de verdere uitwerking en voortgang blijvend toezicht verdient.

Incidenten waarbij jongeren elkaar bedreigen op het internet laten zien dat kennis en de juiste aanpak op dit vlak nodig zijn. Scholen moeten letten op bewustwording van (on)veiligheid op het internet. Scholen zijn zich vaak niet bewust van de manier waarop kinderen elkaar pesten via sociale media en voelen zich hier ook niet altijd verantwoordelijk voor. De aanpak van cyberpesten dient door leraren onder de aandacht te worden gebracht, onder andere met de praktische handvatten die de Kinderombudsman en de staatssecretaris scholen bieden om ook cyberpesten tegen te gaan.

5.9.2 Aanbevelingen

Recht op onderwijs en toegang tot onderwijs

1. De wetgever dient het recht op onderwijs zoals omschreven in artikel 29 IVRK en artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens vast te leggen in wetgeving, idealiter wordt artikel 23 van de Grondwet aangepast.
2. De invoering van het Passend onderwijs dient met de nodige zorg en waarborgen omkleed te worden. Leerkrachten en andere professionals geven aan er nog niet klaar voor te zijn. Het ministerie van OCW dient aan te sturen op een herhaling van het CNV onderzoek van eind 2013 en op basis daarvan te besluiten of uitstel nodig is. Het onderwijsaanbod voor zorgleerlingen mag niet achteruit gaan.
3. De voorgestelde wijzigingen (bevorderen van afspraken en protocollen tussen instanties en scholen, delen van goede voorbeelden) van het ministerie van OCW om een vervolgschool te vinden na de behandelsetting (bijvoorbeeld JJI, gesloten jeugdzorg of GGZ) moeten goed gemonitord worden. Het ministerie van OCW dient een protocol te ontwikkelen, zodat leerlingen na de behandeling aansluitend naar een vervolgschool kunnen die zo goed mogelijk past bij de zorgvraag van de leerling.
4. Het ministerie van OCW moet de duizenden thuiszittende leerlingen een passende vorm van onderwijs helpen vinden. Maatwerk moet daarbij het uitgangspunt zijn. Er moet een denkomslag komen van leerplicht naar leerrecht. De minister en de staatssecretaris van OCW dienen hiertoe de volgende maatregelen te nemen:
 - a. sta een zodanige interpretatie van wet- en regelgeving toe, dat binnen het onderwijssysteem ruimte kan ontstaan voor maatwerk. Voor kinderen met specifieke onderwijsbehoeften moet kunnen worden afgeweken van de verplichting tot fysieke aanwezigheid op school, waardoor (combinaties met) andere vormen van onderwijs wettelijk mogelijk worden;
 - b. zorg daarbij voor ontschotting en verdeling van financieringsstromen, zodat dit maatwerk kan worden gefinancierd;
 - c. stimuleer het onderwijsveld om maatwerk te creëren en toe te passen. Spoor schoolbesturen en leerkrachten aan om de denkomslag naar leerrecht te maken en zorg ervoor dat zij in competenties, informatie en tijd voldoende zijn toegerust om dit maatwerk te kunnen leveren. Geef hen daarbij vertrouwen en pas de wijze van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs zodanig aan, dat maatwerk wordt beloond;
 - d. maak het mogelijk dat de expertise van de onderwijsconsulent op het gebied van maatwerk door ouders, scholen en leerplichtambtenaren vroegtijdig kan worden benut, nog voor een indicering of voordat het kind komt thuis te zitten;

- e. zorg ervoor dat het leerrechtperspectief wordt geïntegreerd in de werkwijze van de leerplicht-ambtenaren, zodat zij meer oog krijgen voor maatwerk. Spoor hen vervolgens aan zich te verenigen in bijvoorbeeld regionale bureaus, zodat kwaliteit, continuïteit en uniformiteit worden vergroot en gewaarborgd;
- f. stel per regio een leerrechtregisseur in met van overheidswege toebedeelde doorzettingsmacht, naar wie een casus kan worden 'opgeschaald' indien de zoektocht naar maatwerk alsnog tot een impasse leidt. Deze leerrechtregisseur moet een onafhankelijke ervaringsdeskundige in het onderwijsveld zijn. Hij dient de casus met frisse blik te bekijken en de ketenregie op zich te nemen. Vervolgens moet hij gedreven zijn, partijen kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheden en, indien nodig, bindende beslissingen kunnen nemen over het benodigde maatwerk;
- g. de minister en de staatssecretaris van OCW dienen met de betrokken partijen in het onderwijsveld, zoals de PO-raad, de VO-raad, de MBO-raad, het project Gedragswerk, Bureau Onderwijsconsulenten(+), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en branchevereniging Ingrado, eventueel aangevuld met GGD, GGZ en Jeugdzorg, tot een akkoord komen. De contouren van een dergelijk akkoord worden geschetst in het adviesrapport *Van Leerplicht naar Leerrecht* (Kinderombudsman 2013d).

Kwaliteit van onderwijs

- 5. De kwaliteit van het onderwijs dient prioriteit te zijn van het ministerie van OCW met de inzet het aantal zwakke en zeer zwakke scholen verder te doen afnemen. Vooral het speciaal onderwijs verdient hier een specifieke aanpak.
- 6. Mensenrechteducatie hoort in het onderwijsaanbod van alle scholen, zoals internationale regels bepleiten. Nationaal beleid dient daarop in te zetten, al dan niet via een verplichting aan scholen.

Veiligheid op school

- 7. Het plan van aanpak tegen pesten van de Kinderombudsman en de staatssecretaris van OCW dient voortvarend te worden opgepakt, waarbij naast de ontwikkeling en implementatie van bewezen effectieve pestprogramma's tevens aandacht moet zijn voor de ondersteuning van leerkrachten en docenten in het adequaat in de praktijk brengen van dergelijke programma's. Een effectieve aanpak van pesten vergt nadrukkelijk voldoende aandacht voor de online leefwereld van kinderen.
- 8. Discriminatie en onveilige situaties op scholen dienen direct aangepakt te worden door het ministerie van OCW en indien nodig door het ministerie van VenJ. Landelijke campagnes, inzet op mensenrechteducatie en inzet van goed werkende programma's als de Vreedzame School verdienen landelijke uitrol.



Caribisch Nederland

Op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba gaan in het schooljaar 2012-2013 ruim 2.000 leerlingen naar het basisonderwijs. Dit zijn er ongeveer evenveel als in het voorgaande schooljaar. Ook volgen er 1.900 leerlingen een opleiding in het voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs op een van de eilanden (CBS, 2012/2013). Op Saba is één basisschool en één middelbare school. Op Bonaire en Sint Eustatius zijn meerdere basisscholen en ook maar één middelbare school. Voor een vervolgopleiding moet je het eiland verlaten.

Taalproblemen

Op Bonaire is Nederlands de instructietaal in het (voortgezet) onderwijs. Thuis en op de basisschool spreken de kinderen echter veel Papiaments. Door het gebrek aan kennis van de Nederlandse taal lopen kinderen achterstanden op. Vanaf de middelbare school wordt er op Sint Eustatius in het Nederlands les gegeven, op de basisschool is Engels de instructietaal. De keuze voor het Nederlands als instructietaal wordt gezien als een politieke keuze, die niet het beste is voor de kinderen omdat zij in het dagelijks leven Spaans of Engels spreken.

Op Saba zijn alle lessen in het Engels, Nederlands is een apart vak. Ouders op Saba maken zich zorgen over de beheersing van de Nederlandse taal, kinderen geven zelf aan dit niet als een probleem te zien (Kloosterboer 2013c).

Kwaliteit onderwijs

Het zal nog even duren voordat het gewenste niveau van het onderwijs wordt bereikt, maar Bonaire investeert al flink in

verbetering van de kwaliteit. De komst van het Expertisecentrum Onderwijs Zorg is een belangrijke stap vooruit.

Op Sint Eustatius is de kwaliteit van het onderwijs slecht. Er heerst onkunde bij schoolbesturen, testen ontbreken, er is een verkeerde keuze voor instructietaal, onvoldoende menskracht en onveiligheid op scholen.

Op Saba is de kwaliteit van het onderwijs ook ondermaats, vooral op het voortgezet onderwijs. De school werkt wel hard aan verbetering, maar er moet nog veel gebeuren om de gewenste kwaliteit te bereiken.

De scholen op de drie eilanden zijn vaak niet ingericht om kinderen te helpen bij gedragsproblemen, speciale scholen ontbreken en er blijkt geen lijn te zitten in de manier van lesgeven van leraren (Kloosterboer 2013d).

Kinderrechtenbeschouwing

De kwaliteit van het onderwijs op de BES-eilanden is laag en dient sterk verbeterd te worden, zo blijkt ook uit inspectie-onderzoeken. Dit zal waarschijnlijk tijd gaan kosten, maar stappen in de goede richting zijn al gezet, zo blijkt uit onderzoek uit 2012. De taal blijkt de meeste problemen op te leveren. Taalproblemen, door verschillende instructietalen te gebruiken op de basisschool en de middelbare school, veroorzaken onderwijsachterstanden.

Domein 6

Minderjarige vreemdelingen

6.1 Inleiding

6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

6.3 Europese ontwikkelingen

6.4 Gezinsmigratie

6.4.1 Aard en omvang

6.4.2 Gezinshereniging

6.4.3 Gezinsmigratiebeleid

6.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

6.5 Opvang en voorzieningen

6.5.1 Gezinnen met kinderen

6.5.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

6.5.3 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

6.5.4 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

6.5.5 Staatloze kinderen

6.5.6 Kinderrechtenbeschouwing

6.6 Het Kinderpardon

6.6.1 Verblijfsrecht voor langdurig verblijvende kinderen

6.6.2 Kinderrechtenbeschouwing

6.7 Herijking amv-beleid

6.7.1 Afschaffing amv-vergunning

6.7.2 Kinderrechtenbeschouwing

6.8 Conclusies en aanbevelingen



6.1 Inleiding

Minderjarige vreemdelingen zijn kinderen, die in Nederland verblijven, maar niet de Nederlandse nationaliteit hebben. In dit domein gaat de aandacht uit naar de bescherming die het Kinderrechtenverdrag biedt aan deze kinderen.

Gezinsmigratie is tegenwoordig de belangrijkste vorm van migratie en kinderen spelen daarbij vaak een prominente rol. Voor kinderen die een asielpcedure doorlopen zijn goede opvang en voorzieningen van groot belang. Vreemdelingendetentie van minderjarigen komt nog steeds voor. De kwetsbaarheid van minderjarigen springt vooral in het oog bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Het herijkte beleid voor deze amv's en de pardonregeling voor in Nederland gewortelde kinderen (alleenstaand en in gezinnen) krijgen ook in dit domein aandacht. Een apart probleem is dat kinderen zonder documenten belemmeringen ondervinden bij hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Een punt van aandacht is de positie van staatloze kinderen. Tot slot komen de nieuwe toelatingsgronden en nieuwe beleidsontwikkelingen aan bod.

6.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

De rechten uit het Kinderrechtenverdrag gelden voor alle kinderen die zich in Nederland bevinden, zo blijkt uit artikel 2 lid 1 IVRK. Ook voor kinderen die in Nederland een reguliere vergunning (migranten) of een asiilvergunning (vluchtelingenkinderen) hebben aangevraagd en al dan niet rechtmatig in Nederland verblijven. Voor vreemdelingenkinderen zijn het discriminatieverbod van artikel 2 IVRK, de verplichting het belang van het kind in iedere beslissing een eerste overweging te laten zijn (artikel 3 lid 1 IVRK) en het recht om gehoord te worden (artikel 12 IVRK) van bijzonder belang. Artikel 22 IVRK ziet specifiek toe op minderjarige vluchtelingen en bepaalt dat deze groep speciale bescherming moet krijgen.

Nederland moet aanvragen voor gezinshereniging van ouders met kinderen volgens artikel 10 IVRK met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandelen. Kinderen die niet in hetzelfde land als hun ouders verblijven hebben recht op regelmatig contact met hun ouders (zie ook artikel 9 IVRK). Artikel 7 IVRK is ook relevant voor minderjarige vreemdelingen. Het betreft het recht van een kind op een naam en een nationaliteit en om geregistreerd te worden, maar ook het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen verzorgd te worden.

Het Kinderrechtencomité wijst erop dat vooral de artikelen 2, 3 en 12 IVRK van groot belang zijn als het gaat om amv's en kinderen die niet alleenstaand, maar wel zonder ouders in Nederland zijn. Een ander belangrijk recht voor minderjarige vreemdelingen is het recht op informatie over hun procedure en hun rechten, plichten en mogelijkheden in Nederland (artikel 17 IVRK). Ongedocumenteerde kinderen hebben daarnaast net zo goed als kinderen met een geldig paspoort recht op (toegang tot) onderwijs (artikel 28 IVRK). Ook hebben zij recht op 'medisch noodzakelijke gezondheidszorg'. Kinderen hebben, of zij rechtmatig in Nederland verblijven of niet, recht op sociale voorzieningen (artikel 26 IVRK) en een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK). Artikel 37 IVRK gaat over vrijheidsbenemingen en is dus van toepassing op minderjarige vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, grensdetentie en besloten opvang. Opsluiting dient slechts een uiterst middel te zijn.

Volgens het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen recht op sociale voorzieningen (artikel 26) en een toereikende levensstandaard (artikel 27). Voor kinderen die asiel hebben aangevraagd geldt dat zij recht hebben op adequate bescherming en humanitaire bijstand in de uitoefening van de rechten van het Kinderrechtenverdrag (artikel 22). Daarnaast hebben kinderen die tijdens of na een asielpcedure in de opvang van het COA verblijven het recht om zich te ontwikkelen (artikel 6) en een privéleven op te bouwen (artikel 16). Deze rechten staan in de opvang regelmatig onder druk.

6.3

Europese ontwikkelingen

Het belang van het kind is eveneens verankerd in het Europese Asiel- en Migratierecht dat een zwaar stempel drukt op het nationale vreemdelingenrecht. Er zijn slechts beperkte terreinen waarover de lidstaten autonomie hebben op dit rechtsgebied.

In deze paragraaf komt achtereenvolgens aan de orde het Gemeenschappelijk asielstelsel, de Dublinverordening, waarin wordt geregeld welk land verantwoordelijk is voor de asielaanvraag, en het Actieplan alleenstaande minderjarige vreemdelingen van de Europese Commissie.

Gemeenschappelijk asielstelsel

De onderhandelingen over de herziening van de Europese richtlijnen en verordeningen die samen het Gemeenschappelijk Asielstelsel (GEAS) vormen, zijn begin 2013 afgerond. De tekst van de Kwalificatierichtlijn (2011/96/EU) is in december 2011 gepubliceerd. In juni 2013 zijn de onderhandelingen over de teksten van de herziene Dublinverordening, Opvangrichtlijn en Procedurerichtlijn afgerond.

In de herziene asielmaatregelen van het Gemeenschappelijk Asielstelsel is meer aandacht voor de positie van kinderen. Zowel de toelichting als de artikelen van de nieuwe richtlijnen en verordeningen bevatten vrij uitvoerige verwijzingen naar het belang van het kind. Sommige bepalingen geven ook aan welke factoren van belang zijn bij de beoordeling van het belang van het kind (zie bijvoorbeeld considerans punt 18 van de Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU). Op die manier wordt in de maatregelen invulling gegeven aan artikel 3 IVRK en artikel 24 van het EU Handvest dat kinderrechten bevat. Positieve ontwikkelingen zijn verder dat in de maatregelen de definitie van gezinsleden is uitgebreid tot de ouders van minderjarige kinderen die internationale bescherming nodig hebben. Dit betekent dat het recht op gezinsleven van minderjarige kinderen met hun ouders conform artikel 9 en 10 IVRK beter wordt gegarandeerd. Ook bepalen de asielmaatregelen, in overeenstemming met artikel 22 IVRK, dat de autoriteiten snel moeten starten met de opsporing van gezinsleden van amv's. In de Opvangrichtlijn en Procedurerichtlijn zijn meer eisen opgenomen met betrekking tot de vertegenwoordiging van amv's. In de herziene Procedurerichtlijn is opgenomen dat interviews met kinderen moeten plaatsvinden op een kindvriendelijke manier.

Behalve deze positieve ontwikkelingen die de positie van kinderen verbeteren, zijn er nog steeds zorgwekkende punten van aandacht. De herziene asielmaatregelen staan, net als de oorspronkelijke



asielmaatregelen, detentie van gezinnen met kinderen en amv's toe. Daar staat tegenover dat in deze maatregelen nu specifieke waarborgen zijn opgenomen met betrekking tot de detentie van kinderen conform artikel 37 IVRK. Detentie mag alleen als uiterste middel in het geval van gezinnen met kinderen en in uitzonderlijke omstandigheden in het geval van amv's. De omstandigheden van de detentie moeten aan kinderen zijn aangepast.

De Procedurerichtlijn staat toe dat asielverzoeken van amv's in bepaalde situaties in een versnelde asielprocedure of grensprocedure worden behandeld en afgewezen. Behandeling van asielverzoeken van amv's in dergelijke, vaak zeer snelle procedures, kan ertoe leiden dat deze amv's onvoldoende in staat zijn om hun asielmotieven naar voren te brengen. In Nederland worden de asielverzoeken van amv's soms afgewezen in de algemene asielprocedure die slechts acht tot veertien dagen duurt (aan deze procedure gaat een rust- en voorbereidingstermijn van drie weken vooraf). Het Kinderrechtencomité heeft zijn zorgen uitgesproken over de afdoening van asielverzoeken van amv's in snelle asielprocedures. Het comité achtte de toepassing van de 48-uursprocedure die toen in Nederland bestond op zaken van amv's in strijd met artikel 22 IVRK (Kinderrechtencomité 2011).

De Dublinverordening

De Dublinverordening bepaalt welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek van een bepaalde asielzoeker. Deze verordening heeft tot doel te garanderen dat een asielverzoek door een lidstaat wordt beoordeeld en te voorkomen dat een asielzoeker in meerdere lidstaten asiel aanvraagt. Asielzoekers die een asielverzoek indienen (of worden aangetroffen) in een lidstaat die niet verantwoordelijk is voor het asielverzoek, riskeren te worden overgedragen aan de EU-lidstaat die wel verantwoordelijk is volgens het Dublinsysteem. Dat geldt ook voor gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarigen. Nederland draagt amv's in het kader van de Dublinverordeningen over aan EU-lidstaten waar zij eerder asiel hebben gevraagd. Volgens cijfers van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zijn er in 2011 ongeveer tien amv's daadwerkelijk overgedragen aan een andere EU-lidstaat. Het ministerie van Venj kon geen informatie verstrekken over de duur van Dublin procedures specifiek voor amv's (Toelichting Venj, brief 177475).

Op grond van de Dublinverordening wordt vastgesteld welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor een bepaald asielverzoek. Wanneer een asielzoeker asiel aanvraagt of wordt aangetroffen in een lidstaat die volgens de criteria van deze verordening niet de verantwoordelijke lidstaat is, dan kan die asielzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat worden overgedragen. Uit de tekst van de Dublinverordening blijkt niet of alleenstaande minderjarigen kunnen worden overgedragen aan een EU-lidstaat waar zij eerder

asiel hebben aangevraagd of zijn geweest, maar waar zij geen familieleden hebben. Het Hof van Justitie heeft in een uitspraak van 10 juni 2013 bepaald dat de Dublinverordening zo moet worden uitgelegd dat in het geval van amv's die geen familieleden in de EU hebben, de lidstaat waar het (laatste) asielverzoek is ingediend verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het asielverzoek. Dit betekent dat de lidstaat de amv niet mag overdragen naar de lidstaat waar hij eerder asiel heeft aangevraagd. Het Hof merkt amv's aan als bijzonder kwetsbare personen en vindt dat de procedure waarin wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk. Dit impliceert volgens het Hof dat amv's in beginsel niet aan een andere lidstaat worden overgedragen. Het Hof van Justitie baseert zijn oordeel onder meer op het beginsel dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn in besluiten die kinderen betreffen dat is neergelegd in artikel 24 lid 2 van het EU-Handvest (Hof van Justitie uitspraak van 10 juni 2013 in zaak C-648/11).

Nederland draagt amv's in het kader van de Dublinverordening over aan andere EU lidstaten. Met betrekking tot sommige EU-lidstaten, zoals Italië, Malta en Hongarije bestaan er zorgen over onder meer de opvangvoorzieningen, detentieomstandigheden en de toegang tot de asielprocedure. Verschillende rechtbanken hebben beroepen tegen overdrachten van amv's aan Italië gegrond verklaard, bijvoorbeeld omdat de zorgvuldige overdracht van de amv aan de Italiaanse autoriteiten onvoldoende was verzekerd (zie bijvoorbeeld recent Rb. Maastricht 10 december 2012, AWB 12/8774 en Voorzieningenrechter Rb. Zwolle 27 februari 2013, Awb ZWO 12/39796). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State staat de overdracht van amv's aan Italië echter toe (ABRVs 30 juli 2012, nr. 201100583/1/V4; ABRV's 18 juli 2012, nr. 201101617/1/V4). Er zijn enkele klachten voorgelegd aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zaken van amv's die zouden worden overgedragen aan Italië. In verschillende zaken heeft het Hof bepaald dat van overdracht van de amv moet worden afgezien zolang de klachtprocedure loopt (zie interim maatregels van 23 mei 2013 in zaak nr. 29850/12 en 5 juni 2012 in zaak nr. 33229/12).

Het Hof heeft vragen gesteld aan de Italiaanse regering over onder meer de opvangfaciliteiten en medische zorg die voor naar Italië overgedragen amv's beschikbaar zijn. Een voogd van Nidos is in juni 2012 met haar pupil meegereisd naar Italië. In haar rapport beschrijft zij de moeilijkheden die haar zestienjarige pupil heeft ondervonden om in Italië toegang te krijgen tot opvang voor minderjarigen. Zij concludeert dat in Italië sprake was van intimidatie door de autoriteiten en langdurige onzekerheid en gebrek aan informatie over wat de minderjarige te wachten staat. Zij stelt bovendien dat sprake is geweest van ernstige

verwaarlozing en onveiligheid, omdat de minderjarige te weinig te eten kreeg en geen opvang of ondersteuning bij procedures. Op grond van de hierboven genoemde uitspraak van het Hof van Justitie van 10 juni 2013 zal Nederland in de toekomst geen amv's meer naar andere lidstaten mogen overdragen, tenzij een dergelijke overdracht in het belang van het kind is.

Het Hof van Justitie heeft in juni 2013 bepaald dat Nederland geen amv's meer aan andere EU-lidstaten mag overdragen, tenzij een dergelijke overdracht in het belang van het kind is

Europees actieplan amv's

In mei 2010 nam de Europese Commissie het Actieplan voor alleenstaande minderjarigen aan. Het actieplan bevat een EU brede aanpak van onder meer preventie van onveilige migratie en mensenhandel, opvang, en duurzame oplossingen, waarin het belang van het kind centraal staat. In september 2012 bracht de Europese Commissie een tussentijds verslag uit over de uitvoering van dit actieplan. Volgens de Commissie heeft het actieplan een aantal positieve gevolgen gehad. Alleenstaande minderjarigen worden in nieuwe wetgeving van de EU op het gebied van asiel, immigratie en mensenhandel beter beschermd. Daarnaast is er meer aandacht voor de financiering van maatregelen die de situatie van amv's verbeteren. Het overleg tussen EU-instellingen, nationale autoriteiten en betrokken organisaties verloopt vlotter. Daarnaast is een betere uitwisseling van kennis en praktijken mogelijk. De Commissie stelt echter ook dat meer gedaan moet worden aan het verzamelen en uitwisselen van gegevens over amv's, vooral over het vinden van duurzame oplossingen voor deze groep. Verder vindt de Commissie dat permanent overleg en uitwisseling van informatie tussen de EU, de lidstaten en de landen van de herkomst essentieel is, bijvoorbeeld op het gebied van preventie, het traceren van familieleden en het waarborgen van veilige terugkeer (Europese Commissie 2012).

Het 'Actieplan niet begeleide minderjarigen' van de Europese Commissie besteedt aandacht aan de slechte rechtspositie van onrechtmatig verblijvende amv's en onuitzetbare amv's. Het gebrek aan perspectief voor deze jongeren levert een reëel risico op problemen in hun ontwikkeling. De Europese Commissie signaleert

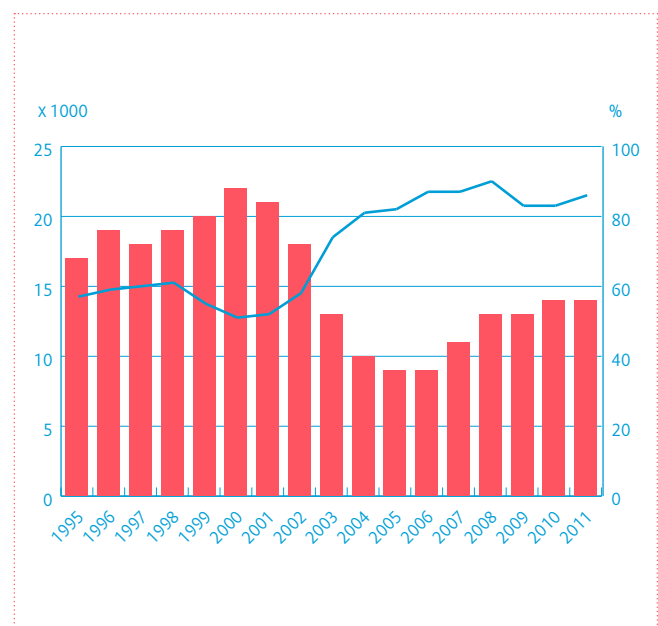
dat Europese wetgeving of beleid voor deze groep ontbreekt. Nationaal beleid bepaalt of zij een verblijfsvergunning verkrijgen. In het Actieplan doet de Europese Commissie de aanbeveling dat deze jongeren na het bereiken van het achttiende jaar ten minste dezelfde rechten en bescherming geboden wordt als toen zij minderjarig waren en dat passende accommodatie wordt aangeboden (Europese Commissie 2010, p. 14). Deze aanbeveling is in Nederland nog niet geëffectueerd.

6.4 Gezinsmigratie

6.4.1 Aard en omvang

In 2011 zijn 14 duizend minderjarige kinderen naar Nederland gekomen. Voor 86 procent van hen was de reden van hun komst gezinsmigratie. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen van wie een ouder als arbeidsmigrant naar Nederland is gekomen. Het aantal minderjarige geïmmigreerde minderjarige kinderen is vergelijkbaar met dat uit 2010, maar het aandeel dat vanwege gezinsmigratie is gekomen, kent een lichte toename.

Tabel 6.1 Immigratie kinderen tot 18 jaar



Bron: CBS, StatLine.

De migratie van minderjarigen betreft ongeveer evenveel jongens als meisjes. De meeste van hen zijn afkomstig uit Polen, gevolgd door Somalië. Voor beide landen geldt dat het vrijwel altijd

gaat om gezinsmigratie, maar voor de Poolse kinderen geldt de Unierechtelijke regel van het vrij verkeer.



In 2011 zijn **14 duizend kinderen** uit andere landen naar Nederland gekomen. **86 procent** van hen kwam voor gezinsmigratie.

Voor kinderen afkomstig uit Europa gaat het iets vaker dan gemiddeld om gezinsmigratie, terwijl dat voor kinderen uit Azië juist minder dan gemiddeld is. Zo is gezinsmigratie voor 20 procent van de minderjarigen uit Afghanistan de reden om naar Nederland te komen. Onder hen zijn juist beduidend meer dan gemiddeld migranten die vanwege een asielaanvraag naar Nederland komen (79 procent).

Tabel 6.2 Minderjarige immigranten naar migratiemotief, 2011

Minderjarige immigranten	Motief: gezinsmigratie			Motief: asiel	
	Aantal	Aantal	%	Aantal	%
<i>Totaal</i>	14133	12128	85,8	1013	7,2
<i>Europa</i>	7583	6948	91,6	240	3,2
<i>Azië</i>	3160	2262	71,6	638	20,2
<i>Afrika</i>	1983	1702	85,8	133	6,7
<i>Amerika</i>	1309	1128	86,2	0	0,0
<i>Oceanië</i>	98	88	89,8	0	0,0

Bron: CBS, StatLine.

De gezinsmigratie valt uiteen in twee categorieën die afzonderlijke bespreking verdienen. Allereerst zijn dat de nareizende gezinsleden van vreemdelingen die asiel in Nederland hebben verkregen. Daarnaast betreft het gezinsleden die zich bij hun familielid voegen die op grond van het reguliere vreemdelingenrecht een verblijfsrecht in Nederland heeft verkregen.

6.4.2 Gezinshereniging

Personen die in Nederland een asielvergunning hebben gekregen op grond van de vreemdelingenwet hebben het recht op gezinshereniging met hun minderjarige kinderen die feitelijk behoren tot hun gezin. In 2009 is het beleid voor nareizende kinderen strenger geworden, omdat met dit beleid zou worden gefraudeerd (*Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1261*). Sindsdien wordt, zowel bij biologische kinderen als pleegkinderen strikter getoetst of minderjarige kinderen voldoen aan het 'feitelijke band' criterium. Minderjarige kinderen en hun ouders worden ondervraagd, om vast te stellen of sprake is van een feitelijke gezinsband. In die gehoren, die plaatsvinden op de Nederlandse ambassade in het land van herkomst of een derde land, worden vragen gesteld over het gezinsleven in het land van herkomst. Pleegkinderen die sinds het vertrek van hun pleegouder zijn opgenomen in een ander gezin kwamen niet langer voor nareis in aanmerking.

Het aangescherpte beleid leidde tot een grote toename van het aantal afwijzingen van aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ten behoeve van nareis. In 2011 werden er van de 2.650 aanvragen van minderjarige kinderen voor mvv ten behoeve van nareis 390 ingewilligd en 2.260 (85 procent) afgewezen (Toelichting VenJ, brief 177475). In 2008, voor de beleidswijziging, was het afwijzingspercentage nog 12 procent. De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel zag in de toename van het aantal afwijzingen de bevestiging dat de aanpak van fraude succesvol was (*Kamerstukken II 2010/11, 19637, nr. 1439*). In 2011 kwam het overgrote deel van de afgewezen kinderen (2.140) uit Somalië, 400 van deze kinderen waren jonger dan zes jaar. De duur van de behandeling van een mvv-aanvraag van kinderen die hun gezinsleden willen nareizen, is lang. Voor Somalische kinderen was de duur van de procedure gemiddeld 37 weken voor inwilligingen en 25 weken voor afwijzingen (Toelichting VenJ, brief 177475).

In 2011 werden er van de 2.650 aanvragen van minderjarige kinderen voor mvv ten behoeve van nareis 390 ingewilligd en 2.260 afgewezen

Enkele ontwikkelingen laten zien dat het nareisbeleid aanpassing verdiende: in juli 2012 kondigde de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan dat voortaan in het geval van biologische kinderen een feitelijke gezinsband wordt aangenomen op basis van

de verklaringen van de statushouder in Nederland gecombineerd met DNA-onderzoek (*Kamerstukken II* 2011/12, 19 637, nr. 1568). Op 2 april 2013 liet de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie weten dat de feitelijke gezinsband niet langer als verbroken zal worden beschouwd, wanneer een pleegkind na het vertrek van de pleegouder naar Nederland is opgenomen in een ander gezin. Daarnaast wordt nareis voortaan ook toegestaan wanneer de gezinsband voor binnenkomst in Nederland is gevormd in een derde land, bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp (*Kamerstukken I* 2012/13, 31 549, M).

6.4.3 Gezinsmigratiebeleid

Eén van de plannen van het kabinet Rutte I was het beperken van gezinsmigratie tot het kerngezin: ouders en hun minderjarige kinderen. In 2012 is verruimde gezinshereniging – waartoe ook andere afhankelijke gezinsleden konden behoren – helemaal afgeschaft (*Stb.* 2012, 148). Het Vreemdelingenbesluit voorzag in de mogelijkheid van gezinsmigratie van familieleden buiten het kerngezin in bijzondere omstandigheden. Dit kon bijvoorbeeld meerderjarige kinderen betreffen. Volgens de minister wordt er alleen nog gezinshereniging buiten het kerngezin toegestaan als een weigering zou leiden tot een schending van artikel 8 EVRM, en dit is alleen het geval als er sprake is van *'more than normal emotional ties'*. Als dit het geval is zal de minister gebruik maken van zijn discretionaire bevoegdheid onder artikel 3.4 lid 3 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb).

De hoge leges voor de indiening van een aanvraag voor een visum of verblijfsvergunning voor gezinshereniging zijn een punt van discussie geweest. In 2011 heeft de minister de leges voor gezinshereniging verhoogd van 830 naar 1.250 euro. Er liep al een

aantal procedures tegen het oude legestartief. Het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde in 2012 dat die leges in strijd zijn met de Richtlijn langdurig ingezetenen (HvJEU, 26 april 2012, C-508/10 (*Commissie – Nederland*), JV 2012/307). Op basis van deze uitspraak oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de hoge leges ook in strijd zijn met Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (2003/86) (ABRVs 9 oktober 2012, LJN: BY0145). De minister heeft besloten om na deze uitspraak de leges te verlagen tot 225 Euro (*Kamerstukken I* 2012/13, 31 549, nr. K). Er zal echter geen gereduceerd gezinstarief meer gelden. Dit betekent dat bij de gezinshereniging van een partner met een aantal kinderen er voor ieder gezinslid het volledige legesbedrag moet worden betaald. Voor een verlenging geldt voor kinderen een bedrag van 150 euro.

Internationaal en nationaal wetenschappelijk onderzoek toont aan dat minderjarige vreemdelingen op verschillende gebieden schade kunnen oplopen gedurende hun verblijf in het gastland. Deze schade kan betrekking hebben op de gezondheid of de ontwikkeling van het kind en kan bestaan uit psychische klachten, psychosomatische klachten en/of gedragsstoornissen. Hierbij kan gedacht worden aan posttraumatische stressstoornis, depressie, eetstoornissen en onverklaarbare buik- en/of hoofdpijn. Uit een meta-analyse uitgevoerd door Bronstein en Montgomery naar onderzoek onder in totaal ruim 3.000 vreemdelingenkinderen in zes westerse landen blijkt dat vreemdelingenkinderen in hogere mate last hebben van posttraumatische stressstoornissen en depressies dan leeftijdsgenoten in een normale leefsituatie (Bronstein 2011).

De duur van het verblijf – en de daarmee samenhangende onzekerheid – blijkt een belangrijke risicofactor voor het ontstaan van psychiatrische aandoeningen bij vreemdelingen. Uit onderzoek van Laban en anderen naar de psychische gezondheid van Iraakse asielzoekers in Nederland blijkt dat de prevalentie van psychiatrische stoornissen toeneemt naarmate asielzoekers langer in Nederland zijn. Er werden in dit onderzoek significant meer psychiatrische stoornissen vastgesteld bij Iraakse asielzoekers die meer dan twee jaar in Nederland verbleven dan bij Iraakse asielzoekers die recenter arriveerden. Het onderzoek van Laban laat zien dat de prevalentie van psychiatrische stoornissen in de eerste groep 66,2 procent is, waar deze in de tweede, controle groep 42,0 procent is. De duur van het verblijf, als gevolg van een langdurige asielprocedure, werd aangewezen als de belangrijkste risicofactor (na 'vrouwelijke sekse'). Ook werd gevonden dat de bijdrage van een langdurige asielprocedure hoger was dan die van ingrijpende gebeurtenissen in Irak. De psychische stoornissen die onder deze groep het vaakst voorkwamen waren angststoornissen, depressies en psychosomatische stoornissen (Laban 2005).



Nielsen en anderen concludeerden dat het nadelige effect van langdurige procedures op de mentale gezondheid ook op minderjarigen van toepassing is. Zij deden onderzoek onder 260 asielkinderen in Denemarken. Zij kwamen tot de bevinding dat een langdurig verblijf in azc's schadelijk is voor de (mentale) gezondheid van kinderen. Het onderzoek uit 2006 laat zien dat kinderen die langer dan een jaar in de asielpcedure zitten een verhoogd risico op mentale gezondheidsproblemen hebben. Uit het onderzoek blijkt dat 58 procent van de kinderen tussen 11 en 16 jaar met deze problemen te maken heeft. De problematiek waar de kinderen in deze onderzoeksgroep mee te maken hebben is van ernstige aard. Het gaat om zware emotionele problemen of psychiatrische aandoeningen, zoals borderline of depressies. Opvallend is dat uit dit onderzoek blijkt dat meisjes vaker te maken krijgen met emotionele problemen, en jongens vaker met gedragsproblemen (Nielsen 2006).

De internationale onderzoeksresultaten gelden ook binnen de Nederlandse context, zo blijkt uit onderzoek van Kalverboer en Zijlstra. Zij zagen sinds 2006 ruim 200 vreemdelingenkinderen in Nederland (Kalverboer 2006) Zij publiceerden diverse keren over de schade die ontstaat bij asielkinderen, als gevolg van de onzekerheid en omstandigheden tijdens de lange procedures en die kan ontstaan bij uitzetting. Kalverboer en Zijlstra concludeerden dat deze schade in de ontwikkeling zich met name manifesteert bij kinderen die vijf jaar of langer verblijven in het gastland (Kalverboer 2009) Hun conclusies zijn door tientallen Nederlandse wetenschappers onderschreven, waaronder diverse kind- en jeugdpsychiaters en hoogleraren in de ontwikkelingspsychologie.

Gezinnen waarvan de asielaanvraag van de ouders wordt afgewezen, moeten Nederland verlaten. Ouders krijgen de keuze om vrijwillig te vertrekken of om onder dwang te worden uitgezet. In beide gevallen begeleidt de Koninklijke Marechaussee hen naar (en bij gedwongen uitzetting zelfs in) het vliegtuig. Dat betekent dat Nederland ook kinderen uitzet, soms nadat ze na jaren geworteld zijn in Nederland, en soms ook naar landen waarvan betwist wordt dat het er voor kinderen veilig is, zoals Irak en Afghanistan. Sinds 2007 hebben 2.665 kinderen Nederland moeten verlaten. 1.484 van hen (55,7 procent) zijn uitgezet in de periode 2010–2012, in de bestuursperiode van toenmalig minister Leers. Dat heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het ministerie van Venj bekendgemaakt op verzoek van de makers van de VARA-documentaireserie 'Uitgezet'. In deze serie, waaraan ook de Kinderombudsman heeft meegewerkt, zoeken de makers uitgezette kinderen op om te kijken hoe het inmiddels met hen gaat. Uit de serie blijkt dat alle geïnterviewde kinderen de uitzetting als traumatisch hebben ervaren en dat zij niet kunnen aarden in het land waar ze nu wonen (zie uitgezet.vara.nl) In sommige gevallen leven zij in gevaarlijke omstandigheden of blijven ze verstoken van onderwijs.

Van de groep asielkinderen die met hun gezinnen werden uitgezet, werden er 1.236 onder dwang uitgezet. De overigen zijn zelfstandig vertrokken, dat wil zeggen onder begeleiding van het IOM (International Organization for Migration). Ze kregen een vliegticket en een geldbedrag mee. 2.316 kinderen (86,9 procent) zijn in gezinsverband uitgezet, van hen viel 42 procent (1.119 kinderen) in de groep van 0 tot 6 jaar. De groep kinderen die zich het moeilijkst aanpast aan repatriëring, de groep tussen 12 en 18 jaar, omvatte 877 kinderen (32,9 procent).

6.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

Gezinshereniging

Het beleid rond de gezinshereniging van (pleeg)kinderen van personen die in Nederland een asielvergunning hebben gekregen, ligt momenteel onder vuur. De hoge percentages afwijzingen van aanvragen van kinderen die zich willen herenigen met een in Nederland verblijvende gevluchte ouder vormden, samen met deze signalen vanuit het veld aanleiding voor de Kinderombudsman om in 2012 een onderzoek te starten naar het nareisbeleid van de afgelopen jaren. Het rapport over gezinshereniging dat in juni 2013 werd gepresenteerd, bevestigt grotendeels de hierboven genoemde kritiek op het nareisbeleid (Kinderombudsman 2013c). De Kinderombudsman onderzocht de IND-dossiers van 1.672 kinderen (af- en toegewezen) en hield interviews met kinderen die sinds 2008 een aanvraag hebben ingediend. Verder werden er op de ambassades aan Nairobi en Addis Abeba gehoren bijgewoond. De Kinderombudsman concludeert dat het nareisbeleid sinds 2008 steeds strenger is geworden en dat er ongeoorloofde eisen zijn gesteld aan de kinderen om in aanmerking te komen voor gezinshereniging.

Ook stelt hij dat de uitvoering van het nareisbeleid onzorgvuldig is geweest; de gehoren op de ambassade zijn met zo weinig waarborgen voor het kind omkleed, dat deze niet voldoen aan de richtlijnen die voortvloeien uit het Kinderrechtenverdrag. Zo zijn er problemen met tolken, zijn de hoornmedewerkers onvoldoende geschoold om de gehoren met kinderen af te nemen en stellen zij in hoog tempo veel vragen aan kinderen, waarbij te weinig rekening gehouden wordt met hun achtergrond en hun eventuele traumatische ervaringen. Ook lijkt de IND bij de beslissing op de aanvraag te veel nadruk te leggen op tegenstrijdigheden in de verklaringen van kinderen.

De Kinderombudsman vindt dat zowel in de wetgeving en het beleid, als in de uitvoering daarvan, het belang van het kind uit het oog is verloren. De sterke focus op de bestrijding van fraude heeft ertoe geleid dat het voor veel kinderen haast onmogelijk is om gebruik te maken van hun recht om bij hun ouder te wonen. De

“Het is belangrijk om snel te zeggen of mensen kunnen blijven of niet, zodat mensen niet heel lang wachten en daarna teleurgesteld worden” (Bibi, 13 jaar, havo/vwo)

Kinderombudsman heeft naar aanleiding van zijn onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan om het nareisbeleid te verbeteren. Deze zien toe op zowel de vereisten in de wet als de manier waarop de gezinsband tussen ouder en kind in de praktijk onderzocht wordt. De Kinderombudsman vindt dat kinderen die in de afgelopen jaren met deze ondeugdelijke procedure te maken hebben gekregen de kans moeten krijgen opnieuw een aanvraag in te dienen, die met een verbeterde procedure in behandeling zal worden genomen.

Zowel in de wetgeving en het beleid rond gezinshereniging, als in de uitvoering daarvan, is het belang van het kind uit het oog verloren

Ook andere deskundigen betogen dat het nareisbeleid, in het bijzonder het vereiste van de feitelijke gezinsband, in strijd is met artikel 10 IVRK (dat Staten opdraagt om aanvragen voor gezinshereniging waar een kind bij betrokken is met spoed, welwillendheid en menselijkheid te behandelen), de EU Gezinsherenigingsrichtlijn en artikelen 8 (recht op gezinsleven) en 14 (discriminatieverbod) EVRM (Strik e.a. 2012a en Defence for Children en VluchtelingenWerk Nederland 2013). Zij hebben veel kritiek op de wijze waarop minderjarige kinderen op de ambassades worden ondervraagd.

Volgens de Kinderombudsman, advocaten en medewerkers van belangenorganisaties die interviews op de ambassades hebben bijgewoond worden deze gehoren afgenomen op een manier die niet overeenstemt met de VN-richtlijnen voor het horen van kinderen. Bovendien zijn gehoorambtenaren onvoldoende opgeleid voor het interviewen van kinderen. Daarnaast wordt bij de interpretatie van de verhalen te weinig rekening gehouden met de leeftijd, achtergrond, ervaringen en het ontwikkelingsniveau van de kinderen (Strik e.a. 2012b en Defence for Children en VluchtelingenWerk Nederland 2013). Dit is in strijd met het recht om gehoord te worden zoals neergelegd in artikel 12 IVRK. De lange duur van de mvv-procedures is voor kinderen problematisch. Dit levert spanning op met artikel 10 IVRK dat een spoedige behandeling eist van verzoeken om gezinshereniging.

Gezinsmigratiebeleid

Het kerngezin is volgens het regeerakkoord een duurzame, exclusieve relatie tussen partners en degenen die door biologische

verwantschap tot het gezinshuishouden behoren. Hiermee wordt gezinshereniging voor ongehuwden wederom mogelijk gemaakt, zo blijkt ook uit de brief van 21 december 2012 van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De beperking tot biologisch verwante gezinsleden wekt de indruk dat adoptiekinderen niet langer tot het kerngezin behoren. Een dergelijke uitsluiting zou in strijd zijn met artikel 4 lid 1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn waarin biologische kinderen gelijk gesteld worden met adoptiekinderen. Inmiddels heeft de staatssecretaris aangegeven dat deze uitsluiting niet is beoogd (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637 nr. 1643, p. 35). In het verlengde hiervan is de vraag of pleegkinderen worden uitgesloten. Hierover heeft de staatssecretaris opgemerkt dat het staande beleid wordt gehandhaafd. Uitsluiting zou strijd opleveren met het recht op gezinsleven, zoals vastgelegd in artikel 8 EVRM en artikel 9 en 10 IVRK.

Ondanks de forse verlaging van de leges, is het de vraag of de verlaagde leges de door het Hof van Justitie aangelegde proportionaliteitstoets doorstaan. De leges van 225 euro zijn nog steeds meer dan vijf keer hoger dan de 40 euro aan leges die Unieburgers betalen bij aanvraag van een verblijfskaart. Deze leges gelden ook als er meerdere gezinsleden zijn betrokken in een aanvraag en voor verlengingen van een verblijfsvergunning. Een rekenvoorbeeld leert dat de mvv aanvraag met als verblijfsdoel gezinshereniging voor een partner met twee kinderen 675 euro bedraagt, en dat dit bedrag na een jaar, als de verblijfsvergunning moet worden verlengd, opnieuw moet worden betaald. Dit werpt een belangrijke drempel op voor het verkrijgen van gezinshereniging. Aangezien het Hof van Justitie de leges van de verblijfskaart als referentie had genomen, is het de vraag of het Hof het nieuwe legesbedrag van 225 euro voor gezinshereniging als evenredig zou beoordelen.

Per 1 juni 2013 is de Wet modern migratiebeleid in werking getreden. Als gevolg daarvan vervalt de jaarlijkse verlenging van de verblijfsvergunning. De duur van de vergunning volgt het doel, met een maximum van vijf jaar. Dat wil zeggen de duur van het arbeidscontract of de duur van de studie of de duur van het verblijfsrecht van de referent. Er wordt dus nog steeds leges betaald voor een verlenging, maar verlengen hoeft minder vaak.

In 2011 heeft de Europese Commissie een Groenboek over gezinshereniging gepubliceerd. In 2012 hebben bijna alle lidstaten en veel non-gouvernementele organisaties op dit Groenboek gereageerd. Naar aanleiding van deze reacties heeft de Europese Commissie laten blijken dat het geen initiatief neemt tot herziening van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dit staat enkele aanscherpingen van deze Richtlijn die worden beoogd door de Nederlandse regering in de weg, bijvoorbeeld de verhoging van de leeftijd voor gezinshereniging van 21 naar 24 jaar.

In Nederland zijn grote groepen kinderen die al jaren in onzekerheid verkeren. Het langdurig verblijf in Nederland kan ontstaan door toedoen van de ouders en/of de overheid, maar is in ieder geval niet te wijten aan het kind zelf. Lange procedures en de daarmee gepaard gaande onzekerheden kunnen leiden tot klinische schade bij vreemdelingenkinderen. Het gaat om psychiatrische en psychische aandoeningen zoals depressies, eetstoornissen en angststoornissen. Maar ook psychosomatische klachten kunnen zich manifesteren. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan het recht op een gezonde ontwikkeling en de hoogst haalbare gezondheid. Ook kunnen de kinderen door het daarmee gepaard gaande langdurige verblijf in het gastland binding krijgen met dat gastland en hun identiteit daar in vergaande mate aan ontnemen. Hierdoor kan uitzetting schadelijk zijn en in strijd met het recht op ontwikkeling en de eigen identiteit.

De Nederlandse overheid heeft geen idee van de exacte omvang van de problemen voor vreemdelingenkinderen. Er is geen volledig beeld van het aantal vreemdelingenkinderen dat in Nederland verblijft. Evenmin is bekend hoe lang deze kinderen al in Nederland zijn, of zij schade hebben opgelopen ten gevolge van de langdurige procedure en onzekerheden en in hoeverre er sprake is van worteling. Ook is bij de Nederlandse overheid niet bekend hoe lang kinderen in Nederland hebben verbleven als zij worden uitgezet en hoe het hen na terugkeer in het land van herkomst (van de ouders) vergaat. Het gebrek aan kennis over de situatie van de vreemdelingenkinderen in Nederland is voor de Kinderombudsman onaanvaardbaar, aangezien Nederland uit hoofde van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 6, 8, 22 en 24 van het IVRK ook voor hen een zorgplicht heeft. Zonder zicht op de situatie, is het niet mogelijk om beleid te ontwikkelen dat recht doet aan vreemdelingenkinderen.

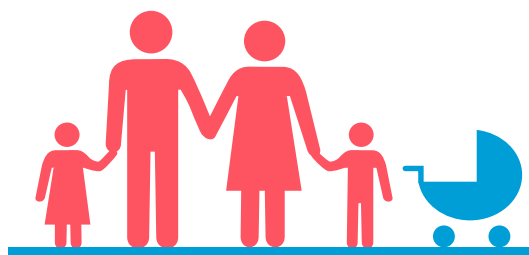
6.5

Opvang en voorzieningen

6.5.1 Gezinnen met kinderen

Op 1 januari 2012 verbleven er 2.820 kinderen (niet amv's) in een asielzoekerscentrum (AZC). Zij zaten op die datum gemiddeld achttien maanden in de opvang (Toelichting Venj, brief 177475). Het aantal kinderen in de opvang is veel lager dan het aantal van 7.000 kinderen dat in de vorige Kinderrechtenmonitor werd vermeld. Deze daling houdt waarschijnlijk samen met de algemene daling van het aantal asielzoekers dat in de opvang van het COA verblijft (van 21.000 personen in oktober 2010 tot 14.000 in juli 2012). Die wordt veroorzaakt door een lagere asielinstroom, kortere doorlooptijden in de asielprocedure en een snellere huisvesting

van asielzoekers die een status hebben gekregen (*Kamerstukken II*, 2011/12, 19637, nr. 1573).



Op 1 januari 2012 verbleven er **2.820 kinderen** met hun familie in een asielzoekerscentrum.

Gezinnen met kinderen die niet voldaan hebben aan de wettelijke vertrektermijn na de afwijzing van hun asielverzoek worden geplaatst in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of gezinslocatie (GLO). Op 1 januari 2012 verbleven 290 kinderen in een vrijheidsbeperkende locatie en 430 kinderen in een gezinslocatie. Op 1 november 2012 was het aantal kinderen in de gezinslocaties flink gestegen: er verbleven toen ongeveer 545 gezinnen in die locaties (*Kamerstukken II* 2012/13, 29 344, nr. 107). Het aantal kinderen in de VBL zal snel afnemen omdat gezinnen met kinderen van wie de asielaanvraag is afgewezen en die niet binnen de vertrektermijn Nederland hebben verlaten nu direct in een gezinslocatie zullen worden geplaatst (Toelichting Venj, brief 177475). Deze maatregel is genomen om het aantal verhuizingen te beperken. Kinderen die in een vrijheidsbeperkende locatie verbleven, hadden gemiddeld ongeveer zestien maanden in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) verbleven.

Op 1 januari 2012 verbleven **290 kinderen** in een vrijheidsbeperkende locatie en **430 kinderen** in een gezinslocatie

Bij kinderen in de gezinslocaties was de verblijfsduur in de opvang van het COA in totaal gemiddeld ongeveer vijftieng maanden. Gezinnen in gezinslocaties zijn voornamelijk afkomstig uit landen waarmee geen of een moeizame samenwerking bestaat op het gebied van gedwongen terugkeer zoals Afghanistan, Irak en Somalië. In de periode sinds de opening van de gezinslocaties in medio 2011 tot 1 november 2012 is slechts een klein deel van de gezinnen teruggekeerd (dertig gezinnen) of uitgezet (vijftien gezinnen) naar het land van herkomst (*Kamerstukken II 2012/13, 29 344, nr. 107*; zie ook de brief van de Werkgroep Kind in het AZC aan staatssecretaris Teeven van 20 december 2012, defenceforchildren.nl).

Tabel 6.3 Aantal minderjarigen (exclusief amv's) opgevangen in de GLO naar land van herkomst, 1 januari 2012

Land van herkomst	Bezetting
Afghanistan	60
Irak	50
Somalië	50
Sovjet-Unie	40
Armenië	30
China	30
Burundi	20
Rusland	20
Guinee	10
Iran	10
Overige	110
Totaal	430

Bron: COA, opgenomen in toelichting Ministerie van Venj, brief 177475.

Verhuizingen van gezinnen met kinderen

In het jaar 2012 zijn er 3.794 verhuisbewegingen gemaakt door gezinnen met kinderen (exclusief de eerste, procedure gerelateerde, verhuizingen na binnenkomst en de verhuizingen naar aanleiding van een tweede of volgende asielaanvraag). De meeste verhuisbewegingen (2.118) vonden volgens het ministerie van Venj plaats op eigen verzoek. 1.276 keer verhuisde een gezin naar een gezinslocatie of een vrijheidsbeperkende locatie. Het aantal verhuizingen als gevolg van een sluitend centrum bedroeg 369. Gedwongen overplaatsing naar een ander centrum kwam 28 keer voor (*Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1605*).

Asielzoekerskinderen verhuizen in de periode dat zij in de opvang verblijven gemiddeld een keer per jaar. Dat schrijft de *Werkgroep Kind in azc* in een rapport van januari 2013. De verhuizingen, die meestal het gevolg zijn van een beslissing over de asielprocedure, worden volgens het rapport vaak pas kort van tevoren aangekondigd. Hierdoor is het voor ouders moeilijk om hun kinderen voor te bereiden op en te begeleiden

bij de verhuizing. Asielzoekerskinderen zijn doorgaans meer dan gemiddeld kwetsbaar. De Werkgroep Kind in azc wijst op onderzoek waaruit blijkt dat vier of meer verhuizingen voor deze kinderen een significant schadelijk effect hebben op hun psychische gezondheid. Bovendien hebben verhuizingen een negatieve invloed op de schoolloopbaan van asielzoekerskinderen.

De werkgroep meent dat verhuizingen kunnen worden tegengegaan door het openen van kleinschalige, kind- en gezinsvriendelijke opvangvarianten waarbij gezinnen met kinderen op één vaste plek verblijven. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie schrijft in reactie op het rapport dat (buiten de verhuisbewegingen in het begin van de asielprocedure) verhuizingen van gezinnen met kinderen meestal plaatsvinden op verzoek van het gezin zelf en dat het aantal verhuizingen als gevolg van een sluitend centrum of gedwongen overplaatsing in 2012 laag geweest is (respectievelijk 369 en 28 van de in totaal 3.794 verhuisbewegingen).

Het is positief dat de staatssecretaris diverse maatregelen getroffen heeft om verhuizingen van gezinnen met kinderen te voorkomen. Uitgeprocedeerde gezinnen worden direct naar een gezinslocatie overgeplaatst en niet meer eerst in een vrijheidsbeperkende locatie. Wanneer een gezin een tweede of volgende asielaanvraag indient, hoeft het niet langer te verhuizen. Bovendien trekt het COA meer structurele opvanglocaties aan. De staatssecretaris stelt dat het verblijf in een procesopvanglocatie in het begin van de asielprocedure noodzakelijk is voor het goede verloop van de asielprocedure. Hij wil met kinderrechtenorganisaties in gesprek gaan over de mogelijkheden tot het realiseren van kleinschalige opvanglocaties voor gezinnen met kinderen. Hij wijst er verder op dat het COA een pilot uitvoert met een zogenoemd verhuisprotocol. Op basis van dit protocol wordt met ouders gesproken over de mogelijke gevolgen van een verhuizing voor kinderen, zodat ze maatregelen kunnen nemen om mogelijk nadelige gevolgen voor hun kinderen te voorkomen (*Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1605*).

Asielzoekerskinderen verhuizen gemiddeld een keer per jaar. Vier of meer verhuizingen hebben voor kinderen een significant schadelijk effect op de psychische gezondheid

“Met een grote familie in een klein flatje zitten is ook niet goed, dat is dan misschien niet eens beter voor ze” (Rosanne, 12 jaar, havo/vwo)

Opvang en voorzieningen van niet-rechtmatig verblijvende gezinnen met kinderen

De Hoge Raad bepaalde in september 2012 dat de Staat moet voorzien in adequate opvang en verzorging van uitgeprocedeerde minderjarigen, van wie de ouder(s) onvoldoende financiële middelen hebben om voor de kinderen te zorgen. Dit geldt ook als de ouder(s) niet meewerken aan terugkeer. Minderjarige vreemdelingen kunnen volgens de Hoge Raad niet verantwoordelijk worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden. In het geval van gezinnen waarvan de ouders niet meewerken aan terugkeer hoeft het opvang- en verzorgingsniveau niet hoger te zijn dan het niveau dat nodig is ter voorkoming van een humanitaire noodsituatie.

Bij de inrichting en invulling van de noodopvang dient de overheid volgens de Hoge Raad wel rekening te houden met de bijzondere belangen van, zeker jonge, kinderen, en hun familie- of gezinsbanden zoveel mogelijk te respecteren (HR 21 september 2012, LJN BW5328). Naar aanleiding van deze uitspraak liet de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel weten dat de opvang in gezinslocaties voor uitgeprocedeerde gezinnen zal worden voortgezet. De minister erkende dat de uitspraak van de Hoge Raad geldt voor alle minderjarige vreemdelingen die in Nederland zijn en geen onderdak hebben, ook wanneer zij geen geldige verblijfstitel hebben en niet eerder opvang of onderdak kregen van de overheid. Er dient daarom in ieder individueel geval beoordeeld te worden of een gezin in een humanitaire noodsituatie terecht komt bij gebrek aan optreden van de overheid (Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1587).

Gezinslocaties

Defence for Children en UNICEF Nederland hebben een procedure gevoerd voor de burgerlijke rechter waarin zij onder meer sluiting van gezinslocatie Katwijk eisten. Zij baseerden deze eis op de in hun quickscan van 2011 geconstateerde gebreken in de opvang op de gezinslocaties. De rechtbank Den Haag heeft de vorderingen van de organisaties afgewezen, grotendeels omdat deze onvoldoende waren onderbouwd (Rb. Den Haag 7 november 2012, LJN BY2400). Op 20 december 2012 stuurde de Werkgroep Kind in het AZC een brief naar de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie waarin zij verbeteringen in de opvang in de gezinslocaties signaleerde. Daarnaast brengt de werkgroep een aantal zorgpunten naar voren, onder meer over de continuïteit van de zorgverlening, onderwijsvoorzieningen, de beperkte (speel)voorzieningen op de gezinslocaties en het lage leefgeld dat de gezinnen krijgen. Gezinnen met kinderen die in een gezinslocatie verblijven, mogen de gemeente waarin de gezinslocatie zich bevindt niet verlaten en krijgen een meldplicht. De werkgroep schrijft dat kinderen zich door de vrijheidsbeperking ‘erg gevangen voelen’ (Brief van de Werkgroep Kind in het AZC aan staatssecretaris Teeven van 20 december 2012).

6.5.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv’s)

Amv’s die in Nederland aankomen, worden opgevangen in pleeggezinnen (kinderen tot en met twaalf jaar) of in proces opvanglocaties van het COA (kinderen van dertien jaar en ouder). In de procesopvanglocaties worden amv’s voor maximaal dertien weken opgevangen. In die periode onderzoekt het COA samen met voogdij-instelling Nidos welke vervolgoopvang van het COA (kleinschalig of grootschalig) voor de jongere geschikt is. Op 1 januari 2012 verbleven in totaal 770 amv’s in de opvanglocaties van het COA, waarvan er 420 in de kleinschalige opvang zaten (kinderwoongroepen of kleinschalige wooneenheden). Op deze datum werden vijftig amv’s opgevangen in de beschermde opvang die bedoeld is voor kinderen waarbij het risico bestaat dat zij uit de reguliere opvang zullen verdwijnen, zoals slachtoffers van mensenhandel (Toelichting VenJ, brief 177475).

Defence for Children meldt dat er in 2011 140 kinderen uit de opvang van het COA zijn verdwenen (Kamerbrief BZK, 11 mei 2012, kenmerk 2012-0000277620; zie ook brief van Defence for Children, UNICEF en VluchtelingenWerk Nederland aan de Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie ten behoeve van het algemeen overleg van 13 maart 2013). Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie heeft dit cijfer in het algemeen overleg met de Vaste Kamercommissie van Veiligheid en Justitie van 13 maart 2013 niet bevestigd (Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1656, p. 22).

Proces opvanglocaties amv’s

De Inspectie Jeugdzorg oordeelde in haar rapport van november 2012 dat het COA erin slaagt om op de proces opvanglocaties voldoende (fysieke) veiligheid te bieden aan amv’s. Het doel van het verblijf in de proces opvanglocatie is dat het COA een integraal beeld krijgt van de jongere. De begeleiding van de jongeren is volgens de Inspectie echter weinig afgestemd op hun individuele ontwikkeling (Inspectie Jeugdzorg 2012).

Volgens een rapport van *Guardians against Child Trafficking and Exploitation* (GATE) van februari 2013 zijn er signalen dat kinderen op de proces opvanglocaties vaak niet gelukkig zijn en onvoldoende liefde ervaren. De kinderen hebben veel psychische klachten en er verdwijnen relatief veel kinderen met onbekende bestemming. GATE beveelt aan dat gezocht wordt naar kleinschaliger alternatieven voor de proces opvanglocaties, zoals rechtstreekse plaatsing in pleeggezinnen. Op 2 april 2013 heeft de Tweede Kamer de regering om informatie verzocht over de mogelijkheden, een pilot te starten om alle amv’s nadat zij verblijfsaanvraag hebben ingediend, in beginsel rechtstreeks in een pleeggezin te plaatsen en onderzoek te doen naar kleinschalige alternatieven voor de grootschalige opvang van amv’s (Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1641 en Kamer-

stukken II 2012/13, 19 637, nr. 1635). Staatssecretaris Teeven heeft in eerste instantie afwijzend op dit verzoek gereageerd (*Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1656, p. 22*).

Campussen amv's

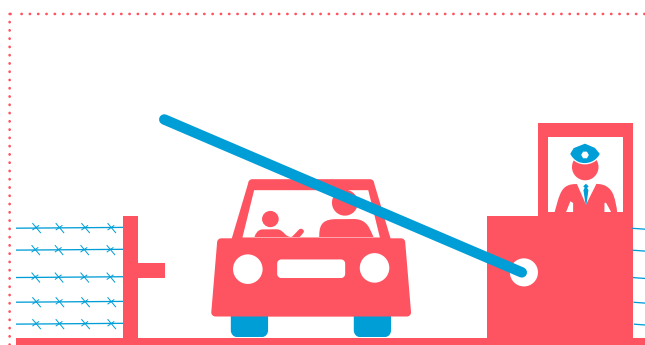
Op de campussen verblijven ongeveer honderd amv's in de leeftijd van vijftien tot achttien jaar die in principe goed voor zichzelf kunnen zorgen en zich staande kunnen houden in een grote groep. De Inspectie Jeugdzorg oordeelde in een rapport van maart 2012 dat op de campussen voldoende (fysieke) veiligheid worden geboden aan amv's. De Inspectie vindt wel dat de opvang onvoldoende aansluit bij de individuele ontwikkeling van de jongeren. De mentoren hebben geen duidelijk integraal beeld van hoe het met een jongere gaat. Het onderwijs is maar beperkt afgestemd op wat de jongere wil, kan en nodig heeft gelet op zijn (terugkeer) perspectief. De units waar de jongeren verblijven zijn gehorig en zeer onaantrekkelijk voor jongeren die daar soms drie jaar moeten wonen (Inspectie Jeugdzorg 2012).

Het GATE rapport bevestigt de zorgen van de Inspectie. Het acht opvang op de campussen schadelijk voor minderjarigen en is een voorstander van sluiting van de campussen (GATE 2013). In reactie op het rapport van de Inspectie over de campussen schreef de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel op 16 mei 2012 dat hij het COA heeft verzocht de begeleidingsmethodiek, inclusief de benodigde registratie, systematisch toe te passen op alle campuslocaties, zodat de aandacht voor de ontwikkeling van de jongere, naast de bestaande informele contacten, ook op deze manier geborgd wordt. Verder meldt de minister dat het ministerie van BZK samen met het COA, het Nidos en het ministerie van Onderwijs in overleg is over onderwijs op maat voor amv's (*Kamerstukken II 2011/12, 27 062, nr. 74*; zie voor de reactie op het rapport over de proces opvanglocaties *Kamerstukken II 2012/13, 27 062, nr. 87*).

6.5.3 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel kondigde in een brief van 10 maart 2011 aan dat vreemdelingenbewaring van amv's zal worden beperkt (*Kamerstukken II 2010/11, 27 062, nr. 68*; zie ook de Kinderrechtenmonitor 2012, p. 107). Sindsdien is vreemdelingenbewaring van amv's alleen nog mogelijk als de overheid zwaarwegende belangen heeft om de beschikbaarheid van de minderjarige vreemdeling volledig te garanderen. Het nieuwe beleid heeft geresulteerd in een daling van het aantal amv's in vreemdelingenbewaring van 220 in 2010, naar 90 in 2011 naar 20 in de eerste helft van 2012 (Kamerbrief BZK, 11 mei 2012, kenmerk 2012-0000277620). De gemiddelde verblijfsduur van de amv's in vreemdelingenbewaring bleef vrijwel gelijk: ongeveer 50

dagen. Amv's die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor een misdrijf of die zich aan een toezichtsmaatregel hebben onttrokken, worden geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. In 2011 werden 90 amv's, allemaal jongens in de leeftijdscategorie van twaalf tot achttien jaar, in een justitiële jeugdinrichting geplaatst (Toelichting VenJ, brief 177475). Amv's die binnen veertien dagen kunnen worden uitgezet, komen terecht in een uitzetcentrum. Hun detentie duurt maximaal veertien dagen, maar de gemiddelde detentieduur ligt daar ruim onder (vier dagen in 2011, zes dagen in de eerste helft van 2012) (*Kamerstukken II 2012/13, 27 062, nr. 86*).



In 2011 zaten 170 gezinnen met 320 kinderen in vreemdelingenbewaring of grensdetentie.

Het aantal gezinnen met kinderen dat in vreemdelingenbewaring en grensdetentie is geplaatst, is toegenomen van ongeveer 150 gezinnen (230 minderjarigen) in 2010 naar ongeveer 170 gezinnen (320 minderjarigen) in 2011. In 2011 waren maar liefst 170 kinderen die in vreemdelingenbewaring verbleven tussen de nul en zes jaar oud, 90 kinderen waren tussen de zes en twaalf jaar en 60 kinderen waren ouder dan twaalf jaar. De gemiddelde detentieduur van gezinnen met kinderen was ongeveer tien dagen (Kamerbrief BZK, 11 mei 2012, kenmerk 2012-0000277620).

Tabel 6.4 Totaal amv in vreemdelingenbewaring in een JJI

	2010	2011	2012 t/m juni
Amv in vreemdelingenbewaring	220	90	20
Gemiddelde verblijfsduur in dagen	50	40	50

Bron: DJI peildatum 1 juli 2012, aantallen zijn afgerond op tientallen. Data verkregen van het ministerie van VenJ. Toelichting Ministerie van VenJ, brief 177475.

Tabel 6.5

Aantal kinderen in gezinnen in vreemdelingenbewaring en grensdetentie naar leeftijdscategorie, 2011

Leeftijd	Aantal
0 tot 6 jaar	170
6 tot 12 jaar	90
12 tot 18 jaar	60
Totaal	320

Bron: DJI, aantallen zijn afgerond op tientallen. Data verkregen van het ministerie van VenJ Toelichting Ministerie van VenJ, brief 177475.

6.5.4 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

In november 2012 oordeelde de Hoge Raad dat ouders van minderjarige kinderen die geen rechtmatig verblijf hebben, geen recht hebben op kinderbijslag. Niet van belang is of zij langdurig in Nederland verblijven, zich onderdeel voelen van de Nederlandse samenleving en of de kinderen in Nederland naar school gaan (HR 23 november 2012, nr. 11/03891, LJN BW7740). In juli 2012 heeft de Centrale Raad van Beroep dit recht op grond van artikel 8 EVRM en artikel 14 EVRM met invulling van kinderrechten wel toegekend, maar de Hoge Raad draait deze beslissing terug. Volgens het hoogste rechtscollege is er sprake van onderscheid naar nationaliteit en verblijfstatus en heeft de staat voldoende rechtvaardiging voor dit onderscheid. In sociale zekerheidskwesties is die beoordelingsvrijheid voor staten ruimer dan te doen gebruikelijk. Het beroep op artikel 3 IVRK wordt zonder veel woorden afgewezen. Er is volgens de Hoge Raad geen bijzondere omstandigheid die een doorbreking van het koppelingsbeginsel rechtvaardigt.

Toegang tot gezondheidszorg

De gezondheidssituatie in de gezinslocatie Katwijk is het afgelopen jaar verbeterd (Rodrigues en Spronck-Van der Meer 2012). Dat neemt niet weg dat de toegang tot de preventieve gezondheidszorg zoals de tandarts, nog steeds niet vanzelfsprekend is. Daarnaast zijn de kinderen onderworpen aan de vrijheidsbeperkende maatregel dat zij de gemeente waar de gezinslocatie is gevestigd niet mogen verlaten. Complex is de vraag op welk niveau de voorzieningen aan de kinderen moeten worden geboden. De Hoge Raad meent dat het niet het gangbare niveau hoeft te zijn, maar wel een humanitaire noodsituatie dient te voorkomen. Bovendien dienen daarbij de omstandigheden en belangen van de kinderen te worden meegewogen. Het is niet eenvoudig om een eenduidige conclusie te trekken over de betekenis van deze overweging, maar vanuit het gezondheidsperspectief biedt het de overheid slechts beperkte speelruimte en is het afhankelijk van de omstandigheden van het desbetreffende gezin. Het is van belang te realiseren dat het verblijf in de opvanglocatie kan duren tot de meerderjarigheid van het jongste kind van het gezin. De mate van soberheid van de opvang

vindt op grond van het Kinderrechtenverdrag haar grens waar deze ten koste gaat van de gezondheidssituatie van kinderen.

Toegang tot onderwijs

Lange tijd speelde de kwestie dat vreemdelingen zonder verblijfstitel onderwijs kunnen volgen (als ze daar voor hun achttiende aan zijn begonnen), maar geen stage kunnen lopen (Lodder 2013). Voor stage is op grond van de Wet arbeid vreemdelingen een tewerkstellingsvergunning vereist en deze kan niet worden verleend voor een vreemdeling zonder (de juiste) verblijfstitel. Vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om stage te lopen, konden illegale jongeren geen diploma behalen. Over de vraag of deze situatie geen strijd met het recht op onderwijs en het Kinderrechtenverdrag oplevert, liepen de meningen uiteen. Het kabinet Rutte II heeft aan deze verdeeldheid een einde gemaakt en een regeling getroffen waardoor het stage lopen mogelijk wordt onder de volgende voorwaarden (Kamerstukken II 2012/13, 32 144, nr. 21):

1. de stage is verplicht om een opleiding te kunnen voltooien;
2. de vreemdeling is voor zijn achttiende levensjaar aan deze opleiding begonnen;
3. de opleiding valt onder de beroepsopleidende leerweg in het mbo-onderwijs;
4. de stage is onbezoldigd.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maakt hiervoor een uitzondering op de tewerkstellingsvergunningplicht in het Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen. Deze uitzondering treedt op 1 juli 2013 in werking. Tot die tijd wordt de huidige praktijk, waarin door de Inspectie SZW niet actief wordt gehandhaafd, voortgezet. Aan de stage kan geen verblijfsrecht worden ontleend en de stage staat evenmin de vertrekplicht op grond van de Vreemdelingenwet in de weg.

In Nederland verblijven ongeveer 90 staatloze kinderen. Zij hebben een bijzonder kwetsbare positie

6.5.5 Staatloze kinderen

Staatloosheid wil zeggen dat er geen land is dat de persoon als onderdaan erkent. Er is dan sprake van 'de jure' staatloosheid. Indien de overheid een staatloze als zodanig erkent en hem of haar een verblijfsrecht toekent, wordt in de regel ook een reisdocument verstrekt. Indien deze erkenning niet heeft plaatsgevonden, heeft de staatloze veelal ook geen verblijfsrecht. De positie van de vreemdeling is in dat geval bijzonder kwetsbaar, terwijl in veel

gevallen uitzetting niet tot de mogelijkheden behoort. Dit wordt 'de facto' staatloosheid genoemd. Voor kinderen is deze onzekere rechtspositie buitengewoon lastig. Voor de vraag hoeveel kinderen dit aangaat is gekeken naar alle personen van 0 tot 18 jaar die op 1 januari 2012 in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) als 'staatloze' zijn geregistreerd en die al dan niet op hetzelfde adres wonen als hun ouders.

Tabel 6.6 Aantal minderjarigen die in de GBA staan geregistreerd als 'staatloze' en 'woonsituatie bij ouders', naar geboorteland, leeftijd en geslacht, 1 januari 2012

	0 tot 6 jaar		6 tot 12 jaar		12 tot 18 jaar		Totaal
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	
Afrika	0	0	0	0	0	<10	<10
Azië	0	0	<10	<10	10	<10	20
Nederland	340	300	60	6-	20	20	790
Overig Europa	0	<10	<10	0	<10	<10	10
Totaal	340	300	60	30	20	20	820

Bron: CBS, cijfers afgerond op tientallen. Data verkregen van het ministerie van Venj. Toelichting Ministerie van Venj, brief 177475.

De cijfers geven geen compleet beeld van alle staatloze kinderen in Nederland. Immers, niet alle vreemdelingen staan ingeschreven in de GBA. Kinderen die zonder rechtmatig verblijf ('illegaal') in Nederland verblijven, zijn bijvoorbeeld niet geregistreerd in de GBA. Ook zijn niet alle asielzoekers ingeschreven in de GBA. Asielzoekers die nog in procedure zijn, moeten weliswaar zes maanden na het indienen van het asielverzoek worden ingeschreven in de GBA, maar dit gebeurt vaak niet. In totaal zijn er 820 staatloze kinderen in Nederland die als inwonend bij hun ouders staan geregistreerd. Het aantal staatloze kinderen dat niet bij de ouders staat ingeschreven, bedraagt 80 waarvan het merendeel (70) van deze minderjarigen in Nederland geboren is (CBS 2012).

In de Wet GBA is geregeld op welke wijze registratie plaatsvindt. Een vreemde nationaliteit wordt geregistreerd aan de hand van documenten van een daartoe ter plaatse bevoegde instantie of door toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht. Asielgerechtigde vreemdelingen beschikken veelal niet over documenten om hun nationaliteit aan te tonen en worden als gevolg daarvan vaak ingeschreven met de 'onbekende nationaliteit'. Het aantal bij hun ouders ingeschreven minderjarigen met de toevoeging 'nationaliteit onbekend' is aanzienlijk hoger dan het aantal als staatlozen ingeschreven kinderen en bedraagt 22.250 (tabel 58). Volgens de statistieken van het CBS staan er in begin 2012 in Nederland 900 kinderen als 'staatloos' ingeschreven en 25.600 als 'nationaliteit onbekend'.

Tabel 6.7 Aantal minderjarigen die in de GBA staan geregistreerd met een 'onbekende nationaliteit' en 'woonsituatie bij ouders', naar geboorteland, leeftijd en geslacht, 1 januari 2012

	0 tot 6 jaar		6 tot 12 jaar		12 tot 18 jaar		Totaal
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	
Afrika	440	460	1.120	1.110	990	980	5.100
Azië	240	210	550	560	1.000	1.000	3.550
Latijns-Amerika	<10	<10	10	10	10	10	40
Nederland	3.660	3.420	1.930	1.770	500	430	11.710
Oceanië	0	0	<10	<10	<10	<10	10
Overig Europa	90	80	180	150	720	620	1.830
Totaal	4.430	4.170	3.800	3.590	3.220	3.040	22.250

Bron: CBS, cijfers afgerond op tientallen. Data verkregen van het Departement (reactie vragen KOM 2013).

Het aantal kinderen waarvan de 'nationaliteit onbekend' is en die niet bij hun ouders staan ingeschreven, bedraagt 3.350 waarbij ongeveer de helft van deze minderjarigen in Afrika is geboren (1.460) (CBS 2012).

6.5.6 Kinderrechtenbeschouwing

Minderjarigen in vreemdelingendetentie

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overwoog in een uitspraak van 23 mei 2012 dat op grond van artikel 37 IVRK de inbewaringstelling van minderjarige kinderen tot het strikt noodzakelijke beperkt dient te blijven. Daarnaast leidt de Afdeling uit het Nederlandse beleid af dat de inbewaringstelling van minderjarige kinderen zoveel mogelijk moet worden voorkomen en dat de minister in versterkte mate streeft naar toepassing van een minder dwingende maatregel, zoals een vrijheidsbeperkende maatregel (zie over alternatieven voor detentie ook ACVZ 2013a). De Afdeling achtte in deze uitspraak de drie dagen durende inbewaringstelling van een gezin met minderjarige kinderen in afwachting van hun overdracht naar Oostenrijk onrechtmatig. Niet was onderzocht of met een alternatief voor de inbewaringstelling kon worden volstaan. De Afdeling wijst op het grote gewicht dat, gelet op artikel 37 IVRK en het Nederlandse beleid, aan de persoonlijke belangen van minderjarige kinderen toekomt. Hij houdt verder rekening met het feit dat de minister er kennelijk van uitging dat het gezin op de afgesproken tijd en plaats beschikbaar zou zijn voor vertrek, wat ook zo bleek te zijn. Volgens de Afdeling valt daarmee niet in te zien waarom in deze situatie inbewaringstelling van het gehele gezin noodzakelijk was voor de overdracht van de vreemdelingen aan Oostenrijk. De Afdeling vindt dat voor alle kinderen die met hun ouders in vreemdelingenbewaring worden genomen een besluit tot inbewaringstelling moet worden genomen, zodat zij tegen dit besluit in beroep kunnen gaan (ABRVs 23 november 2012, nr. 201207570/1/V3).

Recent hebben het Europees Comité ter voorkoming van marteling en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) en de UNHCR aandacht gevraagd voor de detentie van minderjarige vreemdelingen. Het CPT bezocht in oktober 2011 het uitzetcentrum op de luchthaven van Rotterdam. Het CPT constateerde dat sommige gezinnen met kinderen langer dan de maximale termijn van 28 dagen in het uitzetcentrum verbleven. Het CPT beveelt aan dat de Nederlandse autoriteiten zo veel mogelijk voorkomen dat gezinnen met kinderen gedetineerd worden. Wanneer detentie in uitzonderlijke gevallen onontkoombaar is, dan mag de termijn van 28 dagen niet worden overschreden. Verder vindt het CPT dat de praktijk dat gezinnen met kinderen in hun cel worden opgesloten, dient te worden herzien. Het CPT ziet niet in waarom kinderen moeten worden ingesloten wanneer er een gemeenschappelijke ruimte uitgerust met speelgoed en tafeltennistafel voor de cellen beschikbaar is en de gezinsunit kan worden afgesloten (CPT 2012, p. 31-32).

De UNHCR heeft in 2012 richtlijnen uitgebracht voor de detentie van asielzoekers en alternatieven voor detentie. Ook UNHCR stelt dat kinderen in beginsel niet gedetineerd mogen worden. De extreme kwetsbaarheid van het kind moet volgens UNHCR gaan boven diens status als onrechtmatig verblijvende vreemdeling. Vanwege de negatieve impact van detentie op het welzijn en de fysieke en mentale ontwikkeling van kinderen moeten alle mogelijke alternatieven voor detentie worden overwogen. Verder wijst UNHCR op de rechten van kinderen in detentie. Amv's dienen een onafhankelijke voogd en een rechtsbijstandverlener te krijgen. Tijdens de detentie hebben kinderen recht op onderwijs, dat bij voorkeur buiten de instelling plaatsvindt. Er moeten mogelijkheden zijn om, samen met andere kinderen, te recreëren en te spelen. Alles moet in het werk gesteld worden, onder meer door voorrang te geven aan de behandeling van asielverzoeken van minderjarigen, om onmiddellijke vrijlating van kinderen uit detentie mogelijk te maken (*UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012), beschikbaar op unhr.org).

Toegang tot sociale voorzieningen

De uitspraak van november 2012 van de Hoge Raad impliceert dat onrechtmatig verblijf van kinderen die langdurig in Nederland verblijven en aan het maatschappelijk leven deelnemen geen bijzondere omstandigheid is die doorbreking rechtvaardigt van het koppelingsbeginsel. Dat wil zeggen dat het recht op sociale voorzieningen aan de voorwaarde van rechtmatig verblijf is verbonden. De Adviescommissie Vreemdelingenzaken stelt in haar advies ‘Recht op een menswaardig bestaan’ (2012) dat minderjarigen altijd recht op opvang zouden moeten hebben en dat de Koppelingswet niet van toepassing zou moeten zijn op minderjarigen. Een bezwaar van de Koppelingswet is dat het geen

individuele toetsing mogelijk maakt, maar systeembenadering nastreeft. Het rekening houden met kwetsbare groepen, zoals kinderen, is daardoor niet mogelijk.

In de gezinslocaties is het opschorten van GGZ-behandelingen van getraumatiseerde jongeren niet alleen onzorgvuldig maar ook onnodig, indien vanuit de GGZ een overdracht van de patiënt van AZC naar de opvanglocatie wordt bewerkstelligd. Hierdoor wordt niet voldaan aan de eisen van artikel 24 IVRK. Op grond van artikel 39 IVRK hebben kinderen die slachtoffer zijn van onmenselijke behandeling, marteling of gewapende conflicten, recht op zorg in een omgeving die hun gezondheid ten goede komt. De waarborgen van deze bepaling komen in elk geval door de maandenlange opschorting van de medische hulp in het gedrang.

Het is duidelijk dat de opvanglocatie Katwijk niet is ingericht op de opvang van een populatie die voor de helft uit (jonge) kinderen bestaat. Hoewel het ministerie van Immigratie, Integratie en Asiel de beperkingen van het regime heeft teruggebracht, is duidelijk dat de vrijheidsbeperking moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (*Kamerstukken II 2011/12, 29 344, nr. 86 en Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1587*. Zie over de vrijheidsbeperking Rb. Den Haag 24 september 2012, 12/25253 en 12/25250).

Een probleem voor onrechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen is dat zij meestal niet over een identiteitsdocument beschikken. De overheid is ook niet bereid een dergelijk document te verstrekken omdat hiermee de schijn van legaliteit zou worden opgeroepen. De Kinderombudsman wijst op dit knelpunt in zijn advies over het herijkte amv-beleid. Ook Defence for Children geeft aan dat in het dagelijks leven van deze jongeren dit gemis veel problemen oplevert, zoals identificatie voor toelating op school, inschrijven in de bibliotheek en een confrontatie met de politie wegens een kleine verkeersovertreding. De consequenties van contact met de politie is veelal dat de jongere (kortstondig) in vreemdelingendetentie geplaatst wordt. De amv is echter op grond van artikel 6 lid 4 van de Terugkeerrichtlijn een andere vorm van toestemming tot verblijf verstrekt. Zij worden immers niet uitgezet. Op grond van artikel 14 lid 2 van de Terugkeerrichtlijn dient de overheid de amv's schriftelijk een bevestiging te verstrekken dat het terugkeerbesluit voorlopig niet zal worden uitgevoerd. Met een dergelijk document kan onnodige detentie voorkomen worden.

Staatloze kinderen

De Rijkswet op het Nederlanderschap regelt wie Nederlander is en hoe je Nederlander kunt worden. Volgens het in de Rijkswet op het Nederlanderschap Nederland gehanteerde bloedrecht (*Ius Sanguinis*) krijgen kinderen de nationaliteit van hun ouder(s). Dat betekent dat kinderen van staatloze ouders of van wie

de nationaliteit onbekend is in beginsel ook geen (effectieve) nationaliteit hebben. Nederland heeft ervoor gekozen om aan in Nederland geboren staatloze kinderen niet van rechtswege bij geboorte een nationaliteit toe te kennen, maar om hen een optierecht toe te kennen.

Artikel 6 lid 1 aanhef onder b Rijkswet op het Nederlanderschap biedt onder voorwaarden de in Nederland als staatloos geboren vreemdeling een optierecht op het Nederlanderschap. Het artikel bepaalt: *“Na het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring verkrijgt door een bevestiging als bedoeld in het tweede lid het Nederlanderschap: (...) b. de vreemdeling die in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba is geboren, aldaar gedurende een onafgebroken periode van tenminste drie jaar toelating en hoofdverblijf heeft en sedert zijn geboorte staatloos is.”* De bepaling is afgestemd op de verplichting die voortvloeit uit het Staatloosheidsverdrag waarin is bepaald dat iemand die op het grondgebied van een staat wordt geboren die nationaliteit moet krijgen wanneer degene anders staatloos wordt (De Groot en Tratnik 2010). De genoemde voorwaarde van ‘toelating’ in de Rijkswet op het Nederlanderschap heeft echter aanzienlijke consequenties. De verblijfsrechtelijke status van een kind dat in Nederland staatloos is geboren, is afhankelijk van die van de ouder. Kinderen van onrechtmatig verblijvende ouders komen daarom niet in aanmerking voor het optierecht zoals bedoeld in dit artikel.

Het Verdrag ter beperking van staatloosheid van 1961 stelt echter in artikel 1 dat *‘A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless. Such nationality shall be granted: (a) at birth, by operation of law’*. In lid 2 van artikel 1 geeft dit verdrag een limitatieve opsomming van de gronden waarop van dit optierecht mag worden afgeweken. De vereiste ‘toelating’ wordt hierin niet genoemd en het Nederlandse beleid is op dit punt dan ook in strijd met het Staatloosheidsverdrag (De Groot 2006). Ook het Kinderrechtenverdrag erkent in artikel 7 het recht van ieder kind om een nationaliteit te verwerven en verdragstaten dienen dit te bevorderen in het bijzonder om staatloosheid te voorkomen.



Nationaliteit dient de manifestatie te zijn van een ‘daadwerkelijke band’ tussen een individu en een staat. Deze ‘klassieke doctrine’ werd geformuleerd in het *Nottebohm*-arrest van het Internationaal Gerechtshof van 6 april 1955 en geldt nog steeds als uitgangspunt van het nationaliteitsrecht. Hoewel deze doctrine oorspronkelijk geformuleerd was als een beperking van de gevolgen van een te gemakkelijk verleende nationaliteit, kan ook gesteld worden dat zodra een persoon een daadwerkelijke band heeft opgebouwd met een land dit leidt tot een legitieme claim op het kunnen verkrijgen van de nationaliteit van die staat. Hoewel bij geboorte in eerste instantie slechts sprake is van een potentiële band met het geboorteland, heeft het in Nederland geboren staatloze kind op dat moment een duidelijker band met Nederland dan met welke andere staat ook. Nederland dient het vereiste van ‘toelating’ op grond van het Staatloosheidsverdrag en artikel 7 IVRK te laten vallen in die gevallen waarin het kind anders staatloos zal zijn.

6.6

Het Kinderpardon

6.6.1 Verblijfsrecht voor langdurig verblijvende kinderen

In 2012 is als nieuwe toelatingsgrond het Kinderpardon geïntroduceerd: een verblijfsrecht voor langdurig verblijvende kinderen. De discussie over een Kinderpardon heeft in 2012 haar historische ontknoping gekregen in de vorm van een wettelijke regeling. De Kinderombudsman vroeg hiervoor aandacht in zijn advies *Wachten op je toekomst*. Hij wees erop dat ruim 900 vreemdelingskinderen zes jaar of langer in onzekerheid over hun verblijfsrecht in Nederland verbleven.

Aanvankelijk hadden PvdA en ChristenUnie een initiatiefwetsvoorstel ingediend voor een zogenoemde ‘wortelingswet’, waarbij kinderen die langdurig in Nederland hadden verbleven op grond daarvan een verblijfsrecht zouden moeten krijgen. Concrete afspraken over het pardon tussen PvdA en VVD zijn later opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II. Vrij snel daarna heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 21 december 2012 de Tweede Kamer geïnformeerd en op 31 januari 2013 stond de regeling in de Staatscourant (*Stcrt.* 2013, nr. 2573). De lange duur van de procedures en het niet meewerken van de ouders leidden volgens de staatssecretaris soms tot uitkomsten die niet meer in het belang van kinderen met een asielachtergrond zijn.

Kinderen die op hun achttiende langer dan vijf jaar in Nederland waren en asiel hebben aangevraagd komen in aanmerking voor het Kinderpardon mits ze voldoen aan een aantal voorwaarden. Ze mogen niet buiten Europa zijn geweest en zich niet langer dan drie maanden aan het toezicht van de overheid hebben onttrokken. Gezinsleden die deel uitmaken van het gezin van de minderjarige vreemdeling komen in beginsel ook in aanmerking voor een verblijfsvergunning, tenzij er sprake is van een contra-indicatie. Naar verwachting zullen ongeveer 800 kinderen voor het Kinderpardon in aanmerking komen. De regeling is per 1 februari 2013 van kracht en kent een overgangsregime. Kinderen die op 29 oktober 2012 jonger zijn dan 21 kwamen voor het overgangsregime in aanmerking. Zij konden hun aanvraag voor 1 mei 2013 indienen en mochten eenmalig herstel plegen van een eerder opgegeven identiteit. Er waren geen leges verschuldigd en er is geen machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) vereist.

De vrijstelling voor leges en mvv geldt ook voor de definitieve regeling waar kinderen tot 19 jaar een beroep op kunnen doen. Bij deze regeling is het wel een vereiste dat het kind meewerkt aan zijn vertrek. Of hiervan in voldoende mate sprake is wordt beoordeeld aan de hand van de volgende drie criteria van het reguliere buitenschuldbeleid (B14/3 Vreemdelingen-circulaire 2000):

- de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren door zich te wenden tot de vertegenwoordiging van zijn land van herkomst of tot andere landen waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem aldaar de toegang zal worden verleend;
- de vreemdeling heeft zich gewend tot de Internationale Organisatie voor Migratie voor facilitering van zijn vertrek en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten;
- de vreemdeling heeft verzocht om bemiddeling van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) bij het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan, welke bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft gehad.

De regeling kent een aantal contra-indicaties die zowel gelden voor de minderjarige aanvrager als voor zijn gezinsleden. Een belangrijke contra-indicatie is dat de aanvrager of het gezinslid een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Een andere contra-indicatie is dat de aanvrager of het gezinslid niet zijn identiteit of nationaliteit heeft kunnen aantonen door onder meer het overleggen van documenten of consistent en naar waarheid verklaren en antwoorden. De aanvrager krijgt vrijstelling van het paspoortvereiste. Lopende procedures moeten worden ingetrokken en indien het een amv betreft, wordt geen vergunning afgegeven

wanneer onjuiste gegevens over de ouders zijn verstrekt. De vergunning is een jaar geldig en geeft toegang tot de arbeidsmarkt.

De termijn voor de aanvragen in de overgangsregeling sloot op 1 mei 2013. Op 19 juni heeft de staatssecretaris van VenJ aan de Tweede Kamer bekend gemaakt dat er ongeveer 1200 kinderen een aanvraag hebben ingediend om gebruik te maken van het Kinderpardon. Samen met hun gezinsleden komt het totaal op 3500 personen. Hoeveel aanvragen zijn toegekend en hoeveel er zijn afgewezen, is nog niet bekend.

6.6.2 Kinderrechtenbeschouwing

De belangrijkste groepen die buiten de Kinderpardon-regeling vallen zijn jongeren die geen asielaanvraag hebben ingediend, kinderen van een ouder die verdacht wordt van mogelijke betrokkenheid bij oorlogsmisdaden – de zogenaamde 1F-ers –, jongeren die een tijd in het buitenland hebben verbleven en jongeren die tijdens de peilperiode 21 jaar of ouder zijn.

De Kinderombudsman vindt, evenals Defence for Children, dat het gemaakte onderscheid tussen asielkinderen en migrantenkinderen op gespannen voet staat met artikel 2 IVRK over het non-discriminatiebeginsel. Kinderen die een reguliere verblijfsvergunning hebben aangevraagd kunnen net zo goed geworteld raken in de Nederlandse samenleving, als kinderen die een asielaanvraag hebben ingediend. Het is de vraag of dit onderscheid objectief is gerechtvaardigd. Bovendien is onvoldoende gemotiveerd waarom kinderen van ouders aan wie artikel 1F is tegengeworpen niet onder deze regeling vallen, terwijl zij op andere gronden, bijvoorbeeld het beleid voor verwesterde kinderen, wel een zelfstandige vergunning kunnen krijgen.

Er is onvoldoende gemotiveerd waarom kinderen van 1F-ouders niet onder het Kinderpardon vallen, terwijl andere verwesterde kinderen wel een zelfstandige vergunning kunnen krijgen

Naar het oordeel van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) wringt het dat de hoofdpersoon, niet of nauwelijks invloed heeft op het handelen van zijn gezinsleden (ACVZ 2013). Het onverkort tegenwerpen van contra-indicaties van die gezinsleden kan ertoe leiden dat langdurig hier verblijvende kinderen niet

voor een vergunning op grond van deze regelingen in aanmerking komen. Het tegenwerpen van de contra-indicaties is ingegeven door de gedachte dat een gezinslid van de hoofdpersoon met een dergelijke indicatie op grond van artikel 8 EVRM voor verblijf bij zijn op grond van deze regelingen toegelaten gezinsleden in aanmerking zou kunnen komen. In het geval het de ouders betreft, is het vraag of deze tegenwerping niet in strijd is met artikel 2 lid 2 IVRK waarin staat dat het gedrag van de ouder het kind niet mag worden tegengeworpen.

De buitenschuldregeling, die het mogelijk maakt een verblijfsvergunning te verkrijgen als de minderjarige vreemdeling buiten zijn of haar schuld niet uit Nederland kan vertrekken, is niet eenduidig. Betreft het hier een verlicht regime voor kinderen? Daar lijkt het wel op. In het kader van de regeling wordt niet als voorwaarde gesteld dat de vreemdeling, die zich heeft gewend tot de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land waartoe toegang kan worden verkregen, tevens heeft geprobeerd op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. Hierin onderscheidt de regeling zich klaarblijkelijk van het normale buitenschuld beleid, maar duidelijk is de regeling niet. Het toetsen van voldoende medewerking aan vertrek, lijkt niet onverkort aan de strenge buitenschuldregels voor volwassen vreemdelingen te worden beoordeeld. Het doet geen recht aan de bijzondere positie van de minderjarige vreemdeling indien hierbij niet mede vanuit het perspectief van het kind een toetsing plaatsvindt.

Nadat verblijfsrecht op grond van de regeling is verkregen, kunnen de kinderen na verloop van tijd in aanmerking komen voor naturalisatie. De regeling meldt dat daarvoor een gelegaliseerde geboorteakte en een geldig paspoort vereist zijn. Knelpunt is dat deze eisen voor kinderen met een asielaachtergrond lastige obstakels kunnen zijn voor verkrijging van het Nederlanderschap, wat spanning oplevert met artikel 7 IVRK.

— 6.7 —

Herijking amv-beleid

6.7.1 Afschaffing amv-vergunning

Het huidige beleid voor amv's is dat na afwijzing van hun asielerzoek zij in aanmerking kunnen komen voor een zogenoemde amv-vergunning, waarmee zij desondanks tot hun achttiende in Nederland mogen verblijven (artikel 3.56, lid 1, sub a Vb). Aan deze vergunning zijn twee voorwaarden verbonden.

Ten eerste dient de minderjarige zich niet zelfstandig te kunnen handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan (artikel 3.56, lid 1 sub b Vb). De zelfstandigheid wordt beoordeeld aan de hand van verschillende factoren, zoals de leeftijd, feiten en omstandigheden gelegen in de persoon en persoonlijke achtergronden van de individuele minderjarige vreemdeling. Ten tweede dient adequate opvang te ontbreken, naar plaatselijke maatstaven, in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan (artikel 3.56, lid 1, sub c Vb).

Als de amv zich zelfstandig kan handhaven, vervalt de noodzaak om de aanwezigheid van adequate opvangmogelijkheden te beoordelen. Indien de amv op het moment van de beslissing jonger is dan zestien jaar wordt zelfstandigheid niet tegengeworpen. Een amv-vergunning vervalt wanneer de achttienjarige leeftijd wordt bereikt. Als een jongere voor zijn of haar achttiende drie jaar een amv-vergunning heeft gehad, is er in beginsel recht op voortgezet verblijf (B16.3.3.1 Vc). Tenzij naar het oordeel van de staatssecretaris sprake is van een schrijnend geval, dient de meerderjarige amv die geen verblijfsvergunning heeft te vertrekken.

In 2009 onder de regering Balkenende IV is een aanpassing van de regeling aangekondigd. Het duurde tot juni 2012 voordat deze regeling aan de Tweede Kamer werd aangeboden (*Kamerstukken II 2011/12, 27 062, nr. 75*). In de nieuwe regeling wordt de asielaanvraag zo spoedig mogelijk beoordeeld en indien er geen aanspraak op bescherming is dan volgt onmiddellijke terugkeer. De oude procedure schept volgens de regering valse verwachtingen, zowel bij de minderjarige als bij betrokken hulpverleners. Voor terugkeer is volgens de regeling adequate opvang een vereiste en die kan bij de ouders of familieleden gevonden worden en anders in een lokaal opvanghuis. Als de minderjarige meewerkt aan zijn vertrek, maar buiten zijn of haar schuld niet kan terugkeren, is er de mogelijkheid een buitenschuld vergunning aan te vragen. De vergunning kan worden verkregen binnen drie jaar en de minderjarige dient zodoende jonger dan 15 jaar te zijn bij de aanvraag. Indien de minderjarige in die periode een nieuwe aanvraag doet, wordt de termijn van drie jaar gestuit. Het herijkte beleid is op 1 juni 2013 van kracht geworden (staatscourant 13143, 22.5.13 - WBV 2013/9, Wijziging A3/ B1/ B8/ C1, 7.5.13). In de beleidsnotie staat dat op de oude gevallen het huidige (oude) recht van toepassing blijft.

In 2011 zijn tien buitenschuldvergunningen verleend aan minderjarigen van twaalf tot achttien jaar oud (inclusief amv's). Het aantal toegewezen voogden van het Nidos in 2011 bedraagt 840. In 2011 zijn twintig amv-vergunningen afgegeven, waarvan de helft aan Afghaanse jongens.

6.7.2 Kinderrechtenbeschouwing

Een belangrijk kritiekpunt op de oude regeling was dat de minderjarige zonder verblijfsvergunning op zijn achttiende verjaardag niet meer rechtmatig in Nederland verblijft en met uitzetting wordt bedreigd. De jongeren anticipeerden hierop waardoor de motivatie voor hun opleiding in het gedrang kwam en hun toekomstbeeld verstoord raakte. Het is de vraag of het nieuwe beleid daar voldoende oplossing voor biedt.

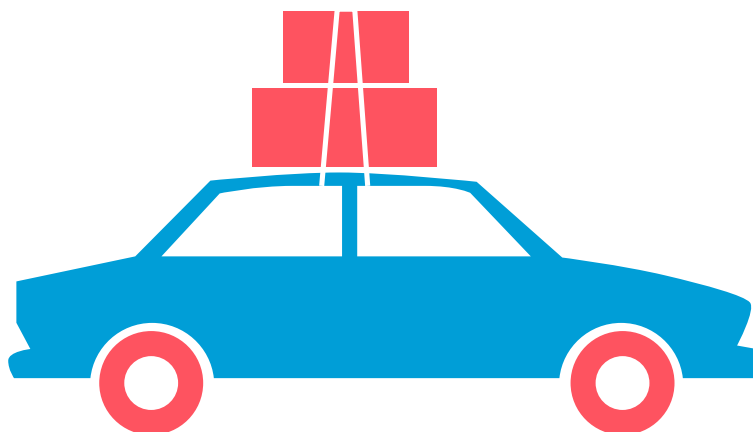
De zogenoemde rust- en voorbereidingstijd wordt voor de alleenstaande kinderen niet aangepast en blijft drie weken. Wel is het mogelijk dat Nidos adviseert een langere termijn aan te houden. In hoeverre de IND aan dit advies gebonden is, vermeldt de regeling niet. Een snelle besluitvorming over de asielaanvraag lijkt in het belang van het kind. De vraag of er adequate opvang is, lijkt niet eenvoudig te beantwoorden in landen zoals Afghanistan, Irak en Somalië. Zowel de Kinderombudsman als Defence for Children vraagt zich af of in het nieuwe beleid voldoende plaats is voor de toetsing van het belang van het kind. Beantwoording van de vraag of er sprake is van adequate opvang, hoeft nog niet te betekenen dat de terugkeer in het belang van het kind is (Kinderombudsman 2012a). De aanwezigheid van ouders of familieleden hoeft in de praktijk niet altijd te betekenen dat er sprake is van 'adequate opvang', immers niet elke ouder is in staat om voldoende voor zijn kind te zorgen. Hiervoor is een individuele toetsing noodzakelijk. Ook als geen asiel wordt verleend, kan het kind trauma door oorlog en geweld hebben opgelopen en verhindert de bijzondere zorgplicht uitzetting (Artikel 39 IVRK en artikel 18 Opvangrichtlijn 2003/9/EG).

De mogelijkheid van een buitenschuldvergunning laat nog vragen open. Gelden er bijzondere criteria voor kinderen of worden de gangbare criteria gebruikt? De regeling verschaft hierover geen duidelijkheid, behalve dat de duur voor de vergunningaanvraag maximaal drie jaar zal zijn (is nu minimaal drie jaar). De toegankelijkheid van de (gewone) buitenschuldprocedure staat ter

discussie en wordt door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) onderzocht. Het rapport van de ACVZ verschijnt in de zomer van 2013. Een speciale buitenschuldprocedure voor minderjarigen zou ten minste rekening dienen te houden met hun minderjarigheid en het belang van het kind. Dit kinderrechtenspectief komt in de regeling niet tot uiting.

Tot slot een opmerking over de positie van het Nidos als voogdij-instelling. Nidos dient haar taken uit te oefenen met inachtneming van het kenbaar gemaakte regeringsbeleid met betrekking tot amv's. Volgens de beleidsnotitie betekent dit concreet dat Nidos ook werkt met inachtneming van het vreemdelingrechtelijk kader en de besluiten die binnen dat kader worden genomen. Dat laatste is nieuw en doet afbreuk aan de zelfstandige verantwoordelijkheid van Nidos als voogdij-instelling die heeft te waken over het belang en welzijn van haar pupillen. Dit zou immers betekenen dat de verantwoordelijkheid voor de voogdij en voor het belang van het kind ondergeschikt zou worden gemaakt aan besluiten die bijvoorbeeld de IND binnen de vreemdelingenrechtelijke keten neemt. De voogdij over amv's brengt gezien hun extra kwetsbare positie als vreemdeling een bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee.

Dit recht op zorg komt ook tot uitdrukking in artikel 20 IVRK. In dat kader hebben verschillende organisaties in Europa die zich het belang van het kind hebben aangetrokken, een inventarisatie gemaakt van de noodzakelijke kwaliteitsstandaarden voor voogden (*Core standards for guardians of separated children in Europe*, december 2011). Standaard 4 luidt als volgt, "De voogd treedt op als pleitbezorger voor de rechten van het kind." Daaronder wordt mede begrepen, "De voogd is niet bang is een andere visie te hebben dan de (migratie) autoriteiten, handelt volledig onafhankelijk en baseert zich uitsluitend op de belangen van het kind." Het voorgenomen herijkte amv-beleid conflicteert naar ons oordeel met deze standaard.





6.8

Conclusies en aanbevelingen

6.8.1 Conclusies

Minderjarige vreemdelingen vormen een zeer kwetsbare groep. Dit geldt in het bijzonder voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en ongedocumenteerde kinderen. Op meerdere manieren staan de rechten van deze kinderen onder druk. De Nederlandse overheid heeft geen beeld van de exacte omvang van de problemen voor vreemdelingenkinderen. Ook is bij de Nederlandse overheid niet bekend hoe lang kinderen in Nederland hebben verbleven als zij worden uitgezet en hoe het hen na terugkeer in het land van herkomst (van de ouders) vergaat. Zonder zicht op de situatie, is het niet mogelijk om beleid te ontwikkelen dat recht doet aan vreemdelingenkinderen.

Nederland is op grond van het EU-recht en het Kinderrechtenverdrag verplicht in vreemdelingrechtelijke procedures waarbij kinderen betrokken zijn het belang van deze kinderen vast te stellen en mee te wegen. Het blijkt echter dat in het Nederlandse vreemdelingenrecht en beleid een algemene visie ontbreekt over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan het belang van het kind. In het asiel- en vreemdelingenbeleid komt het belang van het kind nauwelijks aan de orde. En ook in individuele beschikkingen wordt het belang van het kind niet op een systematische en herleidbare wijze vastgesteld en afgewogen.

De toepassing van de Dublinverordening op amv's en gezinnen met kinderen, vooral naar lidstaten waar de voorzieningen voor kinderen mogelijk onder de maat zijn, baart zorgen. Het Hof van Justitie heeft in een uitspraak van 10 juni 2013 geoordeeld dat amv's niet mogen worden overgedragen naar een andere lidstaat omdat zij daar eerder asiel hebben aangevraagd. Op grond van deze uitspraak dient Nederland te stoppen met het overdragen van amv's naar andere lidstaten. Overdracht van amv's kan alleen plaatsvinden als dit in het belang van het kind is, bijvoorbeeld om het kind te herenigen met familieleden.

Op het gebied van gezinshereniging is sprake van zowel positieve als negatieve ontwikkelingen. Het nareisbeleid van vluchtelingkinderen was in de vorige monitor reden tot zorg en voor de Kinderombudsman aanleiding tot onderzoek. Het vereiste van een feitelijke gezinsband is in strijd met artikel 10 IVRK, de EU Gezinsherenigingsrichtlijn en artikelen 8 en 14 van het EVRM. De beperking van gezinshereniging tot het kerngezin sluit adoptief- en

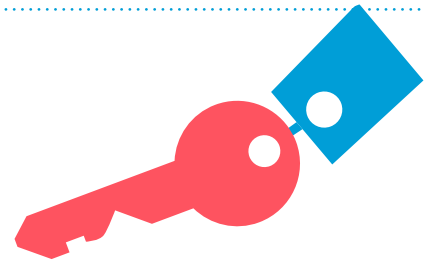
pleegkinderen uit. Daarnaast zijn er zorgen over de wijze waarop minderjarige kinderen op de ambassades worden ondervraagd en zijn de wachttijden voor het verkrijgen van een visum voor nareis lang. Gezien het grote belang van deze gehoren voor de uitkomst van de procedure, dienen zij in overeenstemming met artikel 12 IVRK op kindvriendelijke wijze plaats te vinden en door gekwalificeerde gehoorambtenaren te worden afgenomen. Ook de lange duur van de procedure voor het verkrijgen van een mvv voor nareis vereist nog actie.

In Nederland zijn grote groepen kinderen die al jaren in onzekerheid verkeren. Het langdurig verblijf in Nederland kan ontstaan door toedoen van de ouders en/of de overheid, maar is in ieder geval niet te wijten aan het kind zelf. Lange procedures en de daarmee gepaard gaande onzekerheden kunnen leiden tot klinische schade bij vreemdelingenkinderen. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan het recht op een gezonde ontwikkeling en de hoogst haalbare gezondheid. Uitzetting kan schadelijk zijn en in strijd met het recht op ontwikkeling en de eigen identiteit.

In de opvang voor kinderen met gezinnen en amv's staan kinderrechten soms onder druk. Asielzoekerskinderen verhuizen in de periode dat zij in de opvang verblijven gemiddeld één keer per jaar. Sommige kinderen verhuizen tijdens hun asielprocedure vele malen. Uit onderzoek blijkt dat veelvuldig verhuizen een schadelijk effect heeft op de psychische gezondheid van kinderen en een negatieve invloed op hun schoolloopbaan.

De Hoge Raad heeft met zijn uitspraak van september 2012 bepaald dat niet-rechtmatig verblijvende gezinnen met kinderen recht op opvang en voorzieningen hebben. Belangrijk uitgangspunt in deze uitspraak is dat kinderen niet de dupe mogen worden van keuzes of omstandigheden van hun ouders. Met betrekking tot de plaatsing van deze gezinnen in gezinslocaties bestaan er zorgen over de continuïteit van de zorgverlening, voorzieningen en de vrijheidsbeperking. Gezinnen verblijven vaak langdurig in de gezinslocaties omdat terugkeer moeizaam te realiseren is. De omstandigheden en faciliteiten in de opvang dienen daaraan te worden aangepast.

Er is kritiek op de grootschalige opvang van amv's op de procesopvanglocaties en de campussen. Cijfers over het aantal amv's dat uit deze vormen van opvang verdwijnt, ontbreken. De voorzieningen in



de grootschalige opvang voor amv's is onvoldoende afgestemd op de behoeften van de jongeren die er wonen. De Kinderombudsman ondersteunt het verzoek van de Tweede Kamer om een pilot te starten waarin amv's direct in pleeggezinnen worden geplaatst en onderzoek te doen naar kleinschaligere vormen van opvang voor amv's.

Het beleid rond vreemdelingenbewaring van kinderen is na kritiek vanuit het veld bijgesteld. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal amv's in vreemdelingendetentie. Het aantal gezinnen met kinderen dat in vreemdelingendetentie is geplaatst, is echter toegenomen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat inbewaringstelling van minderjarige kinderen tot het strikt noodzakelijke beperkt dient te blijven. Het Europees Comité ter voorkoming van marteling en onmenselijke of vernederende behandeling was kritisch over de detentie van kinderen in het uitzetcentrum op de luchthaven in Rotterdam. Het Comité beveelt de Nederlandse regering aan alleen in uitzonderlijke gevallen kinderen te detineren, zich daarbij aan de maximum wettelijke termijn te houden en hen niet in hun cel in te sluiten.

Een aanspraak op kinderbijslag door onrechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen is door de Hoge Raad teruggedraaid omdat er geen bijzondere omstandigheid zou zijn het koppelingsbeginsel los te laten. Een bezwaar van de Koppelingswet is dat die geen individuele toetsing mogelijk maakt en geen rekening houdt met kwetsbare groepen als kinderen.

Het ontbreken van een identiteitsdocument is voor amv's een probleem. Niet alleen de toegang tot voorzieningen wordt belemmerd, ook dreigt vreemdelingendetentie wanneer de jongere met de politie in aanraking komt. Op grond van artikel 14 lid 2 van de Terugkeerrichtlijn dient de overheid deze jongeren schriftelijk een bevestiging te verstrekken dat het terugkeerbesluit voorlopig niet zal worden uitgevoerd. Met een dergelijk document wordt onnodige detentie voorkomen.

Het aantal kinderen dat als staatloos of met de aanduiding 'nationaliteit onbekend' bij het GBA staat ingeschreven is hoog. De mogelijkheid om als minderjarige van het optierecht tot Nederlanderschap gebruik te maken is voorbehouden aan staatloze kinderen die rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Op grond van het

beginsel van artikel 2 lid 2 IVRK mag het gedrag van de ouders niet ten nadele van de kinderen worden uitgelegd. Bovendien lijkt de eis van artikel 6 lid 1 aanhef onder b van de Rijkswet op het Nederlanderschap in strijd met het Verdrag ter beperking van staatloosheid uit 1961 en op gespannen voet te staan met artikel 7 IVRK.

Een belangrijke doorbraak is dat gewortelde kinderen na een verblijf van vijf jaar een aanspraak op verblijf kunnen maken. De regeling langdurig verblijvende kinderen (het Kinderpardon) is begin 2013 van kracht geworden en geldt voor alleenstaande minderjarigen en voor kinderen in gezinnen. De regeling beperkt zich tot kinderen die een asielprocedure hebben doorlopen. Daarmee worden kinderen uitgesloten die een reguliere procedure hebben doorlopen of in het geheel geen procedure hebben doorlopen. Ook vallen kinderen van ouders die van asielbescherming zijn uitgesloten omdat zij van ernstige misdrijven of mensenrechtenschendingen worden verdacht niet onder de regeling. De rechtvaardiging voor dit onderscheid is niet overtuigend.

Het is positief dat het herijkte beleid voor amv's als uitgangspunt heeft dat zo snel als mogelijk op het asielverzoek van de jongeren beslist dient te worden. De zorg zit in de vraag wanneer er sprake is van adequate opvang in het thuisland, vooral als geen ouders of andere verwante kunnen worden getraceerd. Het uitgangspunt van vertrek dient niet dominant te zijn over het belang van het kind. De mogelijkheid om een buitenschuldvergunning te verkrijgen, is onvoldoende uitgewerkt. Onduidelijk is of deze regeling kindspecifiek wordt ingevuld en welke consequentie dit heeft voor de gangbare buitenschuldcriteria.

6.8.2 Aanbevelingen

Belang van het kind in het vreemdelingenbeleid

1. Het ministerie van VenJ dient een grondige discussie met het veld te voeren over de plaats van het belang van het kind in het Nederlandse vreemdelingenrecht en te komen tot een visie die recht doet aan het Kinderrechtenverdrag.
2. Geef kinderen die met hun ouders naar Nederland komen of in Nederland geboren zijn een zelfstandige positie binnen verblijfsvergunningsprocedures en beoordeel hun aanspraak op een verblijfsvergunning op de eigen merites binnen de aanvraag van de ouders.
3. Neem de belangen van kinderen, en in het licht daarvan psychische schade en worteling bij kinderen, op als een zelfstandig toetsingscriterium binnen het vreemdelingenbeleid.
4. Het ministerie van VenJ moet een methodiek ontwikkelen die beslismedewerkers van de IND en andere overheidsinstanties, helpen om in iedere individuele beslissing die kinderen (be)treft het belang van het kind vast te stellen en af te wegen in overeenstemming met artikel 3 IVRK.
5. Het ministerie van VenJ moet het beleid conform het Actieplan van de Europese Commissie zo aanpassen dat meerderjarig geworden amv's dezelfde rechten en bescherming krijgen als tijdens hun minderjarigheid.
6. Dublinoverdrachten van amv's naar een land waar zij eerder asiel hebben gevraagd, dienen conform de uitspraak van het Hof van Justitie alleen plaats te vinden wanneer dit in het belang van het kind is. Bij beslissing over de Dublinoverdracht van gezinnen met kinderen dient het belang van het kind uitdrukkelijk mee te wegen.
7. Het ministerie van VenJ dient beter zicht te krijgen op het aantal vreemdelingenkinderen in Nederland en de duur van hun verblijf, hun welzijn en andere relevante aspecten.
8. De belangen van het kind dienen voorop te staan, ook bij terugkeer en uitzetting. Intensiveer de inzet op snelle en zorgvuldige terugkeer van uitgeprocedeerde gezinnen en amv's en monitor de effectiviteit van het terugkeerbeleid.

Gezinsmigratie

9. Het ministerie van VenJ dient de regelgeving zo toe te passen dat pleegkinderen op dezelfde wijze hun recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen als biologische of adoptiekinderen. Regelgeving en beleid moeten conform de gezinsherenigingsrichtlijn van de EU gebracht worden.
10. Gehoren met kinderen die op de ambassades in landen van herkomst plaatsvinden in het kader van het nareisbeleid, moeten in overeenstemming zijn met artikel 12 IVRK en aansluiten bij de leeftijd en rijpheid van het kind.
11. De duur van de procedure voor het verkrijgen van een mvv voor nareis moet worden teruggebracht naar maximaal drie maanden.
12. De leges voor gezinshereniging van derdelanders dienen evenredig te zijn aan de kosten die EU-onderdanen verschuldigd zijn en mogen het mensen niet onmogelijk maken om gebruik te maken van het recht op gezinshereniging.

Opvang en voorzieningen

13. De omstandigheden en faciliteiten in de gezinslocaties moeten zodanig verbeteren dat eventueel noodgedwongen langdurig verblijf voor de kinderen geen onnodig schadelijke gevolgen heeft voor de psychische gezondheid.
14. Het ministerie van VenJ en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) moeten als uitgangspunt hanteren dat asielkinderen zo min mogelijk verhuizen.
15. Het ministerie van VenJ moet onderzoek doen naar kleinschalige alternatieven (zoals pleeggezinnen en kinderwoongroepen) voor de grootschalige opvang van amv's, waarbij recht wordt gedaan aan de individuele behoeften van de amv's.
16. Voor het aantal amv's dat uit de opvang verdwijnt, is systematische monitoring nodig door het COA en andere betrokken overheidsinstanties.
17. Het ministerie van VenJ dient in het beleid op te nemen dat vreemdelingendetentie van amv's en gezinnen met kinderen beperkt wordt tot uitzonderlijke gevallen. Bij iedere beslissing tot plaatsing van een kind in detentie moet het belang van het kind uitdrukkelijk worden afgewogen.
18. Het ministerie van VenJ moet minder ingrijpende alternatieven voor vreemdelingendetentie van gezinnen met kinderen ontwikkelen.
19. Het koppelingsbeginsel, dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen uitsluit van sociale voorzieningen zou in beginsel niet dienen te worden tegengeworpen voor persoonlijke aanspraken van onrechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen.
20. De beperking dat het optierecht tot het Nederlanderschap door staatloze kinderen slechts kan worden uitgeoefend in geval van rechtmatig verblijf dient te vervallen.

Het Kinderpardon

21. De beperking van het kinderpardon tot kinderen die een asielprocedure hebben doorlopen, is in strijd met het beginsel van non-discriminatie en moet vervallen. Gewortelde kinderen van ouders die van asielbescherming zijn uitgesloten omdat de ouders van ernstige misdrijven of mensenrechtenschendingen worden verdacht dienen ook onder de regeling te vallen.

Herijking amv-beleid

22. In het amv-beleid dient bij de beoordeling of er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst, het belang van het kind de eerste overweging te zijn en niet het vertrek.
23. De vereisten van de buitenschuldregeling, die het mogelijk maakt een verblijfsvergunning te krijgen als de vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, moeten er blijk van geven rekening te houden met wat voor kinderen haalbaar is.

The illustration features two stylized palm trees in shades of blue and red, set against a white background. Two birds are depicted in flight, also in blue and red. The entire scene is framed by a red dotted border. The title 'Caribisch Nederland' is written in a bold, red, sans-serif font at the top right of the page.

Caribisch Nederland

Een bespreking van de kinderrechten in de context van het Nederlandse vreemdelingenrecht op de BES-eilanden blijft buiten beschouwing, omdat er op de eilanden nauwelijks sprake is van asielzoekers. Wel wonen en werken er veel nationaliteiten op de eilanden en krijgt men naturalisatieverzoeken. Zo zijn er in 2011 op Bonaire 5.553 aanvragen voor een verblijfsvergunning gedaan en 51 naturalisatieverzoeken.

Van de 15.666 inwoners eind december 2010 was 63 procent geboren in de voormalige Nederlandse Antillen, 19 procent in Zuid- of Midden-Amerika, 11 procent in Nederland, 2 procent in de VS of Canada en 5 procent elders. De afgelopen tien jaar is de bevolking met 50 procent gegroeid en dat komt grotendeels door migratie. Er zijn de afgelopen jaren geen asielaanvragen gedaan bij de IND vanuit de BES-eilanden (Kloosterboer 2013a, p. 116).

Slotbeschouwing



Slotbeschouwing

Deze tweede Kinderrechtenmonitor vertelt hoe het in 2013 met de rechten van kinderen in Nederland is gesteld. De monitor schetst op basis van cijfers en feiten de trends en ontwikkelingen waarmee kinderen in hun directe leefomgeving te maken hebben. Ook biedt de monitor inzicht in nieuwe wetgeving, nieuw beleid en nieuw onderzoek.

In de eerste Kinderrechtenmonitor uit 2012 zijn indicatoren verzameld die niet alleen inzicht bieden in de levens en leefwereld van kinderen in Nederland, maar ook helpen bij het beantwoorden van de vraag hoe in Nederland de rechten uit het VN-Kinderrechtenverdrag worden nageleefd. Dezelfde indicatoren liggen aan de basis van de monitor van dit jaar. Door het periodiek uitbrengen van een Kinderrechtenmonitor is het mogelijk om over een langere periode een vinger aan de pols te houden op het gebied van kinderrechten in Nederland.

Deze slotbeschouwing schetst de rode draden uit de monitor. Hoe moeten we nu, na al deze feiten en cijfers, de stand van zaken van de naleving van het Kinderrechtenverdrag in Nederland beoordelen? En waarop zou het komende jaar de focus van wetgever en beleidsmakers moeten liggen?

Vijf zorgpunten

In grote lijnen gaat het goed met kinderen en hun rechten in Nederland. Net als vorig jaar behoren kinderen in Nederland tot de gelukkigste kinderen van de wereld, dat vinden zij zelf ook. Zij zijn zeer tevreden over hun leven, hun gezondheid en familie. Onderwijs is van hoge kwaliteit en het zorgstelsel kan kwetsbare groepen kinderen op vele terreinen ondersteuning bieden. Er zijn ten opzichte van de vorige Kindermonitor op een aantal vlakken positieve ontwikkelingen in gang gezet. Die verdienen het om te worden uitgelicht. Aan de andere kant zijn er nog voldoende onderwerpen in wetgeving, beleid en werkpraktijk die verbetering en aandacht behoeven. Dat laat zich in vijf zorgpunten samenvatten.

1: **Zorg dat kinderen niet de dupe worden van de decentralisatie van het jeugddomein**

Door de geplande transitie van de jeugdzorg zal de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg bij de gemeenten komen te liggen. Dat vraagt van gemeenten grote aanpassingen. Zij moeten niet alleen nieuwe taken op zich nemen en de uitvoering hiervan afstemmen met andere gemeenten. Ook moeten zij onder meer een passend en evenwichtig aanbod en de ketensamenwerking organiseren. Dat betekent een ingrijpende stelselherziening. De Kinderombudsman benadrukt dat ook kinderen die tijdens de transitie van de jeugdzorg te maken krijgen met problemen in de opvoeding recht hebben op volwaardige jeugdzorg. Zorgvuldigheid moet voorop staan.

De kern van de stelselherziening jeugdzorg – alle vormen van hulp aan kind en gezin vanuit de gemeente in een alomvattend zorgaanbod – doet recht aan de verplichting uit het Kinderrechtenverdrag om passende bijstand te bieden aan ouders of primaire verzorgers bij hun verantwoordelijkheden in de opvoeding. Dat is een positieve ontwikkeling.

De zorg over de transitie van het jeugdzorgstelsel richt zich vooral op de vraag of de veranderingen niet te snel en onzorgvuldig verlopen. De overheid moet garanderen dat kinderen die te maken (gaan) krijgen met jeugdzorg, straks niet de dupe worden van de herziening en bijvoorbeeld niet in elke gemeente op goede zorg kunnen rekenen. Het mag niet zo zijn dat er

rechtsongelijkheid bestaat tussen kinderen uit verschillende gemeenten doordat het aanbod aan jeugdzorg per gemeente verschillend is. De Kinderombudsman volgt de ontwikkelingen op de voet.

Het certificeringstraject voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering binnen het jeugdzorgstelsel is een belangrijke erkenning dat voor minderjarigen die in een gedwongen kader met justitiële vormen van jeugdzorg te maken krijgen, minimale kwaliteitseisen moeten gelden. Het professionaliseringstraject voor de jeugdzorgwerker en de gedragswetenschapper in de jeugdzorg, dat gepaard gaat met de invoering van tuchtrecht voor deze beroepsgroepen, is eveneens belangrijk. Hiermee verbetert de professionaliteit van de jeugdzorg.

2. Zorg dat kinderen de zorg en de voorzieningen krijgen waar ze recht op hebben

Op verschillende terreinen blijkt uit de monitor dat kwetsbare kinderen nog niet de zorg en de voorzieningen krijgen, die ze volgens het Kinderrechtenverdrag moeten krijgen. De manier waarop processen in Nederland zijn ingericht, maakt soms dat kinderen lang moeten wachten op zorg, dat ze niet in aanmerking komen voor bepaalde regelingen, dat protocollen en bureaucratie belemmerend werken of dat er helemaal geen zorg voor hen beschikbaar is.

Kindermishandeling

De monitor laat zien dat er de afgelopen jaren in onderzoek en beleid veel aandacht is geweest voor preventie en aanpak van kindermishandeling, maar dat de bescherming die kinderen vervolgens krijgen vaak nog onvoldoende effectief is. Het tempo waarin het Actieplan Kindermishandeling wordt uitgevoerd moet daarom omhoog. Met name de actie opleidingen uit het laatste Taskforce rapport verdient prioriteit, zodat professionals grondige kennis bezitten over dit belangrijke thema. Ook de inrichting van het lokaal beleid ten aanzien van kindermishandeling dient prioriteit te krijgen, nu de gemeenten verantwoordelijk worden voor de hulp aan kinderen die het slachtoffer zijn van mishandeling. De invoering van de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is een winstpunt. Evaluatie moet duidelijk maken wat de meldcode oplevert voor de bescherming van minderjarigen tegen geweld.

De onderzoeken van de Commissie Samson (2012) en de Commissie Deetman (2013) zijn van groot belang geweest voor het aan de kaak stellen van seksueel misbruik van kinderen binnen de rooms-katholieke kerk, in residentiële instellingen en in pleeggezinnen. Slachtoffers hebben een stem gekregen en er wordt gewerkt aan vormen van schadevergoeding. De Taskforce Kindermishandeling en Seksueel Misbruik en de Commissie Rouvoet zijn actief aan de slag met de aanbevelingen. Aandachtspunt daarbij is het tempo waarmee acties worden opgevolgd.

Jeugdzorg

Nog te veel kinderen moeten lang wachten op geïndiceerde jeugdzorg, en tijdens die wachperiode is er niet altijd voldoende toezicht op hun veiligheid. Hoewel de samenwerking tussen de Bureaus Jeugdzorg en de organisaties voor jeugd- en opvoedhulp op dit punt is verbeterd, is hierin nog winst te behalen. Als kinderen niet meer bij hun ouders of primaire verzorgers kunnen wonen, worden zij steeds vaker in een pleeggezin geplaatst in plaats van in een residentiële instelling. Dat is een positieve trend. Wel woont van de 30.000 uithuisgeplaatste kinderen nog altijd ruim een derde in een instelling. Dat aantal moet verder omlaag.

Onderwijs

Het domein Onderwijs beschrijft dat het Passend onderwijs in 2014 wordt ingevoerd, waarmee scholen een zorgplicht krijgen. Dat lijkt kansen te bieden, al is het de vraag of daarmee alle thuiszittersproblematiek wordt opgelost. Ook geven leerkrachten aan dat zij nog niet klaar zijn voor de veranderingen en dat zij meer leerlingen als zorgleerlingen ervaren dan als zodanig zijn geïndiceerd. Het is onduidelijk hoe het onderwijsveld wordt voorbereid op de beleidswijziging. Positieve ontwikkeling in het onderwijsdomein is dat het aantal scholen dat zwak of zeer zwak is, afneemt. Het is wel zorgelijk dat er nieuwe zwakke scholen bij blijven komen, hoewel minder dan voorheen. Nog steeds heeft een kwart tot ruim een derde van de schoolbesturen te maken met zwakke of zeer zwakke scholen. In het speciaal onderwijs staat nog steeds circa 20 procent van de scholen als zwak tot zeer zwak te boek.

Armoede

Kinderen die opgroeien in armoede hebben recht op een adequate levensstandaard, op een zo goed mogelijke gezondheid en op spel en recreatie. De overheid dient daarom bij elke nieuwe bezuinigingsmaatregel in kaart te brengen of, en zo ja in welke mate, die maatregel van invloed is op kinderen in Nederland en wat nodig is om negatieve effecten zoveel mogelijk tegen te gaan. Gemeenten dienen beleid te ontwikkelen gericht op kinderen in armoede, dat direct ten goede komt aan hun sociale, geestelijke en lichamelijke ontwikkeling. De Kinderombudsman adviseert gemeenten om een 'kindpakket' samen te stellen voor alle kinderen in een huishouden met een besteedbaar inkomen onder de norm van 120 procent van het sociale minimum. Verder zouden gemeenten intensief moeten samenwerken met organisaties die zich inzetten voor kinderen in armoede.

3: Zorg dat kinderen worden gehoord in en geïnformeerd over beslissingen die hen aangaan

Volgens het Kinderrechtenverdrag moet de mening van het kind in alle procedures die hem of haar aangaan, worden gehoord en serieus worden genomen. Uit verschillende domeinen in de Kinderrechtenmonitor komt echter naar voren dat kinderen soms onvoldoende worden gehoord in procedures. Dat gebeurt in de rechtspraak, in de (gesloten) jeugdzorg maar ook op andere terreinen. Het gaat om kwesties die grote impact hebben op de levens van kinderen, zoals bij omgangsregelingen tussen scheidende ouders, uithuisplaatsing, of gehoord worden als slachtoffer van een misdrijf.

In Nederland hebben we in het civiele recht – uitzonderingen daargelaten – geen formele rechtsingang voor minderjarigen. Wel is de benoeming van een bijzondere curator mogelijk bij conflicten tussen de ouders en het kind. Onderzoek van de Kinderombudsman uit 2012 wijst uit dat deze mogelijkheid meer bekendheid nodig heeft en lang niet altijd tot resultaat leidt. De leeftijdsgrens van twaalf jaar voor het moeten horen van minderjarigen in civiele procedures maakt dat kinderen jonger dan twaalf jaar een soort 'bewijslast' wordt opgelegd: zij moeten de rechter overtuigen waarom zij toch gehoord moeten worden. Het is de vraag of de staande praktijken in lijn zijn met artikel 12 IVRK.

De Kinderombudsman vindt ook dat Nederland werk moet maken van de ratificatie van het derde Optioneel Protocol bij het Kinderrechtenverdrag, dat kinderen de mogelijkheid biedt om klachten in te dienen over de naleving van hun kinderrechten. De Nederlandse overheid moet deze ratificatie serieus nemen en hoog op de politieke agenda zetten.

De kinderraadpleging die Stichting Alexander uitvoerde in opdracht van de Kinderombudsman laat zien dat kinderen constructief kunnen meepraten en meedenken over hun rechten. Ook kunnen ze concrete aanbevelingen ontwikkelen voor daadwerkelijke verbeteringen. De jongeren die meededen in het onderzoek van Stichting Alexander gaven aan dat hun kennis over kinderrechten beperkt is en dat de Kinderrechtenmonitor gebruikt zou kunnen worden om hen voor te lichten over hun rechten. De Kinderombudsman pakt deze suggestie graag op. Kennis over kinderrechten is het startpunt voor meedenken en meedoen en dat is een belangrijk grondrecht van alle kinderen in Nederland.

4: Zorg dat wetten, regels en beleidsuitvoering de rechten en belangen van kinderen voorop stellen

De Kinderombudsman heeft in de monitor van 2012 gepleit voor de invoering van een jongeren- en kindeffectrapportage bij elk nieuw wetsvoorstel dat invloed heeft op kinderen en jongeren. Het kabinet heeft in een reactie daarop aangegeven vooralsnog te volstaan met de vijfjaarlijkse rapportageverplichting aan het Kinderrechtencomité in Genève. Dat standpunt overtuigt niet. In de eerste plaats loopt de periodieke rapportage aan het Kinderrechtencomité vertraging op. Nederland zal pas op zijn vroegst in 2015 in Genève op bezoek gaan, terwijl het vorige bezoek in 2006 was, wat neerkomt op een toetsing eens in de negen jaar. Daarnaast gaat het kabinet voorbij aan het belang van nationale monitoring en verantwoording, waarvoor de nationale overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Juist het vooraf reflecteren op de positie van kinderen en hun rechten in de context van nieuwe (wets)voorstellen biedt de mogelijkheid om vanaf de start aandacht te geven aan de wijze waarop met deze kinderrechten rekening wordt gehouden. Met het Kinderrechtencomité is de Kinderombudsman van mening dat een dergelijke 'Child-rights impact assessment' moet worden ingebouwd in alle regeringsprocedures op alle niveaus en zo vroeg mogelijk in elke procedure (zie *General Comment* nr. 14, par. 99).

Dat de overheid de belangen van kinderen niet als eerste overweging neemt, wordt vooral zichtbaar in het vreemdelingen- en asielbeleid. Een algemene visie op het belang van het kind in het Nederlandse vreemdelingenrecht en -beleid lijkt te ontbreken. Actie op dit punt is nodig. De regering zou met experts, belangenorganisaties en andere betrokkenen een grondige discussie moeten voeren over de plaats van het belang van het kind in het Nederlandse vreemdelingenrecht, om vervolgens tot een heldere visie te komen die recht doet aan het Kinderrechtenverdrag. Hierbij kan het onlangs verschenen *General Comment* nr. 14 van het Kinderrechtencomité over 'best interests of the child' een belangrijk instrument zijn.

De Kinderombudsman stelt dat het belang van het kind in asielprocedures apart moet worden gewogen, onafhankelijk van de weging van het verhaal van de ouders. Als tot afwijzing van een asielaanvraag van een gezin wordt besloten, of zelfs tot uitzetting wordt overgegaan, wat is de impact daarvan op het kind? Een goede stap voorwaarts op dit vlak was het Kinderpardon, dat op 1 februari 2013 van kracht werd. Kinderen (en hun gezinsleden) die op hun achttiende langer dan vijf jaar in Nederland waren en asiel hebben aangevraagd komen in aanmerking voor het Kinderpardon, mits ze voldoen aan een aantal voorwaarden. Dat is een doorbraak voor een flink aantal kinderen en gezinnen. Tegelijkertijd bestaan er onverminderd zorgen. De voorwaarden voor de regeling sluiten nog steeds gewortelde kinderen uit. Dat onderscheid is niet overtuigend gemotiveerd.

Ook de herijking van het beleid per 1 juni 2013 ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers is een belangrijke verbetering. De amv-vergunning vervalt, en het streven is een snellere beslisprocedure. Daarmee komt er ook sneller duidelijkheid over het toekomstperspectief van deze kwetsbare minderjarigen. Ook bij deze positieve ontwikkeling maakt de Kinderombudsman echter een voorbehoud: onduidelijk is of deze regeling kindspecifiek wordt ingevuld. Het uitgangspunt van vertrek mag niet dominant zijn over het belang van het kind.

In het domein Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht is geschetst dat het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht een belangrijke wijziging heeft doorgemaakt. Niet langer wordt het mogelijk om jeugdigen van 16 en 17 jaar een jeugddetentie van vier jaar op te leggen. Dit betekent een belangrijke erkenning van het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht.

5: Zorg dat er actuele cijfers beschikbaar zijn, om ontwikkelingen te kunnen monitoren

Hoewel monitoring vanzelfsprekend geen oplossing op zichzelf is, is het van belang om over de juiste cijfers te beschikken. Met name op het vlak van kinderrechten blijkt er op belangrijke domeinen onvoldoende sturingsinformatie beschikbaar. Sommige kwetsbare groepen kinderen zijn daardoor onvoldoende in beeld, zoals het aantal minderjarige jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats, of het aantal minderjarigen dat volgens het volwassenenstrafrecht wordt berecht. Ook ontbreken up-to-date cijfers over ingrijpende aspecten van de jeugdstrafrechtketen en de gesloten jeugdzorg, zoals de duur van het verblijf in de politiecel of cijfers over de uitvoering van het adolescentenstrafrecht bij 16- en 17-jarigen. Op het terrein van de jeugdzorg is onbekend wat er precies met een kind gebeurt nadat er een vermoeden van kindermishandeling is gemeld bij het AMK. Hoeveel kinderen worden naar welke instanties overgedragen, met welk doel en voor welke zorg? En op het vlak van armoede onder kinderen blijkt dat gemeenten niet in beeld hebben of voorzieningen voor kinderen hen ook daadwerkelijk bereiken. De Kinderombudsman benadrukt dan ook dat de overheid gericht moet sturen op het genereren van beleidsinformatie, die de positie van kinderen ten goede komt.

Caribisch Nederland

Het onderzoek van UNICEF Nederland naar de situatie van kinderen in Caribisch Nederland, gepresenteerd in mei 2013, geeft voor het eerst een veelomvattend beeld van kinderen op de BES-eilanden en hun rechten. De positie van kinderen in Caribisch Nederland baart zorgen. Over de gehele linie zijn er strijdigheden met het Kinderrechtenverdrag, zo constateert UNICEF. De belangrijkste punten van zorg zijn dat er veel geweld is in de opvoeding, dat vaders vaak buiten beeld zijn en geen zorg of ondersteuning bieden, dat onderwijs vaak slecht is, dat er te weinig sport- en culturele activiteiten zijn voor jongeren en dat er veel tienermoeders zijn. Het is belangrijk deze resultaten op te pakken. De Nederlandse regering heeft hier een belangrijke verantwoordelijkheid in. De Kinderombudsman zal de kindersituatie op de zogenaamde BES-eilanden nauwlettend volgen.

Bijlage A - Achtergrond Kinderrechtenverdrag

A.1 Kernbeginselen IVRK

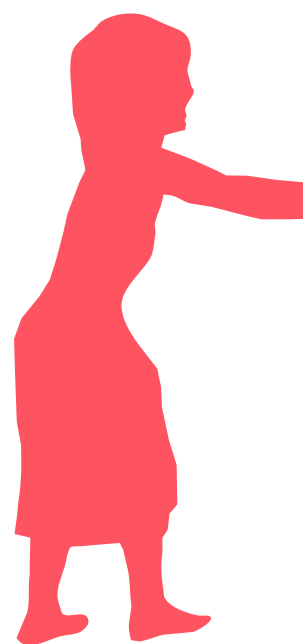
Het Kinderrechtencomité heeft binnen het Kinderrechtenverdrag vier bepalingen aangewezen als de kernbeginselen. Dit zijn: het discriminatieverbod neergelegd in artikel 2, het uitgangspunt van artikel 3 dat de belangen van het kind bij alle maatregelen betreffende kinderen telkens de eerste overweging moeten vormen, het recht op overleven en ontwikkeling in artikel 6 en het recht om gehoord te worden in artikel 12 IVRK. Deze beginselen krijgen vooral inhoudelijke betekenis als ze worden gekoppeld aan andere IVRK-bepalingen: zo hebben alle kinderen binnen het Nederlandse rechtsgebied 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 rechtspraak regelmatig ingeroepen ter ondersteuning van een betoog dat een minderjarige het recht heeft om in Nederland te blijven wonen en niet uitgezet te worden vanwege de onveilige situatie en dreigingen in het land van herkomst. Artikel 3 lid 1 IVRK wordt in de rechtspraak steeds vaker gebruikt en is de meest gehanteerde bepaling uit het Kinderrechtenverdrag (zie De Graaf e.a. 2012).

Van de materiële kinderrechten die te vinden zijn in de artikelen 1 tot en met 40 van het Kinderrechtenverdrag komen de meeste in de diverse domeinen van de Kinderrechtenmonitor aan bod. Een drietal artikelen die niet goed in een domein passen, krijgen hier afzonderlijk aandacht. Het betreft de artikelen 4, 13 en 15 van het IVRK.

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. Nederland is een ontwikkeld land en dat houdt in dat de bepaling dat passende maatregelen worden genomen 'in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen' voor ons land extra zwaar geldt.

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).

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 leerlingenstatuut van scholen.

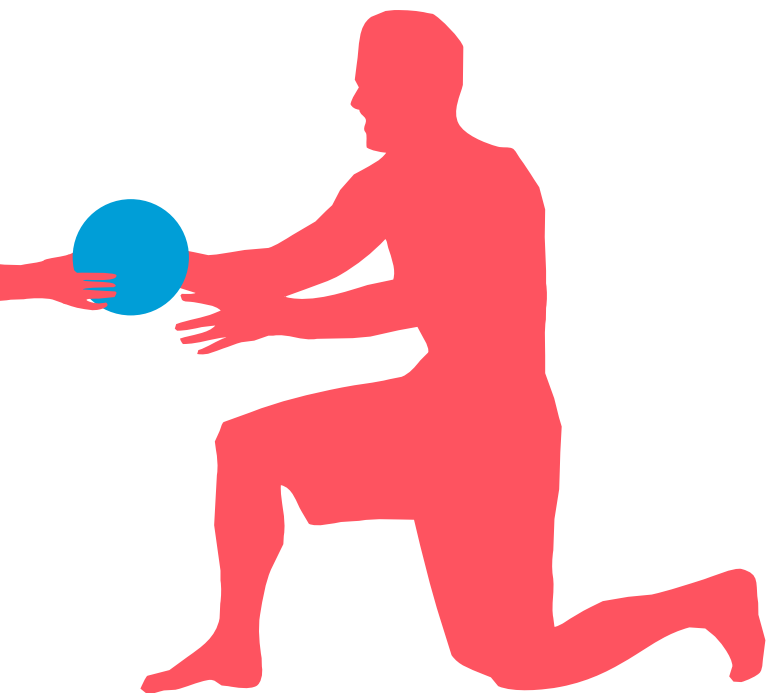


A.2 Mondiale ontwikkelingen kinderrechten

Derde Optioneel Protocol

Op 19 december 2011 is het derde Facultatief Protocol door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen waarin een klachtenprocedure bij het IVRK is neergelegd. Eerder werden protocollen aangenomen inzake de betrokkenheid van kinderen in gewapende conflicten en inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. Nederland heeft beide Protocollen ondertekend en geratificeerd. Dit geldt nog niet voor het nieuwe protocol. Het nieuwe protocol behelst het individuele recht voor kinderen om te klagen tegen schendingen van hun rechten. Kinderen krijgen zo de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.

Bij andere mensenrechteninstrumenten is het al langer mogelijk om op internationaal niveau een klacht voor te leggen. De bekendste is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waar vermeende schendingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens worden neergelegd in klachten tegen lidstaten. Soms worden in dergelijke procedures ook relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag ingeroepen. Voor klachten over kinderrechtschendingen was bij de introductie van het Kinderrechtenverdrag in 1989 niet een dergelijke mogelijkheid gecreëerd. Het Protocol treedt na ratificatie van tien lidstaten in werking. In juni 2013 hadden zes landen het geratificeerd: Albanië, Bolivia, Duitsland, Gabon, Spanje en Thailand (zie treaties.un.org, zoekterm: UN optional protocol complaint procedure). Het Protocol biedt een belangrijk instrument om schendingen van kinderrechten aan de orde te brengen (zie ook Blaak e.a. 2012). Door een snelle ondertekening en ratificatie van het Facultatief Protocol kan Nederland haar inzet laten zien voor de bevordering van kinderrechten op nationaal en internationaal vlak.



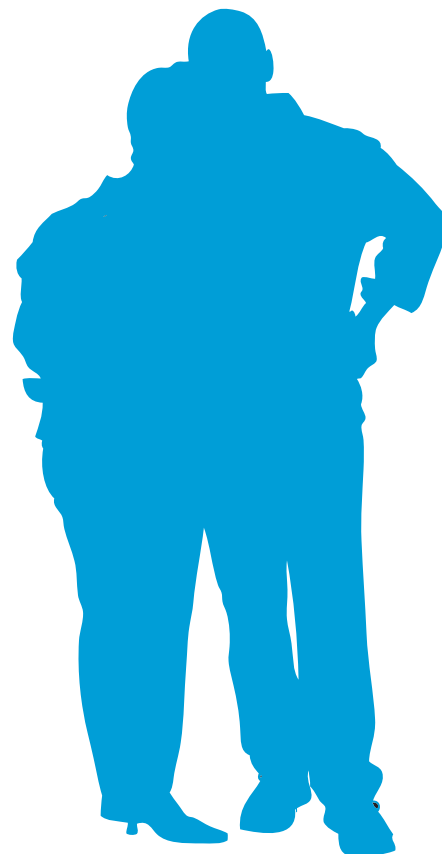
Vier nieuwe General Comments

Verder heeft het Kinderrechtencomité in 2013 vier nieuwe General Comments uitgebracht. Deze commentaren dienen als aanbeveling aan verdragsstaten bij de implementatie van onderdelen van het Kinderrechtenverdrag en gaan over het recht op goede gezondheidszorg (nr. 15), het recht op vrijetijdsbesteding (nr. 17) en de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven om kinderrechten te respecteren (nr. 16) en General Comment nr. 14 over het belang van het kind in artikel 3 IVRK (zie: 2.ohchr.org, zoekterm General Comments 2013). Een korte toelichting volgt hier. General Comments nrs. 15 en 17 worden in domein 4 over de toereikende levensstandaard nader besproken.

General Comment nr. 15 is een nadere uitwerking en toelichting op verschillende facetten van artikel 24 IVRK, het recht van het kind op de grootst mogelijke mate van gezondheid. Veel sterfte, ziektes en handicaps van en bij kinderen kan voorkomen worden als er meer kennis en technologie beschikbaar is en daar moet op worden ingezet. Een ander recht dat in het commentaar wordt uitgewerkt is het recht van kinderen om verantwoorde keuzes te maken over hun gezondheid. Hierbij geldt steeds 'indien zij hiertoe in staat worden geacht in overeenstemming met de zich ontwikkelende vermogens'. Om een goede keuze te kunnen maken, dienen kinderen goed te worden geïnformeerd over (hun) gezondheid, die begrijpelijk is en past bij hun leeftijd en ontwikkeling.

General Comment nr. 16 gaat over verplichtingen van de Staat met betrekking tot de invloed van het bedrijfsleven op de rechten van het kinderen. Ook het bedrijfsleven zou de rechten van kinderen moeten respecteren. De Staat heeft volgens het Comité voor de Rechten van het Kind daarom ook de verantwoordelijkheid voor schendingen van kinderrechten als resultaat van bedrijfsvoering, decentralisatie, privatisering of globalisering. Landen hebben daarnaast de verplichting om samen te werken met andere Staten, maatschappelijke organisaties, vakbonden, mensenrechtenorganisaties, de samenleving en kinderen zelf om er zorg voor te dragen dat rechten van kinderen door het bedrijfsleven niet geschonden worden. Denk aan het ontwikkelen van kindvriendelijke producten, geen kinderarbeid gebruiken etc.

In General Comment nr. 17 legt het Comité de betekenis uit van artikel 31 IVRK, waar volgens het Comité te weinig aandacht aan wordt besteed door Staten. Artikel 31 IVRK gaat over het recht van het kind op rust, vrije tijd, spel, recreatie, cultureel leven en kunst. Overheden moeten omstandigheden creëren om kinderen toegang te geven tot activiteiten die een cultureel en kunstzinnig leven bevorderen en mogelijkheid bieden tot spelen en recreatie. Volledig en veilig profijt van die rechten dient voor alle kinderen mogelijk te zijn. Onderhandelingen voor een General Comment over de nadere invulling van the best interests of the child, oftewel het belang van het kind in artikel 3 IVRK, zijn al eerder gestart. General Comment no 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration is uiteindelijk verschenen op 29 mei 2013. Hierin onderstreept het Comité dat het belang van het kind een driedelig concept is: (a) Een materieel recht (substantive right): Het recht van het kind zijn of haar belangen te laten onderzoeken en ze te beschouwen als eerste overweging als verschillende belangen meewegen om tot een beslissing te komen in een zaak. Artikel 3, paragraaf 1, creëert een intrinsieke verplichting voor staten, is direct toepasbaar (self-executing) en kan worden ingeroepen voor een rechtbank. (b) Een interpretatief rechtsbeginsel (fundamental, interpretative legal principle): als een wet of een andere juridische regel open staat voor meer dan één interpretatie, dan moet gekozen worden voor de uitleg die het meest en zo effectief mogelijk bijdraagt aan het belang van het kind. Het IVRK en de optionele protocollen vormen het kader voor interpretatie. (c) Formeel/procesrecht (rule of procedure):



het besluitvormingsproces van een beslissing omtrent kinderen dient een evaluatie in te houden van de mogelijke impact van de beslissing op het kind. Procedurele waarborgen dienen te worden gerespecteerd. Staten dienen uit te leggen hoe het recht is toegepast in de beslissing: wat wordt gezien als zijnde in het belang van het kind, op welke criteria het is gebaseerd en hoe het belang van het kind is gewogen naast andere overwegingen.

Rapportage Kinderrechtencomité

Hoewel het Kinderrechtencomité al in 2009 de inleverdatum vaststelde op 6 maart 2012, is de vierde overheidsrapportage in juni 2013 nog niet aan het Kinderrechtencomité aangeboden. Wel is deze rapportage in 2012 al aan de Tweede Kamer aangeboden, al zal deze nog op onderdelen worden aangevuld met recente informatie. Het Comité maakt uit dit verslag op of Nederland zich aan de afspraken houdt die uit het Kinderrechtenverdrag volgen en geeft aanbevelingen voor verbeteringen. Door de vertraging van de behandeling van de landenrapportages die het Comité heeft opgelopen, zal de volgende rapportage pas naar verwachting in 2014 behandeld worden. In de periode na het vorige verslag zijn verschillende verbeteringen bereikt. Voor deze Kinderrechtenmonitor is gebruik gemaakt van deze concept-rapportage van de Nederlandse regering.

De regering rapporteerde in 2007 voor het eerst over het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. Voor het Facultatief Protocol geldt een aparte rapportageverplichting. Nederland heeft er voor gekozen om deze rapportage tegelijkertijd met de regeringsrapportage in te dienen (Regeringsrapport CRC 2007).

Nederland heeft op 28 december 2011 het initiële rapport van het Koninkrijk der Nederlanden aan het Kinderrechtencomité betreffende het optionele protocol betreffende kinderen in gewapende conflicten ingediend (bijlage bij 26150, nr.110). Hierin wordt onder andere ingegaan op de werving, de toelatingsprocedure en de trainingen van de krijgsmacht. Een punt van kritiek door verschillende Ngo's blijkt echter onder andere te liggen in het feit dat, hoewel 17-jarigen volgens de Nederlandse regering nog geen lid zijn van de krijgsmacht, ze zich al kunnen inschrijven als 'aspirant militaire ambtenaar'. De Ngo's wijzen op het gevaar dat dit kan dienen als excuus voor groepen die kindsoldaten werven (Regeringsrapport FC 2011, p. 7). Ook zou Nederland meer actieve stappen moeten nemen om het inzetten van kindsoldaten te bestrijden (Regeringsrapport FC 2011, p. 28).

Schaduwrapportage

Het Kinderrechtencollectief, een coalitie van Ngo's en andere maatschappelijke organisaties, heeft een schaduwrapportage 2008-2012 geschreven. Het Kinderrechtencollectief heeft flinke punten van kritiek op de implementatie van kinderrechten in Nederland. Een aantal knelpunten die worden genoemd zijn de effecten van de bezuinigingen voor kinderen, de rechtsbescherming voor kwetsbare groepen kinderen, zoals illegale kinderen, en kinderrechten als onderdeel van het mensenrechtenbeleid. De kennis over kinderrechten moet vergroot worden bij kinderen zelf maar ook bij professionals. De rechtspositie van kinderen zou daarnaast verbeterd moeten worden volgens het Kinderrechtencollectief; kinderen moet de mogelijkheid te worden geboden om mee te denken en mee te beslissen over zaken die hen aangaan. Kwetsbare kinderen zouden daarnaast moeten worden ontzien bij de bezuinigingen en de jeugdzorg moet flink verbeterd worden (Kinderrechtencollectief 2012). Dit rapport zal verder aangepast worden als de vierde regeringsrapportage definitief en beschikbaar is en de datum van de behandeling in Genève bekend is.

A.3 Ontwikkelingen kinderrechten in Nederland

Politieke ontwikkelingen

Kinderen kwamen in het regeer- en gedoogakkoord van kabinet-Rutte I (2011) nauwelijks aan de orde. Defence for Children International en UNICEF deden in hun Jaarbericht Kinderrechten 2012 vervolgens een oproep aan de regering om aan te geven hoe zij kinderrechten beter vorm gaan geven. In het regeerakkoord van kabinet-Rutte II (Regeerakkoord VVD - PvdA, 2012) wordt duidelijk meer aandacht besteed aan het kind in de samenleving. Hierin wordt onder andere genoemd dat het belangrijk is dat ook kinderen uit gezinnen met een laag inkomen kunnen sporten en om die reden wordt de subsidie aan Jeugdsportfonds Nederland verlengd en de Sportimpuls verhoogd. Op het gebied van onderwijs tracht de huidige regering ook verbeteringen aan te brengen. Er wordt gestreefd naar goed onderwijs waarin geïnvesteerd wordt door talent uit te dagen en achterstanden te beperken. Dit moet ook mogelijk zijn voor kinderen met beperkte middelen, kinderen die geboren zijn in een migrantenfamilie en kinderen die speciaal onderwijs volgen. Risico op taalachterstand wordt bij kinderen getoetst en bij constatering van een achterstand worden zij door het consultatiebureau doorverwezen naar vroeg- en voorschoolse educatie. De informatie over jeugd was nogal versnipperd. Het verdient aanbeveling dat een volgend regeerakkoord een eigen jeugdparagraaf krijgt, zoals ook voorgesteld door het Kinderrechtencollectief (zie kinderrechten.nl).

Het Kabinet Rutte II staat voor een aantal grote transitie's. Zo zal in 2015 de jeugdzorg worden gedecentraliseerd en zullen veel verantwoordelijkheden bij de gemeenten komen te liggen. Met deze decentralisatie wordt het accent gelegd op de eigen kracht van het gezin en op verbetering van het gebruik van het eigen sociale netwerk en een geïntegreerd stelsel van voorzieningen die de gemeente aanbiedt. De invoering van passend onderwijs, die inhoudt dat scholen verplicht worden een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben per augustus 2014, is een andere grote operatie. Deze grote veranderingen gaan gepaard met forse bezuinigingen.

In dit rapport worden per domein de relevante beleidsontwikkelingen van dit kabinet en/of voorgenomen aanpassingen beschreven. Waar passend zijn de consequenties ervan geschetst in het licht van kinderrechten.

Toepassing IVRK in de rechtspraak

Een van de belangrijkste publicaties op het kinderrechtenterrein van het afgelopen jaar is het onderzoek naar de toepassing van het Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak, dat is geschreven door het Centre for Children's Rights Amsterdam (CCRA) (De Graaf e.a. 2012). Het onderzoek werd gedaan in opdracht van het ministerie van VWS. De onderzoekers analyseerden ruim 1.000 rechterlijke uitspraken over de periode 1 januari 2002 tot 1 september 2011. De toepassing van het IVRK door de Nederlandse familierechter, kinderrechter, vreemdelingenrechter en strafrechter komen aan bod. Het resultaat laat zien dat de Nederlandse rechter steeds vaker wordt geconfronteerd met een beroep op het Kinderrechtenverdrag. De rechter neemt het verdrag steeds serieuzer. Met name in schrijnende gevallen heeft het verdrag toegevoegde waarde. Echter lang niet voor alle zaken waarbij het Kinderrechtenverdrag wordt ingeroepen, leidt dit tot succes. Het onderzoek biedt aanknopingspunten voor een beter begrip van de verschillende toepassingsvormen van het verdrag voor diverse professionals in de justitieketen of die werken met kinderen, maar het biedt ook relevante inzichten voor de wetgever. Ondanks een toename in het gebruik van het Kinderrechtenverdrag, zijn nog veel advocaten en rechters onvoldoende bekend met de

werking hiervan (De Graaf e.a. 2012). Met dit onderzoek geeft het ministerie van VWS gehoor aan de verplichting uit artikel 44 lid 1 IVRK om verslag uit te brengen over de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van de realisatie van kinderrechten in Nederland.

A.4 Relevante onderzoeken en publicaties

UNICEF welzijnsonderzoek

Uit onderzoek van UNICEF (april 2013) over het welzijn van kinderen in 29 ontwikkelde landen is gebleken dat Nederland wederom bovenaan de lijst staat (UNICEF, 2013). Het onderzoek is gebaseerd op vijf dimensies: armoede, gezondheid en veiligheid, onderwijs, (risicovol) gedrag en huisvesting en omgeving. Nederland is het enige land in de lijst dat op alle gebieden in de top 5 scoort. Aan kinderen werd gevraagd hun eigen leven een cijfer te geven. Ook op dit vlak heeft Nederland het goed gedaan, 95 procent van de Nederlandse kinderen gaf hun eigen leven een bovengemiddeld cijfer. Uit dit onderzoek kan opnieuw geconcludeerd worden dat Nederlandse kinderen tot de gelukkigste kinderen in de wereld behoren; hun welzijn hier hoog en dat waarden kinderen.

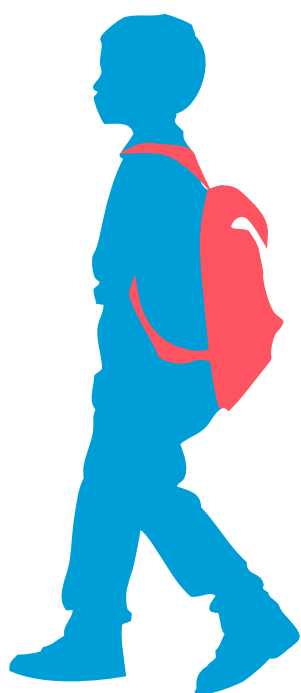
UNICEF Nederland is blij met de resultaten, maar wijst er ook op dat we niet achterover kunnen leunen. Ze wijst op kwetsbare groepen in Nederland, zoals kinderen in de jeugdzorg, vreemdelingenkinderen en kinderen die leven in armoede. Zij lijden extra onder de economische crisis en behoeven extra hulp en bescherming (unicef.nl, zoekterm: vergelijking kinderwelzijn).

Jongerenrapportage

In juni 2012 is een jongerenrapportage verschenen, opgesteld door de Nationale Jeugdraad in opdracht van het Kinderrechtencollectief. In het rapport geven jongeren (gemiddeld zestien jaar) hun mening over de rechten van kinderen in Nederland. Hoewel Nederland volgens hen een goed land is om in te wonen, is er ook nog veel verbetering nodig. Zij wijzen onder andere op het gebrek aan privacy in justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorginstellingen en de beperkingen van het onderwijs voor jongeren in kwetsbare posities. Verder hebben zij het idee dat zij wel hun mening kunnen geven, maar dat er niet naar wordt geluisterd. Het recht op een eigen mening vinden zij echter een van de belangrijkste rechten (Jongerenrapportage 2012, p. 45; Arts 2013). Met hun kennis over kinderrechten blijkt het nog niet zo goed te gaan. 69 procent van de 746 respondenten kent het Kinderrechtenverdrag niet, 55 procent van de jongeren heeft nog nooit voorlichting gehad over kinderrechten en 63 procent van de jongeren weet niet dat de Kinderombudsman bestaat. 47 procent van jongeren vindt dat de rechten van gevluchte kinderen het slechtst zijn geregeld in Nederland (Jongerenrapportage 2012).

Jaarbericht Kinderrechten 2013

Op 2 juli 2013 is het Jaarbericht Kinderrechten 2013 van Defence for Children en UNICEF over kinderrechten in Nederland uitgekomen. De onderzoekers stellen dat Nederlandse kinderen het over het algemeen best goed blijken te hebben, maar dat er ook het nodige valt te verbeteren. Het thema kinderrechten en migratie scoort, net als voorgaande jaren, laag. Er zijn veel verbeterpunten op dit vlak, voornamelijk met betrekking tot asielzoekerskinderen. Hun recht op een normale ontwikkeling wordt belemmerd door de vele verhuizingen en de moeilijke omstandigheden op voornamelijk de gezinslocaties. In het Jaarbericht Kinderrechten komen kinderen en jongeren zelf aan het woord en vertellen zij over hun ervaringen. Zij geven aan dat ze elke verhuizing moeilijk vinden, onder andere omdat ze niet weten wanneer en waarom ze weer weg moeten en het steeds moeilijker wordt om school te volgen en vrienden te maken. Defence for Children en UNICEF Nederland maken zich zorgen over de capaciteit bij politie en



justitie bij de opsporing en vervolging van mensenhandel. Ook vinden zij dat de nazorg aan jongeren die een gesloten instelling verlaten, te kort schiet, waardoor de jongeren belangrijke vaardigheden missen als zij weer terugkeren in de maatschappij. Defence for Children en UNICEF Nederland dringen ook aan op het investeren in een actief preventiebeleid en adequate voorlichting over geweldloos opvoeden om zo kindermishandeling tegen te gaan, met name bij gezinnen met een verhoogd risico op geweld in het gezin (Jaarbericht 2013).

Kinderen in Tel

Jaarlijks wordt in Nederland een overzicht gemaakt van de stand van zaken van gemeenten op een aantal kinderrechtentema's. In juni 2012 verscheen voor de zesde keer het Databoek Kinderen in Tel (Steketee e.a. 2012). Kinderen in Tel meet sinds 2006 de leefsituatie van kinderen en jongeren in de Nederlandse gemeenten. Het betreft gegevens voor twaalf indicatoren die op het Kinderrechtenverdrag gebaseerd zijn. Voor alle gemeenten en provincies in Nederland worden in het laatste rapport de gegevens uit 2009 en 2010 vergeleken. Daarmee ontstaat een helder beeld van het welzijn van kinderen en jongeren op lokaal niveau. In dit Databoek is aandacht voor kwetsbare kinderen en voor wat goed gaat, zeker met de bezuinigingen en de overheveling van verantwoordelijkheden naar de gemeenten. Kinderen hebben in ons land te maken met goede basisvoorzieningen, goed onderwijs en gezondheidszorg. Nederlandse kinderen geven zelf aan dat ze gelukkig zijn, maar er zijn ook andere, minder positieve aspecten. Zo wijst Kinderen in Tel uit dat er in de meeste gemeenten sprake is van een verhoging van de indicaties voor jeugdzorg. Toch hebben gemeenten op veel indicatoren vooruitgang geboekt. Zo daalt al jaren de jeugdcriminaliteit gestaag, neemt de kindersterfte af en zijn er minder tienermoeders (Steketee e.a. 2012).

Update Handboek Internationaal Jeugdrecht

Een andere publicatie die niet ongenoemd kan blijven is de update van het Handboek Internationaal Jeugdrecht (Blaak e.a. 2012) dat voor het eerst verscheen in 2005. Het nieuwe Handboek werd op 19 november 2012, aan de vooravond van de mondiale Kinderrechten dag, gepresenteerd. Het Handboek geeft gedegen en uitgebreid toelichting op het Kinderrechtenverdrag en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van kinderen. Ook Nederlandse wetgeving, beleid en jurisprudentie worden besproken. Het is een uitgave van Defence for Children International in samenwerking met de Universiteit Leiden (afdeling Jeugdrecht).



Bijlage B - Kinderrechten in Caribisch Nederland

De Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, samen de BES-eilanden genoemd, zijn vanaf 10 oktober 2010 geïntegreerd binnen het Nederlandse staatsbestel. De BES-eilanden zijn bijzondere Nederlandse gemeenten (openbare lichamen) geworden en de Nederlandse Antillen hielden hiermee op te bestaan als land. Het werkgebied van de Kinderombudsman strekt zich uit over deze eilanden en niet over de autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die wel onderdeel vormen van het Koninkrijk der Nederlanden.

Op 1 januari 2013 woonden op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba in totaal 23,3 duizend mensen (CBS, 2013). Bijna een kwart daarvan was nog geen twintig. Het merendeel van deze kinderen woont op Bonaire. Jaarlijks worden op dit eiland ook de meeste kinderen geboren. In 2011 werden er 221 kinderen geboren in Caribisch Nederland, waarvan 181 op Bonaire en nog geen tien op Saba.

Bonaire is het grootste van de drie eilanden en ligt in het zuidelijk deel van de Caribische zee. Het eiland maakt deel uit van de zogeheten Benedenwindse eilanden. Het ligt ruim 800 kilometer ten zuiden van Saba en Sint Eustatius. De hoofdstad is Kralendijk en het eiland heeft een oppervlakte van 294 km². Op 1 januari 2013 woonden er wonen 17,4 duizend mensen op Bonaire, waaronder ruim 4 duizend kinderen. Het aantal bewoners is de afgelopen jaar toegenomen, in 2010 woonden er nog 15,5 duizend mensen op Bonaire (CBS, 2013). In 2011 werden 181 kinderen geboren op het eiland (CBS, 2011). Als officiële talen gelden het Nederlands en het Papiaments, maar er wordt ook veel Engels en Spaans gesproken, o.a. vanwege de diverse nationaliteiten die aanwezig zijn op het eiland (Kloosterboer 2013a).

Sint Eustatius ligt in het noordelijk Caribisch gebied, ongeveer 240 kilometer ten oosten van Puerto Rico en is het meest zuidelijke eiland van de Bovenwindse eilanden. De hoofdstad is Oranjestad en het land wordt door de lokale bevolking Statia genoemd. De oppervlakte is 21 vierkante kilometer. Op 1 januari 2013 woonden er 3,9 duizend mensen op het eiland, waarvan 872 kinderen in de leeftijd van 0 tot 20 jaar. Vergeleken met de situatie op 1 januari 2010 is het inwoneraantal flink toegenomen, toen telde het eiland 3,7 duizend bewoners (CBS, 2013). Het aantal kinderen dat geboren wordt, is echter klein. In 2011 ging het om 33 borelingen (CBS, 2011). Het eiland leeft grotendeels van toerisme. Engels is de belangrijkste voertaal.

Net als Sint Eustatius behoort ook Saba tot de Bovenwindse eilanden in het noordelijk Caribisch gebied. Saba is het kleinste bewoonde eiland van Nederland. Het is niet meer dan viereenhalve kilometer in doorsnee en als geheel slechts veertien vierkante kilometer. Hoofdplaats is The Bottom. Op 1 januari 2013 woonden er bijna 2 duizend mensen op het eiland, waaronder 341 0- tot 20-jarigen (CBS, 2013). Ten opzichte van 2010 is het aantal bewoners van Saba met ongeveer 200 toegenomen. Het aantal borelingen is op dit eiland echter ook klein, nog geen tien in 2011 (CBS, 2011). Van de autochtone bewoners is de helft blank en de andere helft zwart, er wonen ruim 400 Amerikanen op het eiland vanwege de Saba University School of Medicine (medewerkers en studenten) (Kloosterboer 2013c).

De overgang heeft op de Caribische eilanden tot nieuwe regels geleid op diverse terreinen, zoals de gezondheidszorg en jeugdzorg, andere belastingheffingen en een andere munteenheid (overgang naar de Amerikaanse dollar). Mensen met een minimuminkomen blijken moeilijk

rond te kunnen komen doordat de kosten van levensonderhoud flink zijn gestegen en dat is ook van invloed op kinderen. Op de eilanden is sprake van grote economische en sociale ongelijkheden (zie mensenrechten.nl, zoekterm Caribische eilanden). Wat nationale wetgeving betreft is de aangepaste, voormalige Nederlands-Antilliaanse wetgeving (met toevoeging 'BES') of de Nederlandse wetgeving van toepassing.

De internationale mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa gelden niet altijd voor de BES-eilanden. Soms maakt Nederland het voorbehoud dat deze alleen voor het Europese deel van het Koninkrijk van toepassing zijn. Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) zijn echter voor het grootste gedeelte van toepassing verklaard op de BES-eilanden. Dit geldt ook voor het Kinderrechtenverdrag IVRK. Het Kinderrechtenverdrag ligt aan de basis van het jeugdbeleid op de Caribische eilanden, dit beleid is samen met jeugdorganisaties en bestuurders in Caribisch Nederland vastgesteld. Het EU-recht is ook niet zonder meer op de eilanden van toepassing. De drie eilanden hebben hun status van 'Landen en Gebieden Overzee' (LGO) behouden (College voor de Rechten van de Mens, 2013).

Gelden voor de eilanden nu precies dezelfde maatstaven uit het Kinderrechtenverdrag als in het Europese deel van Nederland? Het College voor de Rechten van de Mens (verder: het College) bracht in opdracht van UNICEF een advies uit over de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in Caribisch Nederland ten opzichte van het Europese deel van Nederland in relatie tot het Kinderrechtenverdrag. Gekeken werd naar de vraag of er bij de toepassing van kinderrechten uit het Kinderrechtenverdrag onderscheid mag worden gemaakt tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland en zo ja, onder welke voorwaarden. Het College concludeert dat er geen algemeen geldende beoordeling van (on)geoorloofd onderscheid gegeven kan worden. Het toetsingskader dat gebruikt kan worden om te bepalen of onderscheid mag worden gemaakt, gaat steeds over concrete gevallen in een concrete context. Daarbij moet gekeken worden naar de aard van de verplichting in het Kinderrechtenverdrag. Deze kan dwingen tot een onmiddellijke, rechtstreeks afdwingbare uitvoering van het betreffende recht, denk aan burger- en politieke rechten. Bij economische, sociale en culturele rechten laat het Kinderrechtenverdrag ruimte voor een geleidelijke realisering, maar moet het essentiële minimumniveau van deze rechten overal onmiddellijk gewaarborgd worden.

De conclusie luidt dat met betrekking tot de realisatie van kinderrechten een afwijkende vormgeving in Caribisch Nederland ten opzichte van het Europese deel van Nederland objectief en redelijk gerechtvaardigd kán zijn. Wezenlijk onderscheidende factoren kunnen hierbij een rol spelen. Wel moet in beide landsdelen naar een gelijkwaardig niveau van bescherming worden toegewerkt. Daartoe kan het noodzakelijk en soms zelfs beter zijn om in het ene landsdeel bepaald kinderrechtenbeleid anders te regelen dan in het andere deel. Realisatie van een kinderrecht op hetzelfde niveau betekent dus niet automatisch dat die realisatie in beide landsdelen precies hetzelfde dient te zijn vormgegeven. Op welke terreinen verschillende uitvoeringen dus wel of niet mogelijk zijn, dient per geval te worden afgewogen, o.a. door gebruik van een door het College opgestelde checklist (College voor de Rechten van de Mens 2013).

UNICEF heeft de afgelopen jaren een uitgebreide nulmeting gedaan van kinderrechten in Caribisch Nederland, waaronder Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Kloosterboer 2013a,b,c,d).



Bijlage C - Bronnen

Literatuur

Abraham e.a. 2011

M. Abraham e.a., *Pilots ProKid Signaleringsinstrument 12- geëvalueerd*, Amsterdam: DSP-groep 2011.

Abraham & Buysse 2013

M. Abraham en W. Buysse, *Halt Vernieuwd, Procevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening*, Amsterdam: DSP-groep/WODC 2013.

ACVZ 2013a

Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen, ACVZ mei 2013.

ACVZ 2013b

Briefadvies regeling langdurig verblijvende kinderen, ACVZ 26 februari 2013.

Agenda Consumentenautoriteit 2012

Consumentenautoriteit, *Agenda 2012-2013*, Den Haag 2012.

Algemene Rekenkamer 2013

Rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*, Den Haag: 2013.

Alink e.a. 2011

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

De Baat e.a. 2011

M. de Baat e.a., *Combating child abuse and neglect in the Netherlands*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2011.

Bakker, Wolthuis & Lünemann 2013

I. Bakker, A. Wolthuis en K. Lünemann, *Versterking toezicht jeugd, Het functioneren van toezicht van jeugdreclassering op de bijzondere voorwaarden jeugd nader beschouwd*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2013.

Barbovski e.a. 2012

M. Barbovski e.a., 'Meeting new contacts online', in: S. Livingstone, L. Haddon, A. Görzig, *Children, Risk, and Safety on the Internet. Research and policy challenges in comparative perspective*, Bristol: The Policy Press 2012, p. 177-189.

Beets & van den Brakel 2012

G. Beets en M. van den Brakel, 'Jeugd en Gezin', in: F. van der Mooren, A. Pleijers en P. de Winden (red.), *Jaarrapport 2012. Landelijke Jeugdmonitor*, Den Haag/Heerlen: CBS 2012.

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, p. 314-325.

Bekkers e.a. 2012

M.B.M. Bekkers e.a., 'BMI and Waist Circumference; Cross-Sectional and Prospective Associations with Blood Pressure and Cholesterol in 12-Year-Olds'. *PLOS ONE* 2012;7(12): e51801.

Bentvelzen e.a. 2012

A. Bentvelzen e.a., "'Gestraft" na de straf: justitiële documentatie en de Verklaring Omtrent het Gedrag', *Proces* 2012, p. 73-81.

Berg-Le Clercq 2012

T. Berg-Le Clercq, *Prevent and Combat Child Abuse: What works?. An overview of regional approaches, exchange and research. Final Report of Workstream 1: Collecting and Comparing Strategies, Actions and Practice*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2012.

Berger & Van der Kroon 2011

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

Blaak e.a. 2012

M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.

Boele-Woelki e.a. 2006

K. Boele-Woelki e.a., *Huwelijk of geregistreerd partnerschap? Een evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap*, Utrecht: WODC 2006.

De Boer-Schulten e.a. 2012

I. de Boer-Schulten e.a., *Dromen, durven, bouwen*, Provincie Fryslân 2012.

Bonnet 2012

J.C. Bonnet, 'Het adolescentenrecht: nut en noodzaak?', *Proces* 2012, p. 190-196.

Boog e.a. 2009

I. Boog e.a. (red.), *Monitor Rassendiscriminatie 2009*, Landelijke expertisecentrum van Art. 1 2009.

Boonstra & Hermens 2011

N. Boonstra & N. Hermens, *De maatschappelijke waarde van sport, Een literatuurreview naar de inverdieneffecten van sport*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2011.

Bradshaw, Roseborough & Umbreit 2006

Bradshaw, W., D. Roseborough en M.S. Umbreit, 'The Effect of Victim Offender Mediation on Juvenile Offender Recidivism: A Meta Analysis', *Conflict Resolution Quarterly* 2006-1, p. 87-98.

Brancherapportage Jeugdzorg 2011

Jeugdzorg Nederland, *Brancherapportage jeugdzorg 2011*, Utrecht 2013.

Brilleslijper – Kater e.a. 2010

S. Brilleslijper – Kater e.a., *Meer dan bed, bad, broodje pindaas*, Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg 2010.

Brink en Bergen, 2012

M. Brink en C.T.A. van Bergen, *Tegenaan segregatie in het basisonderwijs: monitoring van de ocw-pilots*, Amsterdam: Regioplan 2012.

Van den Brink 2013

Y.N. van den Brink, 'Geschorst onder voorwaarden. Meninge van jeugdige verdachten, ouders en jeugdreclasserders', *DD* 2013, 26.

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.

Bronstein 2011

Bronstein, I. and P. Montgomery, *Psychological Distress in Refugee Children: A systematic Review*, *Clinical Child and Family Psychology Review*, 14(1), March 2011.

Brummelhuis en Drouve 2010

K. Brummelhuis en L. Drouve, *Telling Zwerfjongeren. Aantallen op basis van definitie 2010*, Enschede: Bureau HHM 2010.

Bruning 2012

M.R. Bruning, 'De VOG voor minderjarige wetsovertreders', *Proces* 2012, p. 128-142.

Bruning en Liefwaard 2009

M. Bruning en T. Liefwaard, 'Ontwikkelingen en knelpunten in de gesloten jeugdzorg', *FJR* 2009, p. 99-105.

Van Burik e.a. 2010

A. van Burik e.a., *Evaluatie slachtoffer-dadergesprekken. Een onderzoek naar de landelijke implementatie van slachtoffer-dadergesprekken*, Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC 2010.

Cardol 2012

G. Cardol, 'De Pedagogische tik', in: G. Cardol, *Kinderrechtenverdrag in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 141-154.

Cardol en Van Rheenen 2012

G. Cardol en A. van Rheenen, 'De instemmingsverklaring: waarborg of formaliteit?', in: C. Forder, W. Duijst en A. Wolthuis (red.), *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 53 2012, p. 121-132.

CBS 2011

CBS, *Regionaal beeld van de jeugd 2011*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek 2011.

Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid 2012

Aanpak loverboy-problematiek, Utrecht: Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid 2012.

CEO Coalition 2012

Report of mid-term review meeting of the CEO Coalition to make the internet a better place for kids, CEO Coalition 2012.

Cerezo-Weijzenfeld en Klaas 2012

E. Cerezo-Weijzenfeld en J. Klaas, 'Praktijkperikelen gesloten jeugdzorg. Het perspectief van de jeugdrechtsadvocaat', in: C. Forder, W. Duijst en A. Wolthuis, *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 53 2012, p. 153-165.

Cevaal e.a. 2010

A. Cevaal e.a., *Sport terug in de wijk: een studie naar de potentie van sporten in de openbare ruimte*, Utrecht: Mulier Instituut 2010.

College voor de Rechten van de Mens 2013a

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

College voor de Rechten van de Mens 2013b

College voor de Rechten van de Mens, *Wetgevingsadvies over het nareisbeleid*, Utrecht 20 februari 2013.

CoMensha 2012

Maandelijkse rapportage cijfers (mogelijke) slachtoffers mensenhandel. Maand: november 2012, CoMensha 2012.

Commissie Samson 2012

Commissie Samson, *Omringd door zorg, toch niet veilig*, Amsterdam: Boom 2012.

Commissie van de Europese Gemeenschappen 2007

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Witboek over een EU-strategie voor aan voeding, overgewicht en obesitas gerelateerde gezondheidskwesties*, Brussel 2007.

Consumentenbond 2011

Consumentenbond, *Monitoring voedingsreclame kinderen*, Ministerie van VWS 2011.

Crul, Schneider en Lelie 2012

M. Crul, J. Schneider en F. Lelie, *The European second generation compared. Does the integration context matter?* Amsterdam: University Press 2012.

Van Dalen e.a. 2011

W. van Dalen e.a., *Alcoholintoxicaties bij jongeren in Nederland. Een onderzoek bij kinderafdelingen in Nederlandse ziekenhuizen. Cijfers van 2007, 2008 en 2009 (t/m juni)*, STAP/ Universiteit Twente/ Reiner de Graaf Groep/ NSCK 2011.

Deetman 2013

W. Deetman, *Seksueel misbruik van en geweld tegen meisjes in de Rooms-Katholieke kerk. Een vervolgonderzoek*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2013.

Defence for Children en Unicef 2011

De gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind, Defence for Children en Unicef, december 2011.

Defence for Children en VluchtelingenWerk

Nederland 2013

'Hoe lang duurt het nog voordat we naar onze moeder kunnen?', *Barrières bij de gezinshereniging van vluchtelingen*, Defence for Children en VluchtelingenWerk Nederland december 2012.

Dettmeijer-Vermeulen 2012

C. Dettmeijer-Vermeulen, *'Tackling child pornography: conclusions and recommendations in the Netherlands'*, *The Chronicle* 2012, p. 5-8.

Deursen en Van Dijk 2012

A. van Deursen en J. van Dijk, *Tendrapport internetgebruik 2012. Een Nederlands en Europees perspectief*, Enschede: Universiteit Twente 2012.

Diepenhorst en Hollander 2011

M.C. Diepenhorst en M. Hollander, *Zorg voor licht verstandelijk gehandicapten, Aard en omvang van LVG-zorg. Eindrapport*, Zoetermeer: Research voor Beleid 2011.

Van Dijke e.a. 2012

A. Van Dijke e.a., *Wie zijn de meiden van Asja: De gang naar de jeugdprostitutie*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2012.

DJI 2013

Dienst Justitiële Inrichtingen, *JJI in getal 2008-2012*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013.

Doek 2009

J.E. Doek, 'Geweld tegen kinderen', in: J.G.C. Dohmen & M.C.E.M. Draaisma, *Een kwestie van grensoverschrijding, Liber amicorum P.E.L. Janssen*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 57-71.

Doeven 2008

I. Doeven, *Meldcodes kindermishandeling, Beschikking, waardering, gebruik en scholing. Verslag van onderzoek naar de beschikking over, de waardering van en scholing in het gebruik van meldcodes kindermishandeling, uitgevoerd door Veldkamp in opdracht van het ministerie voor Jeugd en Gezin*, Amsterdam: Bureau Veldkamp 2008.

Driessen en Van Langen 2013

G. Driessen en A. Van Langen, *Gender differences in primary and secondary education: Are girls really outperforming boys?* Dordrecht: Springer Science+Business Media Dordrecht 2013.

Driessen en Van Langen 2010

G. Driessen en A. van Langen, *De onderwijsachterstand van jongens. Omvang, oorzaken en interventies*, Nijmegen: ITS 2010.

Driessen, Mulder en Roeleveld 2012

G. Driessen, L. Mulder en J. Roeleveld, *Cohortonderzoek COOL5-18. Technisch rapport basisonderwijs, tweede meting 2010/11*, Nijmegen: ITS / Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2012.

DUO

Dienst Uitvoering Onderwijs,

Ecorys 2013

Missing Children, Onderzoek voor de Europese Commissie 2013, Amsterdam: Ecorys (Nederlandse deel: Universiteit Leiden), nog te verschijnen.

European Perinatal Health Report 2008

Euro-Peristat, *European Perinatal Health Report: Better statistics for better health for pregnant women and their babies*, 2008.

Europese Commissie 2010

Het actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010-2014), Brussel: Europese Commissie 2010.

Exterkate 2013

M. Exterkate, *Een beknopte versie van het onderzoeksrapport Female Genital Mutilation in the Netherlands: prevalence, incidence and determinants*, Utrecht: Pharos 2013.

Ferwerda e.a. 2006

H.B. Ferwerda e.a., *Halt, Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven (Onderzoek en Beleid, deel 244)*, Den Haag: Boom/WODC 2006.

Ferwerda en Van Ham 2012

H. Ferwerda en T. van Ham, *Problematische Jeugdgroepen in Nederland. Aard en omvang in het najaar van 2011*, Bureau Beke (in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) 2012.

Folkford e.a. 2013

F Folkvord e.a., *The effect of playing advergames that promote energy-dense snacks or fruit on actual food intake among children*, *The American Journal of Clinical Nutrition*-97, p. 239-245.

Foolen 2013

N. Foolen, *Wat werkt bij jeugdigen met ADHD?*, Nederlands Jeugd Instituut 2013.

Foolen 2011

N. Foolen, *Oorzaken van ADHD*, Nederlands Jeugd Instituut 2011.

Forder 2009

C. Forder, *Erkenning door de vrouwelijke partner van de moeder. In welke mate heeft de biologische vader het recht het kind te erkennen, hoe werkt prenatale erkenning in deze context en welk recht heeft het kind van duo-moeders op afstammingsinformatie in het licht van het EVRM en IVRK?*, Ministerie van Justitie 2009.

Forder, Duijst en Wolthuis 2012

C. Forder, W. Duijst en A. Wolthuis, *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 53 2012.

GATE 2013

De rol van voogden in de bescherming tegen kinderhandel en uitbuiting, GATE februari 2013.

Geurts 2012

T. Geurts, *Grandparent-grandchild relationships in The Netherlands: a dynamic and multigenerational perspective* (diss. VU Amsterdam), Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2012

GGZ 2010

Wachttijden in ggz-instellingen 2009, Amersfoort: GGZ Nederland 2010.

De Graaf 2012

J.H. de Graaf e.a., *De toepassing van het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind in de Nederlandse rechtspraak*, Nijmegen: Ars Aequi 2012.

De Graaf e.a. 2012

H. de Graaf e.a., *Seks onder je 25^e. Seksuele gezondheid van jongeren in Nederland anno 2012*, Delft: Eburon 2012.

De Groot 2013

B.J. de Groot, 'Overeenstemming over de instemming. De rol van de onafhankelijke gedragswetenschapper in het civiele jeugdrecht', *FJR* 2013, p. 76-81.

De Groot 2006

G.R. de Groot, 'Het optierecht van in Nederland geboren staatloze kinderen op het Nederlanderschap', *Migrantenrecht* 2006, p. 312-318.

De Groot en Tratnik 2010

G.R. de Groot en M. Tratnik, *Nederlands Nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 83-86.

Guiaux 2011

M. Guiaux, *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*, Amsterdam: SCP 2011.

HBSC 2009

S. van Dorselaer e.a., *HBSC 2009, Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*, Utrecht: Trimbos Instituut 2010

Haan e.a. 2013

J. de Haan e.a., 'Self-regulating online child safety in Europe', in: B. O'Neill e.a. (red.), *Promoting a Safer Internet for Children. European Policy Debates and Challenges* (provisional title), Nordicom 2013.

Hendriks 2013

A.C. Hendriks, 'Kroniek gezondheidsrecht', *NJB* 2013, p. 1019-1025.

Herweijer, 2011

L. Herweijer, *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties in het basis- en voortgezet onderwijs*, Den Haag: SCP 2012.

Herweijer 2008

L. Herweijer, 'Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs', in: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart, *Betrekkelijke betrokkenheid, Studies in sociale cohesie, Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, Den Haag: SCP 2008, p. 206-233.

Hoeksma, Homans en Menting 2009

Eindrapportage Onderzoek naar wachtenden op provinciale jeugdzorg, Enschede: Hoeksma, Homans en Menting, 26 januari 2009.

Van der Hof 2013

S. van der Hof, *Digitale kinderrechten: balanceren tussen autonomie en bescherming*, oratie Universiteit Leiden, 1 maart 2013.

Van der Hof 2012

S. van der Hof, 'Online privacy-bescherming is bepaald géén kinderspel, Over de nieuwe Europese privacyregels voor de persoonsgegevensbescherming van minderjarigen', *Tijdschrift voor Internetrecht* 2012-5, p. 134-141.

Höfte, Van der Helm en Stams 2012

S.J. Höfte, G.H.P. van der Helm en G.J.J.M. Stams, 'Het internationaal recht en de gesloten jeugdzorg, adviezen voor de praktijk', *JV* 2012-6, p. 92.

Van Huis, de Graaf en De Jong 2001

M. van Huis, A. de Graaf en A. de Jong, 'Niet meer samen', in: J. Garssen e.a. (red.), *Samenleven. Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*, Voorburg/Heerlen: CBS 2010, p. 91-100.

Huijjer en Weijers 2012

J. Huijjer en I. Weijers, 'Tekortkomingen bij de uithuisplaatsing', *NJB* 2012, p. 2748-2754.

Inspectie Jeugdzorg 2013

Casusonderzoek interlandelijke adoptie. Onderzoek naar aanleiding van een mislukte adoptie, (bijlage bij Kamerstukken II 2012-2013, 31265 nr. 46), Inspectie Jeugdzorg, januari 2013.

Inspectie Jeugdzorg 2012a

Onderzoek naar de veiligheid van jongeren die wachten op plaatsing in de jeugdzorg, Inspectie Jeugdzorg, 6 november 2012.

Inspectie Jeugdzorg 2012b

Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Opvang van amu's op de proces opvanglocaties, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2012.

Inspectie Jeugdzorg en Inspectie van het Onderwijs 2012

Het leefklimaat van jongeren in Transferium Jeugdzorg. Hertoets, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg 2012.

Inspectie Jeugdzorg en Inspectie van het onderwijs 2011

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

Inspectie van het Onderwijs 2012

Hoofdpijnen onderwijsverslag 2010-2011, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2012.

Inspectie van het Onderwijs 2011

Jaarwerkplan 2012. Activiteiten Inspectie van het Onderwijs, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2011.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2012a

JJI Den Hey-Acker. Inspectierapport. Doorlichting, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2012.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2012b

Justitiële Jeugdinrichting De Hartelborgt. Inspectierapport. Doorlichting, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2012.

Inspectie voor de Gezondheidszorg 2012

Vervolgonderzoek naar de signalering van kindermishandeling op huisartsenposten, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg december 2012.

Inspectie voor de Sanctietoepassing 2012

Forensisch Centrum Teylingereind. Inspectierapport. Doorlichting, Den Haag: Inspectie voor de Sanctietoepassing 2012.

Jaarbericht Inspectie Jeugdzorg 2012

Inspectie jeugdzorg, *Jaarbericht 2012*, Utrecht 2013.

Jaarbericht Kinderrechten 2013

Defence for Children en Unicef, *Jaarbericht Kinderrechten 2013*, Voorburg/Leiden 2013.

Jaarbericht Kinderrechten 2012

Defence for Children en Unicef, *Jaarbericht Kinderrechten 2012*, Voorburg/Leiden 2012.

Jaarbericht KLPD 2011

KLPD, *Jaarbericht KLPD Unit Vermiste Personen*, 2011.

Jaarbericht NDM 2011

Nationale Drug Monitor, *Jaarbericht 2011*, Utrecht: Trimbos-instituut 2012.

Jaarbericht Openbaar Ministerie 2011

Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2011*, mei 2012.

Jaarbericht Raad voor de Kinderbescherming 2011

Jaarbericht 2011, Raad voor de Kinderbescherming.

Jaarverslag AKJ 2012

Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, *Jaarverslag 2012: Transitieproof?*, 2013.

Jaarverslag AMK 2011

Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, *AMK Overzicht 2011*, Utrecht 2011.

Jaarverslag Centrum IKO 2012

Centrum Internationale Kinderontvoering, *Jaarverslag 2012*, Hilversum 2013.

Jaaroverzicht CoMensha 2012

CoMensha, *Jaaroverzicht 2012*, Amersfoort 2013.

Jaarverslag CoMensha 2011

CoMensha, *Het verhaal van CoMensha: Jaarverslag 2011*, Amersfoort 2012.

Jaarverslag Jantje Beton 2012

Jantje Beton, *Jaarverslag 2012*, Utrecht 2012.

Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2012

Meldpunt Kinderporno op internet, *Jaarverslag 2012*, Amsterdam 2013.

Jaarverslag Meldpunt Kinderporno 2011

Meldpunt Kinderporno op internet, *Jaarverslag 2011*, Amsterdam 2012.

Jaarverslag Slachtoffer in beeld 2012

Slachtoffer in beeld, *Jaarverslag 2012*, 2012.

Jaarverslag Slachtoffer in beeld 2011

Slachtoffer in beeld, *Jaarverslag 2011*, 2011.

Jager e.a. 2012

C. Jager e.a., *Achter de schermen: Mediagebruik en -gedrag umbo-jongeren 2012*, Utrecht: Dialogic 2012.

Jansen 2012

J. Jansen, 'Online financieel-economische criminaliteit', in: J. Kerstens en W. Stol (red.), *Jeugd en Cybersafety, Online slachtoffer- en daderschap onder Nederlandse jongeren*, Den Haag: Boom/Lemma uitgevers 2012, p. 105-134.

Jepma e.a. 2013

IJ. Jepma e.a., *Opstaan tegen het thuiszitten*, Sardes en Kohnstamm Instituut, 2011

De Jong en Heerkens 2012

R. de Jong en R. Heerkens, 'Het spreekrecht van minderjarige slachtoffers: met recht een stem?', *FJR 2012*, 47.

De Jong - de Kruijf 2013

M.P. de Jong - de Kruijf, 'Schorsing en terugplaatsing in het kader van de trajectmachtiging gesloten jeugdzorg: is *carte blanche* voor de aanbieders van gesloten jeugdzorg wel zo'n goed idee?', in: M.R. Bruning & T. Liefwaard (red.), *OTS 90 jaar: versleten of vitaal?*, SDU 2013 (nog te verschijnen).

De Jong - de Kruijf en Vonk 2013

M.P. de Jong - De Kruijf en M. Vonk, 'Het vondelingenluikje: sympathiek bedoeld, maar een ontoereikende oplossing voor moeder en kind', *AA 2013*, p. 110-113.

De Jonge 2012

G. de Jonge, 'De haken en ogen van het adolescentenstrafrecht', *Sancties* 2012, 2.

Jongerenrapportage 2012

Kinderrechtencollectief, *Jongerenrapportage over kinderrechten in Nederland*, NJR 2012.

Kaandorp en Blaak 2013

M. Kaandorp en M. Blaak, *Kinderhandel in Nederland, De aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland*, Voorburg/Leiden: UNICEF en Defence for Children – ECPAT 2013.

Kalverboer 2009

Kalverboer, M.E. e.a., *The Developmental Consequences for Asylum seeking Children Living With the Prospect for Five Years or More of Enforced Return to Their Home Country*, *European Journal of Migration and Law*, 2009.

Kalverboer 2006

M.E. Kalverboer en A.E. Zijlstra, *De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet*; 2006.

Karssen e.a. 2011

M. Karssen e.a., *Effecten van schoolsamenstelling op schoolprestaties in het Nederlandse basisonderwijs*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2011.

Kersten en Graaf 2012

J. Kersten en H. de Graaf, 'Jongeren en online seksuele activiteiten', in: J. Kerstens en W. Stol (red.), *Jeugd en Cybersafety, Online slachtoffer- en daderschap onder Nederlandse jongeren*, Den Haag: Boom/Lemma uitgevers 2012, p. 135-179.

Kinderombudsman 2013a

M. Steketee e.a., *Kinderen in armoede in Nederland*, Den Haag: Kinderombudsman 2013.

Kinderombudsman 2013b

J.C.M. Jochems en E.J.M. Vreeburg - van der Laan, *DNA-onderzoek bij veroordeelde minderjarigen*, Den Haag: de Kinderombudsman 2013.

Kinderombudsman 2013c

K.J.A. Brouwers en C.M. Oosterwijk, *Gezinshereniging. Beleid en uitvoering 2008-2013*, Den Haag: Kinderombudsman 2013.

Kinderombudsman 2013d

J. Stam en E.J.M. Vreeburg - van der Laan, *Van Leerplicht naar Leerrecht. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*, Den Haag: de Kinderombudsman 2013.

Kinderombudsman 2013e

Informatieverzoek aan Jeugdzorg Nederland over opvolging meldingen bij AMK, 19 juli 2012, kenmerk 20120687

Kinderombudsman 2012a

K.J.A. Brouwers, *Advies Herijking AMV beleid*, Den Haag: de Kinderombudsman 2012.

Kinderombudsman 2012b

N. van der Bijl, M.E. van den Dongen en E.J.M. Vreeburg - van der Laan, *De bijzondere curator, een lot uit de loterij? Adviesrapport over waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk*, Den Haag: de Kinderombudsman 2012.

De Kinderombudsman 2012c

K.J.A. Brouwers en E.J.M. Vreeburg - van der Laan, *Wachten op je toekomst. Adviesrapport over de positie van en toelatingscriteria voor vreemdelingskinderen*, Den Haag: de Kinderombudsman 2012.

Kinderrechtencollectief 2012a

Kinderrechtencollectief, *Kinderrechten in Nederland 2008-2012. De vierde ngo-rapportage van het Kinderrechtencollectief aan het VN-Kinderrechtencomité*, april 2012.

Kinderrechtencollectief 2012b

Kinderrechtencollectief, *Jongerenrapportage over kinderrechten in Nederland 2012*, NJR 2012.

Kinderrechtencollectief 2011

Kinderrechtencollectief, *De aanpak van kindermishandeling in Nederland*, Leiden 2011.

Kinderrechtencomité 2013a

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 15, The right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (CRC/C/GC/15)*, 17 april 2013.

Kinderrechtencomité 2013b

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 16, On state obligations regarding the impact of the business sector on children's rights (CRC/C/GC/16)*, 17 april 2013.

Kinderrechtencomité 2013c

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 17, The right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (CRC/C/GC/17)*, 17 april 2013.

Kinderrechtencomité 2011a

Kinderrechtencomité, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure (A/RES/66/138)*, 19 december 2011.

Kinderrechtencomité 2011b

Kinderrechtencomité, *Concluding Observations, Czech Republic (CRC/C/CZE/CO/3-4)*, 17 juni 2011, par. 49.

Kinderrechtencomité 2011c

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)*, 30 januari 2009.

Kinderrechtencomité 2007

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

Kinderrechtencomité 2000

Kinderrechtencomité, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (A/RES/54/263)*, 18 januari 2002.

Kloosterboer 2013a

K. Kloosterboer, *Kind op Bonaire, Kinderrechten in Caribisch Nederland*, Unicef, mei 2013.

Kloosterboer 2013b

K. Kloosterboer, *Kind op Saba, Kinderrechten in Caribisch Nederland*, Unicef, mei 2013.

Kloosterboer 2013c

K. Kloosterboer, *Kind op Sint Eustatius, Kinderrechten in Caribisch Nederland*, Unicef, mei 2013.

Kloosterboer 2013d

K. Kloosterboer, *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Kinderrechten in Caribisch Nederland. Samenvatting*, Unicef, mei 2013.

Knoeff-Gijzen en Kienhuis-Heerink 2009.

S. Knoeff-Gijzen en S. Kienhuis-Heerink, 'Kindersterfte in Nederland in de afgelopen decennia', *Tijdschrift voor Jeugdgezondheidszorg* 2009-1, p. 2-9.

Knoops en Van der Mooren 2012

K. Knoops en F. van der Mooren, 'Jeugd en gezondheid', in: F. van der Mooren, A. Pleijers en P. de Winden (red.), *Jaarrapport 2012. Landelijke Jeugdmonitor*, Den Haag/Heerlen: CBS 2012, p. 29-44.

Kohnstamm Instituut 2012

Succesvolle onderwijsaanpakken voor jongens in het voortgezet onderwijs, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2012.

Korver 2012

R. Korver, *Recht van spreken, slachtoffers in het Nederlandse strafproces*, Utrecht: De Arbeiderspers 2012.

Kwakman 2012

N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *DD* 2012, 17.

Van der Laan en Blom 2011

A.M. van der Laan en 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.

Laban 2005

Laban, C.J. e.a., *Invloed van de duur van de asielprocedure op de prevalentie van psychiatrische stoornissen bij Iraakse asielzoekers in Nederland*, *Tijdschrift voor psychiatrie*, 2005

Landelijke Nota Gezondheidsbeleid 2011

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Landelijke nota gezondheidsbeleid 'Gezondheid dichtbij'*, mei 2011.

Ledoux e.a. 2012

G. Ledoux e.a., *Cool Speciaal. Inhoudelijk rapport*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2012.

Ledoux e.a. 2011

G. Ledoux e.a., *COOL5-18: Cohort Onderzoek OnderwijsLoopbanen onder leerlingen van 5 tot 18 jaar*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2011.

Leeuwe, Hulsenbek en Velings 2011

Ch. Leeuwe, J.A. Hulsenbek en W.J.M. Velings, *Evaluatieonderzoek naar aanleiding van de vermissing van Milly Boele*, 3 april 2011.

Liefwaard 2011

T. Liefwaard, 'Strafrecht voor adolescenten', *NJB* 2011, 1873.

Liefwaard en Doek 2013

T. Liefwaard en J.E. Doek, 'Fysieke en geestelijke mishandeling van kinderen: over begripsvorming en de grenzen van het toelaatbare, volgens Nederlands recht', in: Deetman 2013.

Lodder 2013

G.G. Lodder, 'Stages door illegale jongeren: een doorbraak?', AA 2013, p. 22-26.

Mak en Steketee 2012

J. Mak en M. Steketee, *Prevent and Combat Child Abuse and Neglect. International Report of Workstream 2. Experiences of Parents and Professionals: What Works?*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2012.

Malmberg e.a. 2010

M. Malmberg, 'Substance use risk profiles and associations with early substance use in adolescence', *J Behav Med* 2010, p. 474-485.

Maréchal-Van Dijken e.a. 2012

J. Maréchal-van Dijken e.a., *Jongens... aan de slag!*, Utrecht: APS 2012.

Van Miltenburg en Hakkenes 2012

T. van Miltenburg en A. Hakkenes, 'Jeugd op school', in: F. van der Mooren, A. Pleijers en P. de Winden (red.), *Jaarrapport 2012. Landelijke jeugdmonitor*, Den Haag/Heerlen: CBS 2012, p. 47-60.

Minister van Immigratie, Integratie en Asiel 2012

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Kamerbrief, kenmerk 2012-0000298847, 24 mei 2012.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief aan Defence for Children n.a.v. WOBverzoek, kenmerk 20120000277620, 11 mei 2012.

Ministerie van Economische Zaken 2010

Ministerie van Economische Zaken, Kamerbrief, kenmerk ET/TM/10004525, o.v.v. 'Evaluatie Gedragscode SMS-Dienstverlening', 22 januari 2010.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Kamerbrief, kenmerk IENM/BSK-2012/245990, o.v.v. 'Afronding van het Programma gecombineerde luchtwassers', 12 februari 2013.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013a

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kamerbrief, kenmerk 497029, o.v.v. 'Voortgang aanpak schoolverzuim', 21 maart 2013.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013b

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Bijlage. VSV-brief 2013. Nieuwe voortijdige schoolverlaters. Convenantjaar 2011-2012. Voorlopige cijfers*, Deltahage 2013.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013c

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kamerbrief, kenmerk 477485, o.v.v. 'Aanpak van pesten in het onderwijs', 22 januari 2013.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2012

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Trends in beeld 2012. Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, Hub. Tonnear, Kelpen 2012.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013a

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief, kenmerk 378096, o.v.v. 'Statistisch overzicht internationale kinderontvoering 2012', 2 mei 2013.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief, kenmerk 355551, o.v.v. 'Beantwoording kamervragen over de bescherming en de bewustwording van jongeren op internet', 16 april 2013.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013c

Ministerie van Veiligheid en Justitie, brief met reactie op aanvullende vragen van de Kinderombudsman ten behoeve van de Kinderrechtenmonitor 2013, domein Vreemdelingenzaken, kenmerk 177475, 17 april 2013.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013d

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek, kenmerk 402849, 4 juli 2013.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013e

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief Herijking van het amv-beleid, kenmerk 378899, 17 mei 2013.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012a

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Brief aan de Kinderombudsman o.v.v. 'Reactie op het rapport "De bijzondere curator, een lot uit de loterij?"', 16 oktober 2012.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012b

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief, kenmerk 298098, o.v.v. 'Nader Onderzoek DoodsOorzaak minderjarigen', 4 september 2012.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012c

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Adoptie: trends en analyses. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2007 tot en met 2011*, Den Haag 2012.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012d

Leidraad in de keten, Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ), Ministerie van Veiligheid en Justitie, april 2012.

Ministerie van VWS 2013

Reactie van VWS als coördinerend Ministerie op vragen van de Kinderombudsman aan de verschillende relevante departementen, ten behoeve van de Kinderrechtenmonitor 2013, kenmerk J-3157855, 6 maart 2013 en aanvullend mailverkeer.

Ministerie van VWS 2013a

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk J-3130976, o.v.v. 'Standpunt beroepsgroepen inzake demedicalisering jeugd', 13 februari 2013.

Ministerie van VWS 2013b

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk J-3146159, o.v.v. 'Aanbiedingsbrief bij brief over Kinderrechtenmonitor 2012', 24 januari 2013.

Ministerie van VWS 2013c

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk J-3146139, o.v.v. 'Kinderrechtenmonitor 2012', 22 januari 2013.

Ministerie van VWS 2013d

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk DMO/MDH-3147739, o.v.v. 'Voortgang beleid maatschappelijke opvang/zwerfjongeren', 16 januari 2013.

Ministerie van VWS 2013e

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk DJ-3148675, o.v.v. 'Eerste monitor van de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik, 15 januari 2013.

Ministerie van VWS 2013f

Kamerbrief VWS, 25 juni 2013, 126135-105670-VGP over de wijziging van de Tabakswet ter verhoging van de minimumleeftijd van 16 jaar naar 18 jaar van personen aan wie tabaksproducten mogen worden verkocht.

Ministerie van VWS 2012a

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk DMO/MDH-3135909, o.v.v. 'Voortgangsrapportage najaar 2012 "geweld in afhankelijkheidsrelaties"', 30 oktober 2012.

Ministerie van VWS 2012b

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk J-3134762, o.v.v. 'Rapport van de Commissie Samson', 8 oktober 2012.

Ministerie van VWS 2012c

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk J-U-3124031, o.v.v. 'Jeugdzorgplus', 28 september 2012.

Ministerie van VWS 2012d

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk J/LJ-3103485, o.v.v. 'Geweld in Afhankelijkheidsrelaties', 16 april 2012.

Ministerie van VWS 2011

Ministerie van VWS, Kamerbrief, kenmerk J/GJ-3080669, o.v.v. 'Capaciteit jeugdzorgplus 2012-2014', 27 september 2011.

Ministerie van VWS en Veiligheid en Justitie 2011

Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie, *Kinderen Veilig. Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016*, Den Haag 2011.

MNP en RIVM 2005

MNP en RIVM, *Fijn stof nader bekeken. De stand van zaken in het dossier fijn stof*, Bilthoven: MNP & RIVM 2005.

Monitor Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik 2013

Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik, *Monitor Actieplan Kinderen veilig 2012-2016*, Den Haag 2013.

Mooij en Witvliet 2012

T. Mooij en M. Witvliet, *Ontwikkeling van sociale veiligheid in en rond scholen P(S)O en V(S)O 2006-2012*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2012.

Movisie

H. Felten en M. Boote, *Ik wou dat ik dood was - 10 vragen over suïcidepreventie onder lesbische, homo-, bi- en transgenderjongeren*, Utrecht 2012

Nairn en Hang 2012

A Nairn en H Hang, *Advergames: It's not child's play. A review of research*, Family and Parenting Institute 2012.

Nationaal Kompas Volksgezondheid 2013

Nationaal Kompas Volksgezondheid, versie 4.12, Bilthoven: RIVM, 13 juni 2013.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012: een analyse*, Den Haag: BNRM 2012.

Nationale Jeugd Raad 2011

Jongeren over reclame op sociale netwerksites. Commerciële uitingen via groepen, spelletjes en privéberichten: hoe denken jongeren hierover? Onderzoeksverslag NJR Panel, Nationale Jeugdraad 2011.

Nationale Ombudsman 2013

Kind Vermist: Hoe de politie omgaat met meldingen van vermissingen van minderjarigen, Rijswijk: de Nationale Ombudsman 2013.

Nationale Ombudsman en Kinderombudsman 2012

Th. M.H. van der Velden e.a., *De ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen. Onderzoek op eigen initiatief naar aanleiding van klachten en signalen over de Bureaus Jeugdzorg*, De Nationale Ombudsman en De Kinderombudsman 2012.

Nederlands Jeugdinstuut 2012

Handreiking 'Stoppen en helpen', Nederlands Jeugdinstuut 2012.

Nederlands Jeugdinstuut 2007

K. Eijgenraam e.a., *Verkorting doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Evaluatie pilots Project 'Afstemming werkwijze in de Keten' (Programma Beter Beschermd)*, Nederlands Jeugdinstuut/WODC 2007.

Nederlandse zorgautoriteit 2013

Marktscan en beleidsbrief Geestelijke gezondheidszorg. Weergave van de markt 2008-2012, Nederlandse Zorgautoriteit, februari 2013.

NFI 2013

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

NFI 2012

Nederlands Forensisch Instituut, *Jaarverslag 2011. Nederlandse DNA-databank voor strafzaken*, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012.

Nielsen 2006

Nielsen, S. e.a., *Mental health among children seeking asylum in Denmark - the effect of length of stay and the number of relocations: a cross-sectional study*, BMC Public Health, 2006

Nijhof 2012

K.S. Nijhof, *Crossing barriers: evaluation of a new compulsory residential treatment program for youth* (diss. Nijmegen), 2012.

Nota Overgewicht 2009

Nota Overgewicht. Uit balans: de last van overgewicht, Den Haag: Ministerie van VWS 2009.

Onderwijsconsulenten 2012

Rapportage Onderwijsconsulenten Onderwijsconsulenten+, 1 augustus 2011 - 1 augustus 2012, Den Haag: Onderwijsconsulenten 2012.

Onderwijsraad 2012

Advies. Verder met burgerschap in het onderwijs, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

Opstelten 2013

I.W. Opstelten, *Evaluatie Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V)*, Den Haag 1 maart 2013.

PAN 2011

Stichting Perinatale Audit Nederland, *A terme sterfte 2010. Perinatale audit: eerste verkenningen*, Utrecht november 2011.

Pauw 2012

L.M.J. Pauw, *Evaluatiegegevens van De Vreedzame School*, Rotterdam: Eduniek/CED-groep 2012.

Plaisier en Wiersema 2011

J. Plaisier en D.V. Wiersema, *Planevaluatie ZSM-jeugd*, Amsterdam: Impact R&D 2011.

Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek 2012

Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek, *Programma Onderwijsonderzoek 2012-2015*, Den Haag: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, Maatschappij- en Gedragswetenschappen 2012.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2011

Advies: Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig!, 2011.

Rap en Weijers 2011

S.E. Rap en I. Weijers, *De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief: de communicatie tussen jeugdrechter en jeugdige verdachte*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2011.

Regeerakkoord 2012

Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA, 2012.

Regeringsrapport FC 2011

Initial report of the kingdom of the Netherlands submitted under article 8, paragraph 1 of the optional protocol to the convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, 2011.

Regeringsrapport CRC 2007

Derde periodieke rapportage van Nederland inzake de implementatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, 2007.

Rijksoverheid 2012

Vierde periodieke rapportage van Nederland inzake de implementatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, 2012.

RIVM 2011

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Astma bij kinderen tot 12 jaar. Resultaten van het PIAMA-onderzoek*, Bilthoven: RIVM 2011.

RIVM 2008

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Spelen met gezondheid: Leefstijl en psychische gezondheid van de Nederlandse jeugd*, Bilthoven: RIVM 2008.

Rodrigues en Spronck-Van der Meer 2012

P.R. Rodrigues en S.I. Spronck-Van der Meer, 'Gezinslocaties en het recht op gezondheid van minderjarige vreemdelingen', *Asiel & Migrantenrecht* 2012-10, p. 536-542.

Roest 2011

A. Roest, *Kunnen meer kinderen meedoen? Veranderingen in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011.

Van Rooijen, Berg en Bartelink 2012

K. van Rooijen, T. Berg en C. Bartelink, *Wat werkt bij de aanpak van kindermishandeling?*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2012.

Van Rosmalen, Kalidien en De Heer – de Lange 2012

M. van Rosmalen, S. Kalidien en N. de Heer-de Lange, *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2011*, Den Haag: CBS/WODC/Raad voor de Rechtspraak 2012.

Rovolis en Tsaliki 2012

A Rovolis en L Tsaliki, 'Pornography', in: S. Livingstone, L. Haddon en A. Görzig, *Children, Risk, and Safety on the Internet, Research and policy challenges in comparative perspective*, Bristol: The Policy Press 2012, p. 165-176.

Rozendaal e.a. 2011

E. Rozendaal e.a., 'Reconsidering advertising literacy as a defence against advertising effects', *Media Psychology* 2011, p. 333-354.

Rutgers WPF 2012

Seks onder je 25, Utrecht: Rutgers WPF 2012

RVZ 2011

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

Scheerman en Vermulst 2013

N. Scheerman en R. Vermulst, *Jongeren over online rechten en verantwoordelijkheden. Onderzoeksrapport*, Digibewust 2013.

SER 2007

Meedoen zonder beperkingen, Den Haag: SER 2007.

Scheerman en Vermulst 2013

N. Scheerman en R. Vermulst, *Jongeren over online rechten en verantwoordelijkheden*, Digibewust 2013.

Shapland e.a. 2008

S. Shapland e.a., *Does restorative Justice affect reconviction? The fourth report from the evaluation of three schemes*, Centre for Criminological Research, University of Sheffield 2008.

Sluiter en Dalm 2011

N. Sluiter en S. Dalm, *Kinderopvang per gemeente in Nederland, 2011*, CBS 2012.

Sociaal Cultureel Planbureau 2013

Sociaal Cultureel Planbureau, *Terecht in de jeugdzorg*, Den Haag, januari 2013.

Sociaal Cultureel Planbureau 2012

Sociaal Cultureel Planbureau, *Een beroep op de burger, minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*, Den Haag, november 2012.

Sociaal Cultureel Planbureau 2010

Keuzenkamp, S. (red.), *Steeds gewoner, nooit gewoon – Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland*, Den Haag, 2010

Soontae en Stern 2011

A. Soontae en S. Stern, 'Mitigating the Effects of Advergaming on Children - Do Advertising Breaks Work?', *Journal of Advertising* 2011, p. 43-56.

Steketee, Tierolf en Mak 2012

M. Steketee, B. Tierolf en J. Mak (red.), *Kinderen in Tel Databoek 2012. Kinderrechten als basis voor lokaal jeugdbeleid*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2012.

Stevens en Verhoeven 2010

L. Stevens en W.J. Verhoeven, *Raadsman bij politieverhoor. Invloed van voorafgaande consultatie en aanwezigheid van raadslieden op de organisatie en wijze van verhoren en de proceshouding van verdachten*, WODC 2010.

Stichting Alexander 2013

De Kinderrechtenmonitor 2013 – Wat vinden kinderen en jongeren er van?, Amsterdam: Stichting Alexander 2013.

Stichting Alexander 2012

Stichting Alexander, *Q4C – Cliënten actief met de kwaliteit van zorg*, Houten: Lannoo Campus 2012.

STIVORO 2012

STIVORO, *Roken, de harde feiten: Jeugd 2012*, Den Haag: Stivoro 2012.

Stoltenborgh e.a. 2011

M. Stoltenborgh e.a., 'A Global Perspective on Child Sexual Abuse: Meta-Analysis of Prevalence Around the World', *Child Maltreatment* 2011-16, p. 79-101.

Strehl, De Vos en Lieten 2012

T. Strehl, S. de Vos en K. Lieten, *Baantjes en Klusjes: Kinderarbeid in Nederland?*, Leiden: IREWOC 2012.

Strik, Ullersma en Werner 2012a

T. Strik, C. Ullersma en J. Werner, 'Het 'feitelijke band'-criterium in internationaal perspectief', *Asiel & Migrantenrecht* 2012, p. 464-471.

Strik, Ullersma en Werner 2012b

T. Strik, C. Ullersma en J. Werner, 'Nareis: Het onderzoek naar de gezinsband in de praktijk', *Asiel & Migrantenrecht* 2012, p. 472-480.

Stuurgroep zwangerschap en geboorte 2009

Een goed begin. Veilige zorg rond zwangerschap en geboorte, Stuurgroep zwangerschap en geboorte 2009.

Sumter e.a. 2012

S.R. Sumter e.a., 'Developmental trajectories of peer victimization: Offline and online experiences during adolescence', *Journal of Adolescent Health* 2012-50, p. 607-613.

Sumter en Valkenburg 2011

S.R. Sumter en P.M. Valkenburg, 'Digitaal pesten: de nieuwste feiten', *CcaM Kennis* 2011-1, p. 1-3.

Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik 2012a

Drie speerpunten, één appèl. Werkplan van de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik, Groeidocument, 15 januari 2013, Den Haag: Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik 2012.

Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik 2012b

Monitor 'Actieplan Kinderen veilig 2012-2016', mei 2013, Den Haag: Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik 2012.

Taskforce Mensenhandel 2011

Plan van Aanpak 2011-2014. De integrale aanpak van mensenhandel verder versterken, Taskforce Mensenhandel 2011.

Thomassen, Bendig-Jacobs en Wartenbergh-Cras 2012

M. Thomassen, J. Bendig-Jacobs en F. Wartenbergh-Cras, *Laksmonitor*, Nijmegen: ResearchNed 2012.

Tierolf en Oudenampsen 2009

B. Tierolf en D. Oudenampsen, *Gehandicapte Kinderen in Tel*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2009.

Trimbos-instituut 2012

Trimbos-instituut, *Factsheet KOPPIKVO. Kinderen van ouders met psychische problemen. Kinderen van verslaafde ouders*, Utrecht: Trimbos-instituut 2012.

Trimbos-instituut 2011

Preventie van depressie. Factsheet Preventie 2011, Utrecht: Trimbos-instituut 2011.

Tuithof e.a. 2010

M. Tuithof e.a. *ADHD, gedragsstoornissen en antisociale persoonlijkheidsstoornis. Vóórkomen en gevolgen in de algemene bevolking: resultaten van NEMESIS-2*, Utrecht: Trimbos-instituut 2010.

UNICEF Innocenti Research Centre 2013

UNICEF Innocenti Research Centre, *Child well-being in rich countries. A comparative overview*, Florence: UNICEF 2013.

De Vaan en Vanoni 2011

K.B.M. de Vaan en M.C. Vanoni, *Voldoende geholpen? Onderzoek naar de hulp van kinderen die betrokken zijn bij huiselijk geweld*, Amsterdam: Regioplan 2011.

Verberk 2011

S. Verberk, *Mediation naast strafrecht in het arrondissement Amsterdam: Een beschrijving van het proces en een verkenning van de effecten*, Amsterdam: Rechtbank Amsterdam 2011.

Verdurmen e.a. 2012

J. Verdurmen e.a., *Jeugd en riskant gedrag 2011. Kerngegevens uit het peilstationsonderzoek scholieren*, Utrecht: Trimbos-instituut 2012.

Verhoef, Govers-Vreeburg en Lubbersen 2011

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

Verhoeven en Stevens 2013

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

Vermaas 2013

P. Vermaas, 'Je moet kijken om het te zien', *Opportuu*n 2013, p. 7-9.

Verwijs e.a. 2011

R. Verwijs e.a., *Loverboys en hun slachtoffers, Inzicht in aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2011.

Vreke e.a. 2006

J. Vreke e.a., *Potenties van groen! De invloed van groen in en om de stad op overgewicht bij kinderen en op het binden van midden- en hoge inkomens aan de stad*, Wageningen: Alterra 2006.

Weijers 2006

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

Weijers en Imkamp 2011

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

De Wit, Moonen en Douma 2011

M. de Wit, X. Moonen en J. Douma, *Richtlijn effectieve interventies LVB. Aanbevelingen voor het ontwikkelen, aanpassen en uitvoeren van gedragsveranderende interventies voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking*, Utrecht: Landelijk Kenniscentrum LVG 2011.

Wolthuis 2012

A. Wolthuis, *Herstelrecht, een kinderrecht, Voorstellen voor integratie van herstel in het jeugdstrafrecht*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Wolthuis en Vandenbroucke 2009

A. Wolthuis en M. Vandenbroucke, *Schade herstellen tijdens jeugddetentie, Een evaluatieonderzoek naar herstelgericht werken in Forensisch Centrum Teylingereind*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2009.

Van Zanten e.a. 2012

M.C. van Zanten e.a., *Monitoringsrapportage NSL 2012. Stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*, RIVM 2012.

Zuiderwijk e.a. 2012

A.M.G. Zuiderwijk e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen. Ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken*, Den Haag: WODC 2012.

Officiële publicaties

- *Kamerstukken II 2012/13*, 31 839, nr. 294.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 580, nr. 3
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 605 XVI, nr. 2.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 537, nr. 2.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 526, nr. 2.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 498, nr. 3.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 400 XVI, nr. 12.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 400 VIII, nr. 124.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 062, nr. 9.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 32 279, nr. 52.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 32 175, nr. 47.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 32 144, nr. 21.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 31 839, nr. 262.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 31 293, nr. 157.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 31 015, nr. 84.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 31 015, nr. 81.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 29 344, nr. 107.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 29 240, nr. 50.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 27 062, nr. 87.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 27 062, nr. 86.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 26 695, nr. 89.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 26 695, nr. 88.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 24 587, nr. 480.
- *Kamerstukken II 2012/13*, Aanhangsel nr. 1748.
- *Kamerstukken II 2012/13*, Aanhangsel nr. 1050.
- *Kamerstukken II 2012/13*, Aanhangsel nr. 904.
- *Kamerstukken II 2012/13*, Aanhangsel nr. 443.
- *Kamerstukken II 2012/13*, Kamervragen 2013Z03196, 15 februari 2013.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 VI, nr. 69.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 31 899, nr. 21
- *Kamerstukken II 2011/12*, 31 839, nr. 255.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 31 839 en 28 638, nr. 166.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 30 234, nr. 67.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 29 344, nr. 86.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 29 325, nr. 58.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 28 684, nr. 358.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 28 638, nr. 75.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 27 062, nr. 75.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 27 062, nr. 74.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 24 077, nr. 267.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1656.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1643.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1641.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1635.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1605.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 19 637, nr. 1587.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 19 637, nr. 1573.
- *Kamerstukken II 2011/12*, 19 637, nr. 1568.
- *Kamerstukken II 2011/12*, Aanhangsel nr. 1537.
- *Kamerstukken II 2010/11*, 27 062, nr. 68.
- *Kamerstukken II 2010/11*, 19 637, nr. 1439.
- *Kamerstukken II 2010/11*, Aanhangsel 2373.
- *Kamerstukken II 2008/09*, 29 815, nr. 185.
- *Kamerstukken II 2008/09*, 19 637, nr. 1261.
- *Handelingen II 2012/13*, nr. 47, item 9, p. 34.
- *Kamerstukken I 2012/13*, 33 032, nr. B.
- *Kamerstukken I 2012/13*, 31 549, nr. M.
- *Kamerstukken I 2012/13*, 31 549, nr. K.
- *Kamerstukken I 2011/12*, 32 015, nr. A.

Regelgeving

Internationale regelgeving

- UN General Assembly, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, A/RES/64/142, 2010.
- UN General Assembly, *Intensifying global efforts for the elimination of female genital mutilations*, UN/C.3/67/L.21/Rev.1, 2012.
- UN General Assembly, *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*, A/RES/45/113, 1990 (*Havana Rules*).
- UN General Assembly, *UN Guidelines for the prevention of juvenile delinquency*, A/RES/45/112, 1990 (*Riyadh Richtlijnen*).
- UN General Assembly, *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*, A/RES/40/33, 1985 (*The Beijing Rules*).
- Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, *Trb.* 2008, 58.
- Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 335).
- Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

Nationale regelgeving

- Wet verbetering positie pleegouders. Wet van 6 december 2012, *Stb.* 2013, 72 (dossiernummer 32 529); inwerkingtreding 1 juli 2013, *Stb.* 2013, 73.
- Wet ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, *Stb.* 2010, 1.
- Besluit aanscherping eisen gezinsmigratie, *Stb.* 2012, 148.
- Beleidsregels 2013 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen, *Stcrt.* 2013, nr. 5409.
- Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2013, nr. 2573.
- Subsidieregeling gesloten jeugdzorg 2013/2014, *Stcrt.* 2012, nr. 14648.

Rechtspraak

Europese rechtspraak

- HvJEU, 26 april 2012, C-508/10, JV 2012/307 (*Commissie – Nederland*).
- EHRM 2 april 2013, appl. no. 27725/10 (*Mohammed Hussein en anderen t. Nederland en Italië*).
- EHRM 12 januari 2012, appl. no. 39884/05 (*Korneykova t. Oekraïne*).
- EHRM 12 juli 2011, appl. no. 14737/09 (*Šneerson & Campanella t. Italië*).
- EHRM 2 november 2010, appl. no. 7239/08 (*Van den Berg & Sarrì t. Nederland*).
- EHRM 6 juli 2010, appl. no. 41615/07 (*Neulinger & Shuruk t. Zwitserland*).
- EHRM 13 maart 2010, appl. no. 4547/10, EHRC 2012/113, m. nt. Bruning (Y.C. t. Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 11 december 2008, appl. no. 4268/04, NJ 2009, 15 (*Panovitz t. Cyprus*).
- EHRM 27 november 2008, appl. no. 36391/02, NJ 2009, 14 (*Salduz t. Turkije*).
- EHRM 16 mei 2002, appl. no. 39474/98 (*D.G. t. Ierland*).

Nationale rechtspraak

- HR 23 november 2012, LjN BW7740.
- HR 19 oktober 2012, LjN BQ4724, NJ 2012, 653 m. nt. S.F.M. Wortmann.
- HR 21 september 2012, LjN BW5328.
- HR 12 juni 2012, LjN BW6864, NJ 2012, 464.
- HR 30 juni 2009, LjN BH3079, NJ 2009, 349.
- ABRvS 9 oktober 2012, LjN BY0145.
- ABRvS 30 juli 2012, nr. 201100583/1/V4.
- ABRvS 18 juli 2012, nr. 201101617/1/V4.
- ABRvS 5 september 2012, nr. 201201024/1/V4.
- ABRvS 13 november 2012, nr. 201200615/1/V4.
- Rb. Arnhem 12 november 2012, LjN BY2852, FJR 2013, 13 (m.nt. De Jong).
- Rb. 's-Gravenhage 7 november 2012, LjN BY2400.
- Rb. 's-Gravenhage 24 september 2012, LjN BY1584.
- Rb. Groningen 27 januari 2011, LjN BP2252.
- Rb. Middelburg 21 juli 2011, LjN BR2524 (Storting in het 'fonds Defence for Children' als straf voor zeven jaar lang downloaden kinderpornografisch materiaal).
- Rb. Maastricht 10 december 2012, AWB 12/8774.
- Rb. Zwolle 27 februari 2013, Awb ZWO 12/39796.

Digitale bronnen

'Kinder mishandeling en huiselijk geweld', *Inspectie voor de Gezondheidszorg*, http://www.igz.nl/onderwerpen/publieke-en-geestelijkegezondheidszorg/kindermishandeling_en_huiselijk_geweld/index.aspx (geraadpleegd op 28 juni 2013).

'Zwakke en zeer zwakke scholen', *Inspectie van het Onderwijs*, <http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/Kwaliteit+van+het+onderwijs/Zwakke+en+zeer+zwakke+scholen> (geraadpleegd op 2 april 2013).

'Meer kinderen groeien op met kans op armoede', CBS 26 maart 2013, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/onderwijs/actueel/maatschappijleer/2013-3805-wm.htm>.

'Masterplan DJI 2013-2018', *Rijksoverheid* 22 maart 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/03/22/masterplan-dji-2013-2018.html>.

'Plan van aanpak tegen pesten', *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & De Kinderombudsman* 25 maart 2013, <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/20130325Planvanaanpaktegenpesten.pdf>.

'Wat is de vreedzame school?', *De Vreedzame School*, <http://www.devreedzameschool.net/home/welkom/788-wat-is-de-vreedzame-school> (geraadpleegd op 15 maart 2013).

'Ouders vermiste kinderen moeten 112 bellen', ANP 14 maart 2013, <http://www.nu.nl/binnenland/3368804/ouders-vermiste-kinderen-moeten-112-bellen.html>.

'Brief Defence for Children, Unicef en VluchtelingenWerk Nederland aan de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid ten behoeve van het algemeen overleg van 13 maart 2013' *Defence for Children* 13 maart 2013, <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/2189.pdf>.

'ZonMw Parel voor ondersteuningsprogramma's bij echtscheiding', *ZonMw* 11 maart 2013, <http://www.zonmw.nl/nl/actueel/nieuws/detail/item/parels-voor-ondersteuningsprogrammas-bij-echtscheiding/>.

'Mensenhandel bestrijden', *Rijksoverheid*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel/mensenhandel-bestrijden> (geraadpleegd op 6 maart 2013).

'Alle gemeenten voorzien van status voor hun kinderopvang', *Inspectie van het Onderwijs* 4 maart 2013, <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsberichten/alle-gemeenten-voorzien-van-status-voor-hun-kinderopvang.html?homeref=true>.

'Veiligheidsmonitor 2012', *CBS en Ministerie van Veiligheid en Justitie*, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-016-pb.htm> (geraadpleegd in maart 2013).

'Psychisch functioneren: Zijn er verschillen tussen Nederland en andere landen?', *Nationaal Kompas Volksgezondheid*, <http://www.nationaalkompas.nl/preventie/gericht-op-doelgroepen/jeugd/psychisch-functioneren/verschillen-internationaal/> (geraadpleegd in februari/maart 2013).

'Persoonsgebonden budget (pgb)', *Rijksoverheid*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb/veranderingen-persoonsgebonden-budget> (geraadpleegd in februari/maart 2013).

'Wat zijn de mogelijke gezondheidsgevolgen van roken?', *Nationaal Kompas Volksgezondheid*, <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheidsdeterminanten/leefstijl/roken/wat-zijn-de-mogelijke-gezondheidsgevolgen-van-roken/> (geraadpleegd in februari/maart 2013).

'Minder jongeren verdacht van misdrijven', *CBS webmagazine* 28 februari 2013, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3770-wm.htm>

'Article 29. Data protection Working Party. Opinion 02/2013 on apps on smart devices', *Europese Commissie* 27 februari 2013, http://www.cbpweb.nl/downloads_int/wp202_en_Opinion_on_Mobile_Apps.pdf.

'PvdA wil tijdelijke stop adopties Ethiopië', *De Volkskrant* 24 februari 2013, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2824/Politiek/article/detail/3399281/2013/02/24/PvdA-wil-tijdelijke-stop-adopties-Ethiopie.dhtml>.

'Teeven ontvouwt visie op slachtofferbeleid', *Rijksoverheid* 22 februari 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/02/22/teeven-ontvouwt-visie-op-slachtofferbeleid.html>.

'Recht doen aan slachtoffers'. *Rijksoverheid* 22 februari 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/02/22/recht-doen-aan-slachtoffers.html>.

'Samson: "Oorverdovend stil" rond misbruik', *Trouw* 14 februari 2013, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3393733/2013/02/14/Samson-Oorverdovend-stil-rond-misbruik.dhtml>.

'Meldcode maakt bewuster van huiselijk geweld', *Sociale vraagstukken*, www.socialevraagstukken.nl/site/2013/01/29/meldcode-maakt-bewuster-van-huiselijk-geweld/ (geraadpleegd op 11 februari 2013).

'Wetsvoorstel Verplichte meldcode in de kamer', *KNMG*, http://knmg.artsennet.nl/Nieuws/Nieuwsarchief/Nieuwsbericht-1/Wetsvoorstel-Verplichte-meldcode-in-de-kamer.htm?goback=%2Egde_1850454_member_210256305 (geraadpleegd op 11 februari 2013).

'Hulp bij (vermoedens van) kindermishandeling', *Rijksoverheid*, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kindermishandeling/hulp-bij-vermoedens-van-kindermishandeling (geraadpleegd op 4 februari 2013).

'Kindermishandeling', *Nederlands Jeugdinstituut*, www.nji.nl/smartsite.dws?id=103058 (geraadpleegd op 4 februari 2013).

'Bestrijding kinderporno', *Rijksoverheid*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderporno/bestrijding-kinderporno> (geraadpleegd op 28 januari 2013).

'Slachtoffers mensenhandel helpen', *Rijksoverheid*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mensenhandel/slachtoffers-mensenhandel-helpen> (geraadpleegd op 21 januari 2013).

'Rijksbegroting 2013', *Rijksoverheid* 2013, http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173857_4.html.

'Prostitutie minderjarigen onderschat', *CoMensha* 24 december 2012, http://www.mensenhandel.nl/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=491&Itemid=72.

'United Nations bans female genital mutilation', *UN Women* 20 december 2012, <http://www.unwomen.org/2012/12/united-nations-bans-female-genital-mutilation>.

'COM (2012) 554 – Tussentijds verslag over uitvoering Actieplan niet-begeleide minderjarigen', *EU Monitor* 28 september 2012, <http://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj3arpnq86zn>.

'Press release. Junk food advertising to kids: Self-regulation is failing across Europe', *The International Association for the Study of Obesity* 27 september 2012, http://www.iaso.org/site_media/uploads/IASO_Press_release_Junk_Food_2012.pdf.

'Factsheet pleegzorg 2011', *Pleegzorg Nederland* september 2012, www.pleegzorg.nl.

'Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011', *Europese Commissie* 9 augustus 2012, <http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2012-21-inf-eng.htm>.

'Gebruik ADHD-medicatie ook vorig jaar weer gestegen', *NRC* 28 juli 2012, <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/07/28/gebruik-adhd-medicatie-blijft-toenemen/>.

'Zorg voor opa & oma', *Kennislink* 28 mei 2012, <http://www.kennislink.nl/publicaties/zorg-voor-opa-en-oma>.

'Nieuwe EU-richtlijn in werking getreden', *ECPAT* 3 februari 2012, <http://www.ecpat.nl/p/59/2259/mo45-mc52/nieuwe-eu-richtlijn-in-werking-getreden>.

'Aanbesteding gestart Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel', *Federatie Opvang* 2 februari 2012, <http://www.opvang.nl/site/item/aanbesteding-gestart-categorale-opvang-slachtoffers-mensenhandel>.

'Onderzoek naar misleiding in virtuele speeltuinen', *Consumentenbond* 30 januari 2012, <http://www.consumentenbond.nl/actueel/nieuws/nieuwsoverzicht-2012/onderzoek-naar-misleiding-virtuele-speeltuinen/>.

'Jaarbericht Halt 2012', *Halt Nederland* 2012, <http://www.halt.nl/index.cfm/site/Halt%20pageid/CBEF37F9-A5C1-9BBD-6AB41E3D2D90DA90/index.cfm>.

'Jaarbericht Openbaar Ministerie 2012', *Openbaar Ministerie* 2012, <http://www.jaarberichtom.nl/FbContent.ashx/downloads/OM-Jaarbericht-2012.pdf>.

'Wetsvoorstel rechtsbijstand en politieverhoor', *Rijksoverheid* 18 april 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/regelingen/2011/04/18/wetsvoorst-rechtsbijstand-en-politieverhoor.html>.

'Problematische Jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2011', *Rijksoverheid* 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/07/06/problematische-jeugdgroepen-in-nederland.html>.

'Meerjarenplan 2011 t/m 2014', *Mediawijzer.net* 12 november 2010, <http://downloads.kennisnet.nl/mediawijzer/mediawijzer-meerjarenplan-2011-2014.pdf>.

'Nieuwe SMS-gedragscode voldoet niet', *Rijksoverheid* 29 maart 2010, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/03/19/nieuwe-sms-gedragscode-voldoet-niet.html>.

'Bij adoptie ontbreekt alle nazorg', *Trouw* 7 november 2006, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/archief/article/detail/1701348/2006/11/07/Bij-adoptie-ontbreekt-alle-nazorg.dhtml>.

'Doelen passend onderwijs', *Passend onderwijs*, <http://www.passendonderwijs.nl/hoe-werkt-passend-onderwijs/wat-is-passend-onderwijs/doelen-passend-onderwijs/>.

'Principles for the Safer Use of Connected Devices and Online Services by Children and Young People in the EU', http://www.rcysostenibilidad.telefonica.com/blogs/wp-content/uploads/2012/01/ICT_Principles.pdf.

'Leerrecht en leerplicht', *Vereniging voor onderwijsrecht in theorie en praktijk*, <http://nvor.nl/werkgroepen/leerplicht-en-leerrecht/>.

CBS

Domein 1

CBS 2013a

CBS, StatLine, *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio*, peildatum 1 januari 2013.

CBS 2013b

CBS, StatLine, *Bevolking Caribisch Nederland; geslacht, leeftijd*, peildatum 1 januari 2013.

CBS 2013-2060

CBS, Statline *Prognose bevolking; geslacht, leeftijd, herkomst en generatie*.

CBS 2012a

CBS, StatLine, *Personen in huishoudens naar leeftijd en geslacht*, peildatum 1 januari 2012.

CBS 2012b

CBS, Statline, *Jeugddatabase, Landelijke Jeugdmonitor, Eenoudergezinnen naar persoonskenmerken; jongeren (0 tot 25 jaar)*, 2012.

CBS 2012c

CBS, StatLine, *Huishoudens; kindertal, leeftijdsklasse kind, regio*, peildatum 1 januari 2012.

CBS 2012d

CBS, StatLine, *Echtscheiding; leeftijdsverschil, kinderen, geboorteland, huwelijksduur*, 2012.

CBS 2012e

CBS, StatLine, *Voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling*, 2012.

CBS 2011

CBS, StatLine, *Echtscheidingsprocedures*, 2011.

CBS 2010-2011

CBS, StatLine *Geboorte; kerncijfers* en CBS, StatLine *Erkenningen en buitenechtelijke geborenen*, 2010-2011.

CBS 2010

CBS, Statline, *Kinderen naar aanwezigheid ouders; leeftijd, herkomstgroepering*, 2010.

Domein 2

CBS 2012

CBS, StatLine, *Slachtofferschap criminaliteit; persoonskenmerken*, peildatum maart 2013.

CBS 2011a

CBS, StatLine, *Cliënten van Slachtofferhulp; type, delict, herkomst, leeftijd en geslacht*, peildatum maart 2013.

CBS 2011b

CBS, StatLine, *ICT gebruik van personen naar persoonskenmerken*, peildatum maart 2013.

Domein 3

CBS 2011a

CBS, StatLine, Verdachten; herkomst, generatie allochtonen, leeftijd en geslacht, 2011.

CBS 2011b

CBS, StatLine, Halt-jongeren; delictgroep, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering, 2011.

Domein 4

CBS 2011a

CBS, StatLine, Laag en langdurig laag inkomen; personen in particuliere huishoudens, 2011.

CBS 2011b

CBS, StatLine, Gezondheid, aandoeningen, beperkingen; leeftijd en geslacht, 2011.

CBS 2011c

CBS, StatLine, Doodsoorzaken; niet-natuurlijke dood, diverse kenmerken (inwoners), 2011.

CBS 2011d

CBS, StatLine, Sterfte; kerncijfers naar diverse kenmerken, 2011.

CBS 2011e

CBS, StatLine, Sterfte; geslacht, leeftijd (op 31 december) en burgerlijke staat, 2011.

CBS 2011f

CBS, StatLine, Gezonde levensverwachting; vanaf 1981, 2011.

CBS 2011g

CBS, StatLine, Leefstijl, preventief onderzoek; leeftijd en geslacht, 2011.

CBS 2011h

CBS, StatLine, Lengte en gewicht van personen, ondergewicht en overgewicht; vanaf 1981, 2011.

Domein 5

CBS 2012/2013a

CBS, StatLine, Voortgezet onderwijs; deelname leerlingen naar leeftijd, 2012/2013.

CBS 2012/2013b

CBS, StatLine, Caribisch NL; leerlingen, onderwijssoort, geslacht, leeftijd, 2012/2013.

CBS 2012

CBS, StatLine, Jeugddatabase, Landelijke Jeugdmonitor, Deelname onderwijs; jongeren (0 tot 25 jaar), 2012.

CBS 2011/2012

CBS, StatLine, Speciale scholen; leerlingen op speciale scholen, 2011/2012.

Domein 6

CBS 2012a

CBS, StatLine, Aantal minderjarigen die in de GBA staan geregistreerd als 'staatloze' en 'woonsituatie bij ouders', naar geboorteland, leeftijd en geslacht, 2012.

CBS 2012b

CBS, StatLine, Aantal minderjarigen die in de GBA staan geregistreerd met een 'onbekende nationaliteit' en woonsituatie bij ouders, 2012.

CBS 2011a

CBS, StatLine, *Immigratie kinderen tot 18 jaar*, 2011.

CBS 2011b

CBS, StatLine, Minderjarige immigranten naar migratiemotief, 2011.

Geraadpleegde websites

<http://www.amberalert.nl>

<http://www.art1.nl/>

http://www.cultuureducatiegouda.nl/activiteiten/participant/verzetsmuseum_zuid_holland

<http://www.defenceforchildren.nl>

<http://www.deombudsman.nl>

<http://www.eigenkracht.nl>

<http://www.gemengdescholen.nl>

<http://www.inspectiejeugdzorg.nl>

<http://www.kinderontvoering.org/116000>

<http://www.dekinderombudsman.nl>

<http://www.mensenrechten.nl/mensenrechten-voor-u/op-bonaire-st-eustatius-en-saba>

<http://www.multicultureelopleiden.nl/>

<http://www.nationaleombudsman.nl>

<http://www.risicoindicatoren.nl>

<http://www.rsj.nl>

<http://www.trosvermist.nl>

<http://www.unicef.nl>

<http://www.vermistekinderen.nl>

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

Lijst van afkortingen

ABRVS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
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
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EMDR	Eye Movement Desensitization and Reprocessing
ECPO	Evaluatie Commissie Passend Onderwijs
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
jjj	justitiële jeugdinrichting
Igf	leerlinggebonden financiering
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LSD	Lysergeenzuurdi-ethylamide (drug)
LVB	licht verstandelijk beperkten
lwo	leerwegondersteunend onderwijs
mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NGO	non-gouvernementele organisatie
NICAM	Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media
NIDI	Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
NJB	Nederlands Juristenblad
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
NJR	Nederlandse Jeugdraad
NVOR	Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht

NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OPDC's	Orthopedagogisch en orthodidactisch centrum
PEGI	Pan European Game Information system
pgb	persoonsgebonden budget
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
pro	praktijkonderwijs
PROO	Programmaraad voor het onderwijsonderzoek
RIBW	Regionale instelling voor beschermd wonen
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZN	Stichting Zwerfjongeren Nederland
tbs	terbeschikkingstelling
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UN	United Nations
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
vavo	voortgezet algemeen onderwijs voor volwassenen
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VN	Verenigde Naties
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
(v)so	(voortgezet) speciaal onderwijs
vsv'er	voortijdig schoolverlater
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
XTC	MDMA (3,4-methyleendioxymethamfetamine) bevattende drug

Colofon

DTP en illustraties

VijfKeerBlauw

Druk

VijfKeerBlauw

