

# Bijlagen

Commissie  
Vooronderzoek  
naar **Geweld**  
**in de Jeugdzorg**



# Bijlagen

Commissie  
Vooronderzoek  
naar **Geweld**  
**in de Jeugdzorg**

17 mei 2016

# Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Met geweld opvoeden	11
3	Vooronderzoek Juridisch kader in situaties van geweld tegen kinderen	65
4	Voorstudie over de stand van de archieven met betrekking tot jeugdzorg na 1945 in relatie tot geweld	111
5	Voorstudie Victimisatie	145
6	Haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de residentiële jeugdzorg	169
7	Haalbaarheidsonderzoek naar geweld in de Pleegzorg	213
8	Haalbaarheidsonderzoek naar geweld in de justitiële jeugdinrichtingen	251
9	Haalbaarheid onderzoek naar geweld in de orthopedagogische behandelcentra voor jongeren met een licht verstandelijke beperking	339
10	Onderzoek naar geweld in de jeugdzorg. Lessen uit andere landen	373
11	Advies over hoe de methode Oral History kan worden ingezet ten behoeve van onderzoek naar voorkomen en gevolgen van geweld in de jeugdzorg	411
12.	Plan van aanpak onderzoek naar prevalentie geweld 2015 bij kinderen	435
13	Interviews over ervaringen met geweld in de jeugdzorg	445
14	Samenstelling commissie en secretariaat	495





Prof. mr. Ton Liefwaard  
Prof. mr. Jaap E. Doek  
Mr. Apollonia Bolscher

# Vooronderzoek Juridisch kader in situaties van geweld tegen kinderen

in opdracht van de Commissie  
Vooronderzoek naar geweld  
in de jeugdzorg



Universiteit Leiden

Universiteit Leiden, Afdeling Jeugdrecht

Leiden, 19 februari 2016



# Inhoudsopgave Bijlage 3

1	Aanleiding en opzet onderzoek	67
2	Internationale en Europese mensenrechten	69
3	Algemeen strafrechtelijk perspectief	81
4	Algemeen civielrechtelijk perspectief	83
5	Justitiële jeugdinrichtingen en residentiële instellingen, inclusief gesloten plaatsingen in het kader van jeugdbescherming	86
6	Pleegzorg	94
7	Voorzieningen voor kinderen met een licht verstandelijke beperking	97
8	Conclusies en aanbevelingen	101
	Literatuuroverzicht	105
	Over de auteurs	108
	Bijlage: Tijdsbalk 1945 - heden	109

## Dankwoord

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie, prof. mr. drs. M.R. Bruning, mw. mr. H.W. Samson-Geerlings en prof. dr. N.W. Slot, en de secretarissen van de commissie voor hun waardevolle commentaar ten aanzien van een eerdere versie van dit rapport.

# 1 Aanleiding en opzet onderzoek

## 1.1 Aanleiding

De Commissie Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg onder voorzitterschap van professor De Winter beoogt de veranderende opvattingen ten aanzien van geweld in de opvoeding in de laatste zeventig jaar in kaart te brengen. Ook tracht zij het fenomeen geweld te onderzoeken en te komen tot definiëring van de begrippen fysiek en psychisch geweld. Uiteindelijk richt de commissie zich op de vraag of wetenschappelijk onderzoek naar het voorkomen van geweld in de jeugdzorg haalbaar is.

Ter ondersteuning van de commissie heeft de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden een voorstudie verricht naar de ontwikkeling van wet- en regelgeving in Nederland en op internationaal niveau ten aanzien van (het voorkomen van) geweld tegen kinderen vanaf 1945 tot heden. In dit rapport zijn de bevindingen van deze voorstudie neergelegd.

## 1.2 Doel voorstudie

Het doel van deze voorstudie (hierna ook wel: onderzoek) is het verschaffen van een overzicht van het wettelijk kader ten aanzien van geweld tegen kinderen in het algemeen en in de specifieke context van (uithuis)plaatsingen van kinderen (in dit rapport ook wel: minderjarigen of jongeren) onder verantwoordelijkheid van de overheid en de ontwikkeling daarvan sinds 1945 tot heden. Tevens heeft de voorstudie als doel om de ontwikkeling van internationale mensenrechtelijke regelgeving over dezelfde periode in kaart te brengen. De voorstudie beoogt verder te inventariseren in hoeverre verder juridisch onderzoek wenselijk en haalbaar zou zijn en in dit verband aanbevelingen te doen.

## 1.3 Opzet onderzoek

Het onderzoek betreft een studie (*desk review*) van wet- en regelgeving (nationaal), internationale mensenrechtelijke regelgeving, aanbevelingen van gezaghebbende internationale autoriteiten, rechtspraak (in Nederland en internationaal), parlementaire stukken en wetenschappelijke literatuur. Het onderzoek bestaat grofweg uit twee delen: het eerste deel betreft het internationaal mensenrechtelijke kader (hoofdstuk 2), het tweede betreft de ontwikkeling van wet- en regelgeving in Nederland (hoofdstukken 3 t/m 7).<sup>1</sup> Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen, in het bijzonder gericht op verder onderzoek.

Het eerste deel van het onderzoek betreft een beschrijving van internationale (Verenigde Naties; VN) en Europese regelgeving ten aanzien van geweld tegen kinderen en de ontwikkeling van deze regelgeving vanaf 1945 tot heden. De belangrijkste instrumenten die zijn geraadpleegd zijn: het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, het VN Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van relevante rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en van de relevante bepalingen uit VN-resoluties, aanbevelingen en richtlijnen van de Raad van Europa en de algemene commentaren (*General Comments*) van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind.

<sup>1</sup> Het onderzoek gaat uitdrukkelijk niet over het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden.



Het tweede deel van het onderzoek betreft een studie naar de wet- en regelgeving in Nederland ten aanzien van geweld tegen kinderen in het algemeen en in het bijzonder tegen kinderen die onder de verantwoordelijkheid van de overheid uit huis zijn geplaatst, en de ontwikkeling van deze wet- en regelgeving vanaf 1945 tot heden. De specifieke terreinen waarop het onderzoek zich heeft gericht zijn de volgende:

- het Nederlandse strafrecht (algemeen; hoofdstuk 3);
- het Nederlandse civiele recht (algemeen; hoofdstuk 4);
- Justitiële jeugdinrichtingen (hoofdstuk 5);
- Residentiële jeugdzorg/-hulp, inclusief gesloten plaatsingen in het kader van jeugdbescherming (hoofdstuk 5);
- Pleegzorg (hoofdstuk 6);
- Voorzieningen voor kinderen met een (licht) verstandelijke beperking (hoofdstuk 7).<sup>2</sup>

De volgende vragen hebben centraal gestaan in het onderzoek, zowel bij de beschrijving van het internationale deel als het deel over Nederland:

- Hoe wordt geweld<sup>3</sup> tegen kinderen gedefinieerd? Wat wordt onder geweld tegen kinderen verstaan?
- In hoeverre is geweld tegen kinderen verboden? Welke vormen van geweld zijn verboden en welke niet? En wat is er bekend over de voorwaarden waaronder geweld is toegestaan?
- Hoe is geweld tegen kinderen gereguleerd? In juridische bindende bepalingen of anderszins? In algemene of specifieke regelgeving? Of op grond van rechtspraak?
- In hoeverre is sprake van gecentraliseerde wet- en regelgeving en in hoeverre is deze

wet- en regelgeving van toepassing op alle in dit onderzoek centraal staande instellingen, inrichtingen en voorzieningen in Nederland?

In de bijlage is een tijdsbalk opgenomen waarin de belangrijkste juridische bronnen, nationaal en internationaal, te vinden zijn.

## 1.4 Beperkingen onderzoek

Als gezegd betreft dit onderzoek een voorstudie, hetgeen betekent dat geen diepgravende analyses konden worden uitgevoerd. Wel is waar nodig de inventarisatie en beschrijving van de wet- en regelgeving van een toelichting of van commentaar voorzien.

Op instructie van de opdrachtgever zijn de volgende vormen van (uithuis)plaatsing buiten beschouwing gelaten: (gedwongen) plaatsingen in voorzieningen voor geestelijke gezondheidszorg (jeugd-GGZ, met in begrip van BOPZ-instellingen), plaatsingen in voorzieningen voor blinden/slechtzienden en doven/slechthorenden en plaatsingen in voorzieningen voor (minderjarige) vreemdelingen (alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's); beschermde opvang; locaties voor o.m. vluchtelingen, asielzoekers en uitgeprocedeerde kinderen en hun gezinnen).

Bij het in kaart brengen van de Nederlandse wet- en regelgeving beperkt het onderzoek zich tot juridisch bindende regelgeving, te weten: formele wetgeving, Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvBs), ministeriële regelingen en beleidsregels/circulaires. Op verzoek van de opdrachtgever zijn 'werkinstructies, interne richtlijnen, werkprotocol-len [en] beleidsplannen en -kaders' buiten beschouwing gelaten.

<sup>2</sup> Bij deze laatste twee categorieën gaat het niet per se om uithuisplaatsingen zoals bedoeld in art. 1:261 BW en de Jeugdwet. Veelal betreft het een vorm van gezinsvervangende zorg (alternative care) op initiatief van ouders zelf.

<sup>3</sup> Geweld tussen kinderen wordt in principe buiten beschouwing gelaten. Dit is echter wel een belangrijk thema (zie ook Commissie Samson 2012) dat nader (juridisch) onderzoek zou rechtvaardigen (zie verder hoofdstuk 8).

# 2 Internationale en Europese mensenrechten

## 2.1 Korte inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de (ontwikkeling van) internationaalrechtelijke normen en standaards betreffende het gebruik en het voorkomen van geweld dat onder verschillende benamingen wordt gepresenteerd: geweld, marteling, of wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Een internationaal geldende definitie van geweld is in de internationale regelgeving niet te vinden. Wel zijn in sommige verdragen beschrijvingen te vinden van vormen van geweld en soms definities van bepaalde vormen van geweld (zie hierna).

Het rapport beperkt zich tot het terrein van de internationale mensenrechten. Daarin wordt gewoonlijk een onderscheid gemaakt tussen “hard law” en “soft law”. Met het eerste wordt bedoeld het geheel van bepalingen opgenomen in internationale en regionale mensenrechtenverdragen. Deze bepalingen zijn bindend voor de wet- en regelgeving in landen die het verdrag hebben geratificeerd. Met het tweede wordt bedoeld het geheel van internationale of regionale richtlijnen, verklaringen of resoluties aanvaard door daartoe bevoegde organen zoals de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (GA), de VN Mensenrechten Raad (HRC), de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC), gespecialiseerde organen van de VN zoals UNICEF, de Raad van Europa (RvE) en de Europese Unie (EU).

Binnen deze categorie vallen ook de “General Comments” van de mensenrechtencomités.<sup>4</sup>

In dit rapport wordt vooral aandacht besteed aan “hard law”, waaraan Nederland zich heeft verbonden, en aan de General Comments, in het bijzonder van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (ook wel het Kinderrechtencomité of het Comité) voor zover van belang voor de interpretatie en/of toepassing van de “hard law”. De aandacht voor de “soft law” zal verder beperkt zijn tot enkele van de belangrijkste internationale en Europese richtlijnen, verklaringen en resoluties. Wat “hard law” betreft zal met name aandacht worden besteed aan internationale en Europese instrumenten en bepalingen waaraan Nederland zich heeft gebonden.<sup>5</sup> Dit betekent dat internationale verdragen die niet door Nederland zijn geratificeerd slechts worden vermeld wanneer dat van belang is. Het gaat met name om het Verdrag voor de bescherming van de rechten van alle migranten werkers en de leden van hun gezin (CMW)<sup>6</sup> en het

<sup>4</sup> General Comments zijn documenten opgesteld door de mensenrechtencomités. Zij bevatten de zienswijze van deze comités over de interpretatie en toepassing van de verdragen op de naleving waarvan zij moeten toezien. Zij zijn niet bindend maar komen wel veel gewicht toe omdat ze zijn opgesteld door een mensenrechtencomité dat toeziet op de naleving van mensenrechtenverdragen. Zoals Philip Alston observeert: “The potential significance of General Comments derives from the fact that a great many international human rights norms are notoriously, but unavoidably, vague or open-ended”. Zie voor meer informatie Alston & Goodman 2013 p. 791 – 808 (waarin ook de geciteerde tekst is te vinden op p. 792).

<sup>5</sup> Andere regionale verdragen dan de Europese, zoals bijvoorbeeld de Inter-Amerikaanse en Afrikaanse mensenrechtenverdragen blijven in verband hiermee buiten beschouwing.

<sup>6</sup> Dit Verdrag werd op 18 december 1990 aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN (UN Doc A/RES/45/158) en trad in werking op 1 juli 2003 (nog niet voor Nederland).

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (CRPD).<sup>7</sup>

In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van de voor geweld rechtstreeks relevante bepalingen voorkomend in internationale en Europese verdragen. Het overzicht is (uiteraard) niet beperkt tot bepalingen die expliciet het gebruik van geweld in inrichtingen of andere plaatsen van alternatieve zorg betreffen. Gelet op het feit dat het om een voorstudie gaat, worden geen diepgaande analyses gepresenteerd. Wel zal waar nodig enig commentaar worden gegeven. Wij zullen beginnen met de internationale verdragen met afzonderlijke aandacht voor het Kinderrechtenverdrag (paragraaf 2.2) gevolgd door de Europese verdragen met bijzondere aandacht voor de relevante uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM of Hof in Straatsburg; paragraaf 2.3).

## 2.2 Internationale mensenrechten (Verenigde Naties)

### 2.2.1 Algemene mensenrechtenverdragen

De ontwikkelingen sinds 1945 van de internationale en regionale normstelling met betrekking tot het gebruik en het voorkomen van geweld begint met de **Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM 1948)**<sup>8</sup> dat te samen met de nadere uitwerking daarvan in de **Verdragen inzake economische, sociale en culturele rechten (ICESCR 1976)**<sup>9</sup> en inzake **burger- en politieke**

**rechten (ICCPR 1976)**<sup>10</sup> bekend staan als de International Bill of Human Rights.

Artikel 5 UVRM kan worden beschouwd als de kern voor de verdere ontwikkeling van de normstelling met betrekking tot geweld. Het bepaalt: “No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”. Deze bepaling wordt herhaald in artikel 7 ICCPR en is daardoor een bindend voorschrift voor alle landen, waaronder Nederland, die dit verdrag hebben geratificeerd.<sup>11</sup> Artikel 10 ICCPR voegt daaraan toe (lid 1): “All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person.” Deze norm is ook te vinden in artikel 37 (c) IVRK (zie hierna).

In verband met artikel 10 ICCPR zij ook gewezen op de **Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**, rules die al in 1955 werden vastgesteld en later door de ECOSOC werden goedgekeurd in 1957 en 1977.<sup>12</sup> Dit document bevat gedetailleerde regels betreffende “Discipline and punishment” (rule 27 -32) en het gebruik van “Instruments of restraint” (rule 33 - 34). Bij wijze van voorbeeld: “Corporal punishment, punishment by placing in a dark cell, and all cruel, inhuman or degrading punishment shall be completely prohibited as punishment for disciplinary offences”. De Rules bevatten geen specifieke voorzieningen voor jeugdige (< 18 jaar) gevangenen. Zij gelden uiteraard wel voor deze jongeren maar alleen in geval zij van hun vrijheid zijn beroofd in het kader van de toepassing van het (jeugd)strafrecht.

<sup>7</sup> Dit Verdrag werd op 13 december 2006 aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN (UN Doc A/RES/61/106) en trad in werking op 3 mei 2008 (nog niet voor Nederland). Er is overigens bij het parlement een wetsvoorstel aanhangig ter ratificatie van dit verdrag.

<sup>8</sup> Goedgekeurd en aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 10 december 1948 (UN Doc A/810 at 71(1948)).

<sup>9</sup> Aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 16 december 1966; het Verdrag trad in werking op 3 januari 1976. In Nederland trad het Verdrag in werking op 11 maart 1979.

<sup>10</sup> Aangenomen door de Algemene Vergadering bij dezelfde resolutie als vermeld in voetnoot 2. Dit Verdrag trad in werking op 23 maart 1976. Nederland ratificeerde dit Verdrag op 11 december 1978 en het trad voor ons land in werking op 11 maart 1979.

<sup>11</sup> Aan die tekst wordt toegevoegd: “In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation”.

<sup>12</sup> Deze Standard Minimum Rules zijn aangenomen door het eerste VN-congres over de preventie van misdaad en de behandeling van overtreeders op 30 augustus 1955 en aangenomen door de VN economische en sociale Raad op 13 mei 1977.

Deze Standard Minimum Rules zijn in december 2015 vervangen door de **United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)**.<sup>13</sup> De hiervoor genoemde Rules zijn verder uitgewerkt, strenger geworden en geactualiseerd. Voorbeelden: de eenzame opsluiting voor onbepaalde tijd en voor een periode die 15 dagen te boven gaat (“prolonged solitary confinement”) zijn verboden (Rule 43 jo. 44); niet alleen plaatsing in een “dark cell” maar ook die in “constantly lit cell” is verboden (Rule 43); de uitdrukkelijke bepaling: “health-care personnel shall not have any role in the imposition of disciplinary sanctions or other restrictive measures” (Rule 44).<sup>14</sup> Belangrijk is ook de regel (Rule 38!) dat de gevangenis bestuurders worden aangemoedigd “to use to the extent possible, conflict prevention, mediation and other alternative dispute resolution mechanism to prevent disciplinary offences and to resolve conflicts”.<sup>15</sup>

Een eerste voorbeeld van aandacht voor geweld tegen een bepaalde groep is te vinden in het **Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD 1969)**.<sup>16</sup> Artikel 4 (a) bepaalt onder andere: “States Parties shall declare an offence punishable by law (...) all acts of violence (...) against any race or group of persons of another colour or ethnic origin”. Opgemerkt zij dat deze bindende bepaling, die ook voor Nederland geldt, van kracht werd ruim voor deze voorkomt in het ICCPR. De mogelijke verklaring voor dit verschil is waarschijnlijk dat de bestrijding van rassendiscriminatie door vrijwel alle lidstaten van de VN werd ondersteund. De meest gedetailleerde uitwerking van artikel 5 UVRM is te vinden in het **Verdrag tegen**

**foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (CAT 1987)**.<sup>17</sup>

In artikel 1 wordt de term “torture” gedefinieerd als “any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person”. Maar het gaat om het gebruik van marteling voor een bepaald doel<sup>18</sup> en gepleegd door of met toestemming van een overheidsfunctionaris. Artikel 2 lid 1 eist dat een Verdragsstaat doeltreffende maatregelen moet nemen om foltering te voorkomen en artikel 4 bepaalt dat een Verdragsstaat er voor moet zorgen dat alle vormen van marteling strafbaar zijn. Veel bepalingen van dit verdrag zijn gewijd aan foltering. Het bevat geen definities van wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing. Het volstaat met de bepaling (artikel 16, lid 1) dat “Each State Party shall undertake to prevent in any territory under its jurisdiction other acts of cruel, inhuman and degrading treatment or punishment which do not amount to torture as defined in article 1 (...)”. Een bepaling die expliciet verlangt dat deze handelingen moeten worden verboden ontbreekt. In het kader van deze voorstudie is van belang dat dit Verdrag ook geldt voor justitiële jeugdinrichtingen of andere instellingen

<sup>13</sup> Goedgekeurd en aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 17 december 2015 (UN Doc. A/RES/70/175).

<sup>14</sup> Deze bepaling is nieuw en komt niet voor in de European Prison Rules van 2008 (zie hierna).

<sup>15</sup> Een dergelijke regel is reeds te vinden in rule 94.1 van de European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (2008); zie hierna onder 2.3.2.

<sup>16</sup> Aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 21 December 1965. Dit Verdrag trad in werking op 4 januari 1969. Nederland ratificeerde dit Verdrag op 10 december 1971 en het trad voor ons land in werking op 9 januari 1972.

<sup>17</sup> Aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 10 December 1984. Het Verdrag trad in werking op 26 juni 1987. Nederland ratificeerde dit Verdrag op 21 december 1988 en trad voor ons land in werking op 20 januari 1989.

<sup>18</sup> Het gaat om inlichtingen of een bekentenis te verkrijgen van de betrokken persoon of van een derde of hem of een derde te bestraffen voor een handeling die hij of een derde (beweerdelijk) heeft begaan.

waar kinderen zijn toevertrouwd aan de zorg van of vanuit de overheid.<sup>19</sup>

Rond het eind van de tachtiger jaren van de vorige eeuw begon een door sommigen bekritiseerde proliferatie van mensenrechtenverdragen met als gemeenschappelijk kenmerk de bescherming van de rechten van bepaalde groepen personen: **het Vrouwenverdrag (1979), het Kinderrechtenverdrag (1989), het Verdrag inzake de bescherming van de rechten van migrant workers (1990), en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (2006)**. Voor al deze personen gelden de bepalingen van de International Bill of Human Rights. Het betekent onder anderen dat de bepalingen in deze verdragen, voor zover betrekking hebbend op het (verbod van het) gebruik van geweld, aanvullingen of verbijzonderingen zijn van die voorkomend in de UDHR en de ICCPR. Maar ook de CAT is van toepassing. Bij wijze van voorbeeld artikel 16, lid 2 van het CMW: “Migrant workers and members of their families shall be entitled to effective protection by the State against violence, physical injury, threats and intimidation. Whether by public officials or by private individuals, groups or institutions”. Wat opvalt is dat anders dan in de UDHR en het ICCPR de term “violence” een vaste plaats krijgt.<sup>20</sup> Dat geldt ook voor de verplichting om maatregelen te treffen ter voorkoming van geweld. Dit was een uitdrukkelijk onderdeel van het Verdrag tegen foltering en later ook in onder anderen het Kinderrechtenverdrag (zie hierna nader) en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (art. 16, lid 2). Het gaat dit bestek te buiten om uitvoerig op de bepalingen in al deze verdragen in te gaan. Wij zullen ons het in het kader van deze voorstudie beperken tot het belangrijke Kinderrechtenverdrag. Maar in algemene zin kan worden geconcludeerd dat de hiervoor vermelde bepalingen de stelling rechtvaardigen dat het verbod van foltering en wrede,

onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing een absoluut en universeel karakter heeft. Het kan worden beschouwd als een belangrijk element van het ontstaan van mensenrechten als een reactie op de wreedheden begaan tijdens Wereldoorlog II en als een erkenning van het recht van een ieder op bescherming van zijn menselijke waardigheid en fysieke en mentale integriteit.

### 2.2.2 *Het Internationale Kinderrechtenverdrag (IVRK)*

Vanaf ongeveer 1970 werd kindermishandeling steeds meer een onderwerp op de nationale en internationale maatschappelijke en politieke agenda. In dat verband hebben de initiatieven van de Amerikaanse kinderarts Henry Kempe en de activiteiten van de International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect (ISPCAN) een grote rol gespeeld.<sup>21</sup> Deze nationale (voor Nederland zie hoofdstuk 4) en internationale ontwikkelingen verklaren waarom in het IVRK een afzonderlijke bepaling werd opgenomen betreffende mishandeling en verwaarlozing.<sup>22</sup>

Dit artikel 19 IVRK kan worden beschouwd als de belangrijkste bindende internationale normstelling voor de bescherming van het kind tegen en de preventie van kindermishandeling en verwaarlozing in opvoedings- en verzorgingssituaties (het IVRK is geratificeerd door alle landen (196) in de wereld met uitzondering van de Verenigde Staten van Amerika). Het artikel geeft geen definitie van het begrip “geweld”, maar verlangt van verdragstaten dat ze alle passende maatregelen nemen om het kind te beschermen tegen alle vormen van geweld, misbruik en verwaarlozing<sup>23</sup> die plaats kunnen vinden in een verzorgings- of opvoedingssituatie, dat wil zeggen terwijl het kind onder hoede is van

<sup>21</sup> Zie: Krugman Korbin & Henry Kempe 2002 en Donelly 2002.

<sup>22</sup> De Informal NGO Ad Hoc Group on the drafting of the Convention on the Rights of the Child heeft hierin een belangrijke, initiatief nemende rol gespeeld.

<sup>23</sup> De originele tekst: To protect the child from all forms of physical or mental violence. Injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse.

<sup>19</sup> Overigens heeft deze bepaling ook belangrijke waarde voor de politie.

<sup>20</sup> Dit was al het geval in het uit 1965 daterende CERD en nu ook in de CMW en in de latere CRPD (art. 16, lid 1).

de ouder(s), wettige voogd(en), of iemand anders die de zorg voor het kind heeft (artikel 19, lid 1 IVRK). Het VN Kinderrechtencomité gebruikt in dit verband de term “caregivers” en dit omvat alle personen “with clear, recognized legal professional-ethical and/or cultural responsibility for the safety, health, development and well-being of the child, primarily: parents, foster parents, adoptive parents, caregivers in kafalah of Islamic law, guardians, extended family and community members,, education, school and early childhood personnel; child caregivers employed by parents; recreational and sports coaches, including youth group supervisors; workplace employers and supervisors; and institutional personnel (governmental or non-governmental) in the position of caregivers, for example responsible adults in health-care, juvenile-justice and drop-in and residential settings.”<sup>24</sup> Kortom, dit artikel is bepalend voor de acties die moeten worden ondernomen voor de preventie en bestrijding van o.a. alle vormen van geweld in de pleegzorg en in alle voorzieningen waarin kinderen worden opgenomen vanwege hun (geestelijke) gezondheidsproblemen of hun beschermingsbehoefte.

In het tweede lid van artikel 19 IVRK wordt aangegeven welke acties van een Verdragsstaat worden verlangd. De nadruk ligt op het nemen van preventieve maatregelen zoals sociale programma’s voor de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben. Daarnaast zijn uiteraard maatregelen nodig die een goede en tijdige interventie mogelijk maken ingeval een kind het slachtoffer is of dreigt te worden: opsporing, melding, onderzoek, behandeling en follow-up en indien nodig inschakeling van rechterlijke instanties.

Artikel 19 IVRK bevat geen uitdrukkelijke definitie van geweld. Het bevat een opsomming van vormen van geweld, mishandeling en verwaarlozing. In zijn

General Comment No 13<sup>25</sup> heeft het Kinderrechtencomité een uitgebreide, niet-uitputtende opsomming gegeven van onder anderen diverse vormen van “mental violence, physical violence, sexual abuse and exploitation and harmful practices”. Het geeft aan dat het label “violence” wordt geplakt op een veelheid van uiteenlopende handelingen. Het Comité heeft afzonderlijke aandacht gegeven aan één vorm van geweld: “corporal punishment”<sup>26</sup>. In dat document geeft het Comité als zijn opvatting dat verdragstaten alle vormen van lijfstraffen moeten verbieden en uitbannen en baseert dit op “everyone’s right to respect for his/her human dignity and physical integrity and equal protection under the law”.<sup>27</sup> Niet alleen het verbod op lijfstraffen maar ook de vraag of de melding van een (vermoeden van een) geval van geweld tegen kinderen (kindermishandeling) verplicht moet zijn heeft aanleiding gegeven tot veel discussie. Het VN Kinderrechtencomité geeft in dit verband als zijn opvatting: “In every country, the reporting of instances, suspicion or risk of violence should, at a minimum, be required by professionals working directly with children”. Een meldplicht is in Nederland zeer omstreden<sup>28</sup> maar voor de beroepskrachten werkzaam bij een zorgaanbieder in de jeugdzorg, met inbegrip dus van hen die werken in een residentiële voorziening, bestaat al een meldplicht (artikel 4.1.8 lid 1 sub b Jeugdwet).

<sup>25</sup> VN Kinderrechten comité, *General Comment nr. 13 on The right of the child to freedom from all forms of violence* (UN Doc. CRC/C/GC/13), 18 April 2011.

<sup>26</sup> VN Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 8 on The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment*, (CRC/C/GC/8, 2) maart 2007.

<sup>27</sup> VN Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 8 on The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment*, (CRC/C/GC/8, 2) maart 2007, par. 16. Zie ook: verwijzing naar bepalingen in andere verdragen die hiervoor aan de orde kwamen en naar General Comments van andere Comités en opvattingen van regionale Human rights bodies (para 22 – 25).

<sup>28</sup> Zie het krachtig negatieve commentaar van de KNMG op het voornemen van Staatssecretaris van Rijn om de verplichting in te voeren dat kindermishandeling moet worden gemeld aan Veilig Thuis: KNMG 2016.

<sup>24</sup> VN Kinderrechten comité, *General Comment nr. 13 on The right of the child to freedom from all forms of violence* (UN Doc. CRC/C/GC/13), 18 April 2011, par. 33.

Het andere belangrijke artikel voor dit onderdeel van dit onderzoek is artikel 37 IVRK. Artikel 37 onder a. herhaalt de inmiddels bekende norm (UDHR, ICCPR en CAT): States Parties shall ensure that no child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment.<sup>29</sup> Opgemerkt moet worden dat deze norm niet de beperking kent van het Verdrag tegen foltering, dat de verboden bejegening c.q. bestraffing plaatsvindt met een bepaald doel en door een “public official.” Onder artikel 37 IVRK mag een kind (= persoon onder de 18) onder geen enkele omstandigheid worden onderworpen aan foltering en de andere genoemde vormen van behandeling of bestraffing. Het doel van deze bejegening kan nooit een rechtvaardiging opleveren en het maakt niet uit of zij wordt verricht door een overheidsfunctionaris of een privé persoon.<sup>30</sup>

Er wordt in dit verband niet expliciet gesproken over het voorkomen van de hier genoemde bejegening. Maar de bepaling in artikel 37 onder c dat het kind het recht heeft contact te onderhouden met zijn of haar familie door middel van correspondentie en bezoeken kan een preventieve werking hebben. In het IVRK ontbreken specifieke regels betreffende de inspanningen die moeten worden geleverd om het gebruik van geweld te voorkomen. Er wordt kennelijk veel verwacht van een goede training van het personeel dat werkt in detentiecentra en andere residentiële voorzieningen voor jeugdige delinquenten.<sup>31</sup> Artikel 37 onder c bepaalt ook dat ieder kind die van haar of zijn

vrijheid is beroofd behandeld moet worden met menselijkheid en eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van haar of zijn leeftijd. Aan deze norm kan worden toegevoegd die voorkomt in artikel 40, lid 1 en die uiteraard ook geldt voor de hiervoor bedoelde kinderen: ieder kind dat wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld is ter zake van het begaan van een strafbaar feit heeft het recht op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind en die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van anderen vergroot.

De toepassing en de handhaving van deze normen voor behandeling van kinderen in het kader van het jeugdstrafrecht hebben o.a. geleid tot specifieke regels voor het gebruik van disciplinaire straffen en het gebruik van maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken. Deze regels zijn voor het eerst te vinden in de **Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**<sup>32</sup> en in de **United Nations Rules for the protection of juveniles deprived of their liberty (Havana Rules)**.<sup>33</sup> Het VN Kinderrechtencomité heeft een en ander als volgt samengevat in zijn General Comment No.10<sup>34</sup> (par. 89): “Restraint or force can be used only when the child poses an imminent threat of injury to him or herself or others, and only when all other means of control have been exhausted, The use of restraint or force, including physical, mechanical and medical restraint, should be under close and direct control of a medical and/or psychological professional. It must never be used as a means of punishment. Staff of the facility should receive training on the applicable

<sup>32</sup> Zie over deze Minimum Standards o.a. Liefwaard 2008, p. 78 – 81. Zij zijn in december 2015 vervangen door de Nelson Mandela Rules (zie noot 10).

<sup>33</sup> Zie met name par. 63 – 65 betreffende “Limitations of physical restraint and the use of force” en par. 66 – 71 betreffende “Disciplinary procedures”.

<sup>34</sup> VN Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 10 betreffende Children's rights in juvenile justice*, (UN Doc. CRC/C/GC/10), 25 April 2007.

<sup>29</sup> De rest van onderdeel (a) bepaalt dat de doodstraf en levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid van invrijheidstelling verboden zijn.

<sup>30</sup> Zie ook de Body of Principles for the protection of all persons under any form of detention or imprisonment (Aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 9 december 1988 (UN Doc. A/RES/43/173), Principle 6: “No circumstance whatever may be invoked as a justification of for torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld: UN Rules for the protection of juveniles deprived of their liberty (Havana Rules), UN GA res. 45/113, 14 December 1990, par. 81 – 87; En zie: Pinheiro 2006, in het bijzonder de aanbevelingen op p. 216 – 219: “to end violence against children in care and justice settings”.

standards and members of the staff who use restraint or force in violation of the rules and standards should be punished appropriately. Any disciplinary measure must be consistent with upholding the inherent dignity of the juvenile and the fundamental objectives of institutional care; disciplinary measures in violation of article 37 of CRC must be strictly forbidden, including corporal punishment, placement in a dark cell, closed or solitary confinement or any other punishment that may compromise the physical or mental health or well-being of the child concerned”.<sup>35</sup>

De Havana Rules zijn meer specifiek met betrekking tot disciplinaire maatregelen. Bijvoorbeeld: beperking van contact met de familie om welke reden dan ook is niet toegestaan en collectieve bestraffing moet worden verboden. Voorts wordt verlangd dat het gebruik van deze maatregelen bij wet wordt geregeld. De regeling moet omschrijven welk gedrag tot een disciplinaire sanctie kan leiden, de mogelijke sancties en hun duur en bepalen welke autoriteit een disciplinaire sanctie kan opleggen c.q. een beroep tegen de sanctie kan behandelen.<sup>36</sup>

Er is enige discussie (geweest) met betrekking tot de reikwijdte van de bepalingen in artikel 37 IVRK onder b, c, en d samenhangend met de interpretatie van “deprivation of liberty”. Het bepaalde in artikel 37 IVRK onder a koppelt dit begrip aan vrijheidsbenemende maatregelen in het jeugdstrafrecht suggererend dat de normen in artikel 37 alleen daarvoor gelden.<sup>37</sup> Maar de heersende opvatting is dat de reikwijdte van deze normen wordt bepaald door de definitie die wordt gegeven in de UN Rules for the protection of juveniles deprived of their liberty (1990) par. 11 (b): “The deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other

public authority”. Deze ruime uitleg wordt ook gedeeld door de Human Rights Committee in zijn interpretatie van artikel 10, lid 1 ICCPR dat een bepaling bevat gelijk aan die in het begin van artikel 37 onder c IVRK. Deze norm is van toepassing op “Anyone deprived of liberty under the laws and authority of the State who is held in the prisons, hospitals –particularly psychiatric hospitals detention camps or correctional institutions or elsewhere”.<sup>38</sup> Dit betekent dat de norm van artikel 37 (c) IVRK ook van toepassing is op alle kinderen die op grond van een rechterlijke beslissing of machtiging zijn geplaatst in tehuizen en andere 24-uurs voorzieningen en in de pleegzorg. Maar artikel 37 IVRK wordt in de praktijk in hoge mate geassocieerd met het jeugdstrafrecht. Dit blijkt ook uit de Concluding Observations van het Kinderrechtencomité. Er is weinig tot geen aandacht voor kinderen “deprived of their liberty” als gevolg van een kinderschermingsmaatregel.<sup>39</sup> Die aandacht zou kunnen worden gegeven onder artikel 19 IVRK dat ook voor deze kinderen geldt. Het daar bepaalde betreffende de bescherming tegen alle vormen van geweld en verwaarlozing impliceert het recht op een behandeling met menselijkheid en eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon. In dit verband zijn de “Guidelines for the Alternative Care of Children (2009)” van belang.<sup>40</sup> In paragraaf 96 en 97 worden regels gegeven betreffende het verbod van bepaalde disciplinaire maatregelen en het gebruik van “force and restraints” die in essentie dezelfde zijn die hierboven zijn geciteerd, voorkomend in General No. 10 van het VN Kinderrechtencomité.

Dat er de laatste jaren steeds meer aandacht is gekomen voor het begrip geweld tegen kinderen en de omvang, aard en achtergronden ervan blijkt ook

<sup>38</sup> VN Mensenrechtencomité, General comment no. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), (UN Doc. E/C.12/GC/21), 21 december 2009.

<sup>39</sup> Zie de voorbeelden in Schabas & Sax p.16 – 24 en 61.

<sup>40</sup> VN Algemene Vergadering, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, A/RES/64/142, 2009. Daarin worden lidstaten van de VN aangemoedigd om met deze Richtlijnen rekening te houden en er ruime bekendheid aan te geven.

<sup>35</sup> Zie par. 64 Havana Rules.

<sup>36</sup> Zie par. 66 – 71 Havana Rules.

<sup>37</sup> Zie daarover ook de Travaux Préparatoires.



uit een omvangrijke studie die is verschenen in 2006 van Paulo Sérgio Pinheiro van de VN naar geweld tegen kinderen wereldwijd.<sup>41</sup> Uit deze studie bleek dat mishandeling, misbruik en verwaarlozing van kinderen door ouders of verzorgers wereldwijd een probleem is en voor komt in alle lagen van de bevolking.

Samenvattend: het internationale recht kent als centrale norm het verbod op foltering en wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing. Dit verbod geldt dus ook voor alle kinderen die geplaatst zijn in een residentiële voorziening om welke reden dan ook en in de pleegzorg. Het IVRK geeft een nadere uitwerking van dit verbod in artikel 19 IVRK door een opsomming van allerlei vormen van geweld en verwaarlozing waartegen kinderen moeten worden beschermd dat tevens bepaalt welke maatregelen een Verdragsstaat moet nemen in dit verband. Voorts wordt in artikel 37 onder c IVRK het recht van de hiervoor bedoelde kinderen erkend op een menselijke behandeling met eerbied voor de waardigheid van het kind. Een nadere uitwerking van dit recht is te vinden in de regels betreffende het gebruik van disciplinaire maatregelen en het gebruik van dwang en beperking vermeld in de General Comment No. 10 van het Kinderrechtencomité, op basis van onder meer de United Nations Rules for the protection of juveniles deprived of their liberty, en in de Guidelines for Alternative Care of Children. Met deze ontwikkeling is geweld tegen kinderen uitdrukkelijk op de internationale agenda komen te staan. Dit heeft onder andere aanleiding gegeven tot een mondiale studie naar het fenomeen geweld.<sup>42</sup> Uit deze studie heeft de Secretaris-Generaal van de VN een speciale vertegenwoordiger voor geweld tegen kinderen benoemd.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Pinheiro 2006.

<sup>42</sup> Zie Pinheiro 2006.

<sup>43</sup> Zie <http://www.srsg.violenceagainstchildren.org>.

## 2.3 Europese mensenrechten (Raad van Europa)

### 2.3.1 Europese verdragen (EVRM en CPT)

**Het Europese verdrag inzake de rechten van de mens (EVRM)**<sup>44</sup> was het eerste mensenrechtenverdrag dat de norm van artikel 5 UVRM (1948) tot een (regionaal) bindende norm verhief in artikel 3: 'No one shall be subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment'.<sup>45</sup> Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft veel uitspraken gedaan met betrekking tot de interpretatie en schending van dit artikel. In het kader van dit onderzoek wordt volstaan met het vermelden van belangrijke opvattingen van het Hof:

- Torture wordt gedefinieerd als "deliberate inhuman treatment causing very serious and cruel suffering"<sup>46</sup>
- Inhuman treatment: daarvan is sprake als het minder ernstig is dan torture maar "must cause either actual bodily harm or intense physical or mental suffering". Een bedreiging met foltering kan, als het reëel en onmiddellijk is, worden beschouwd als een onmenselijke behandeling.
- Degrading treatment: daarvan is sprake als de behandeling bij het slachtoffer leidt tot gevoelens van angst, lijden en minderwaardigheid en dat blijkt geeft van een gebrek aan respect voor de menselijke waardigheid.

Een handeling is volgens het Europees Hof als foltering of als een onmenselijke behandeling aan te merken als de gedraging "a minimum level of severity" heeft bereikt. Dit hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval, zoals de

<sup>44</sup> Voluit: Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Aangenomen in Rome op 4 november 1950; in werking getreden op 3 september 1953.

<sup>45</sup> In deze tekst wordt "cruel" dat voorkomt in artikel 5 UDHR niet genoemd. Maar de opvatting van het Hof is dat die vermelding niet nodig is omdat het al onderdeel is van 'inhuman and degrading'.

<sup>46</sup> EHRM, Ireland v. United Kingdom, 18 juni 1978 (zaaknr. 5310/71) par. 25.

aard en de context van de behandeling, de wijze van de uitvoering ervan, de duur, de fysieke en mentale effecten en in sommige gevallen het geslacht, de leeftijd en de gezondheidstoestand van het slachtoffer.

Als het gaat over de vraag in hoeverre geweld in de opvoeding een schending van artikel 3 EVRM oplevert, hebben de uitspraken van het Europese Hof veelal betrekking op het gebruik van lijfstraffen in het Verenigd Koninkrijk. Zo leverde een zaak waarbij een stiefvader zijn negenjarig kind herhaaldelijk met kracht sloeg met een stok een schending op van artikel 3 EVRM.<sup>47</sup> En het feit dat de straffen niet in het openbaar plaatsvinden, doet niet af aan de mogelijke vernederende aard van de bestraffing.<sup>48</sup> In de jurisprudentie wordt duidelijk dat de overheid een positieve verplichting heeft om kinderen te beschermen tegen onmenselijke of vernederende behandelingen, gepleegd door overheidsorganen, maar ook door ouders thuis of onderwijzers op particuliere (niet door de overheid gefinancierde) scholen. Het verbieden van lijfstraffen op publieke scholen, geldt derhalve ook voor particuliere scholen.<sup>49</sup> Men zou op basis hiervan kunnen betogen dat een dergelijk verbod ook geldt voor instellingen of inrichtingen die zijn belast met de verzorging en opvoeding van kinderen.<sup>50</sup>

Het Europees Hof heeft tevens rechtspraak ontwikkeld over de positieve verplichting van de Staat ter bescherming van de gezondheid en het welzijn van kinderen in het primair onderwijs onder artikel 3 EVRM. In de O' Keeffe zaak<sup>51</sup> constateerde het Europees Hof (Grote Kamer) een schending van artikel 3 EVRM en hield het Hof de Staat aansprakelijk voor het niet-optreden in 1973 tegen kindermis-

bruik op nationale scholen.<sup>52</sup> Het Hof benadrukt dat de Staat is verplicht om er voor te zorgen dat er effectieve mechanismen bestaan voor het opsporen en aangifte doen of rapporteren van geweld, evenals een adequaat mechanisme voor rechtsbescherming achteraf. Voor het ontstaan van deze verplichting is het niet noodzakelijk dat de Staat wist van een concreet risico. Het Hof wijst erop dat er in O' Keeffe zaak voldoende aanwijzingen waren dat de staat zich al voor 1973 bewust was van problemen van seksueel misbruik binnen de nationale scholen. Volgens het Hof kan een systeem dat faalt om bijna 400 gevallen van seksueel misbruik door een enkele docent op te sporen en aan te pakken niet effectief worden genoemd.

Artikel 3 EVRM speelt ook een belangrijke rol wanneer er sprake is van vrijheidsbeneming. De omstandigheden waaronder een vrijheidsbeneming plaats vindt, kunnen leiden tot een schending van artikel 3 EVRM. Voorbeelden: teveel personen per cel leidend tot de noodzaak dat drie personen een bed moeten delen, onvoldoende sanitaire voorziening en ventilatie; het onthouden van voedsel, water en medische behandeling. Dergelijke omstandigheden worden vaak door het Hof beschouwd als "degrading treatment". Eenzame opsluiting die leidt tot complete isolatie die de persoonlijkheid van het individu vernietigt is een vorm van onmenselijke behandeling.<sup>53</sup>

Onder artikel 2 EVRM (het recht op leven) heeft het Europees Hof eveneens geoordeeld dat Staten een plicht hebben om het leven van kinderen in zorginstellingen die onder hun hoede vallen te beschermen. In een zaak waarbij vijftien gehandicapte jongeren in een zorginstelling in Bulgarije onder erbarmelijke omstandigheden om kwamen,

<sup>47</sup> Zie A. vs. UK, EHRM, 23 September 1998 (App. No. 25599/97).

<sup>48</sup> Zie Tyrer vs. UK, EHRM, 25 April 1978 (App. No. 5856/72).

<sup>49</sup> Zie Campbell and Cosans vs. UK, EHRM, 25 February 1982 (Appl. No 7511/76 and 7743/76).

<sup>50</sup> Zie ook: Liefwaard & Doek 2013, p. 270.

<sup>51</sup> Zie O'Keeffe vs. Ireland, EHRM, 28 January 2014 (App. No. 35810/09).

<sup>52</sup> In deze zaak ging het om privaat georganiseerde nationale scholen.

<sup>53</sup> Zie als voorbeeld ook de beslissing in *Sanev v. Bulgaria*, EHRM, 17 January 2012 (appl. No. 46760/06) over de leefomstandigheden in een zorginstelling voor mensen met een psychiatrische stoornis die als een schending van artikel 3 EVRM werden beschouwd.

nadat dringende verzoeken om aanvullende financiering en voedselvoorrading onbeantwoord waren gebleven, kwam het Europees Hof tot een schending van artikel 2 EVRM. Het Hof overwoog dat de slachtoffers aan de zorg van de autoriteiten waren toevertrouwd en dat de schrijnende situatie bekend moest zijn geweest bij de autoriteiten.<sup>54</sup> Het Hof oordeelde dat de autoriteiten onvoldoende maatregelen hadden genomen en daarmee tekort geschoten zijn in hun plicht de levens van de jongeren te beschermen. Bovendien was geen sprake van een effectief onderzoek naar het incident. Ook ingeval er geen overheidsinstanties zijn betrokken heeft de Staat onder artikel 2 EVRM een verantwoordelijkheid om kinderen effectief te beschermen tegen geweld. In gevallen van ‘serious forms of ill-treatment’ heeft de Staat een positieve verplichting voor het treffen van preventieve maatregelen tot het inrichten en uitvoeren van een behoorlijk strafrechtelijk onderzoek.<sup>55</sup>

**Het Europese verdrag voor de preventie van foltering en onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing (CPT)**<sup>56</sup> geeft geen nadere omschrijving van bedoelde behandeling of bestraffing. Het voorziet in de oprichting van een Europese commissie voor het voorkomen van foltering en onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing (CPT). De taak van deze commissie is om door middel van bezoeken aan inrichtingen, gevangenissen en ander plaatsen waar personen verblijven die van hun vrijheid zijn beroofd na te gaan of zij (adequaat) worden beschermd tegen foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Recentelijk heeft de Commissie zich nader uitgelaten over *Juveniles deprived of their liberty under criminal legislation*<sup>57</sup> Onder “Discipline and security” bevestigt de CPT de bestaande internationale standaards o.a. met betrekking tot isolering en eenzame opsluiting (under no circumstances for more than 3 days) en wijdt ook aandacht aan plaatsing van een opgewonden of gewelddadige jeugdige in een “calming-down room”: dit moet zeer uitzonderlijk zijn en voor niet langer dan een paar uur en niet gebruikt worden als een informele bestraffing. Interessant is ook het uitgangspunt voor disciplinaire straffen: “Restorative conflict resolution should be given priority over formal disciplinary procedures and sanctions”.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Zie *Nencheva e.a. vs. Bulgarije*, EHRM, 18 juni 2013 (App. No. 48609/06).

<sup>55</sup> Zie *M.C. vs. Bulgarije*, EHRM, 4 December 2003 (App. No. 39272/98).

<sup>56</sup> European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment is aangenomen in Straatsburg op 26 november 1987 en in werking getreden op 1 februari 1989. Die datum geldt ook voor Nederland die het verdrag ratificeerde op 12 oktober 1988.

<sup>57</sup> CPT, 24th General Report, 1 August 2013 – 31 December 2014, p. 49 - 57.

<sup>58</sup> CPT, 24th General Report, 1 August 2013 – 31 December 2014, p. 126.

### 2.3.2 Specifieke standaards voor kinderen in detentie / child-friendly justice

#### **De European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures** (2008)<sup>59</sup> bevat de meest specifieke standaards inzake het gebruik van geweld tegen jeugdige delinquenten, te weten “

use of force, physical restraint, separation, discipline and punishment”<sup>60</sup>. De regels zijn grosso modo een bevestiging van de internationale standaards, zoals het gebruik van geweld of van fysieke belemmering beperken tot het strikt noodzakelijke en zo kort mogelijk en geen straf in de vorm van eenzame opsluiting of van beperking van contact met of bezoek van de familie (unless the disciplinary offence relates to such contact or visits, Rule 95.6). Maar het kent enkele bijzonderheden die elders niet werden aangetroffen.

Bijvoorbeeld: “use of force” in geval van een poging om te ontsnappen; afzondering in een “calm-down cell” maximaal 24 uur en de regel: Restorative conflict resolution and educational interaction with the aim of norm validation shall be given priority over formal disciplinary hearings and punishments (Rule 94.1)<sup>61</sup>. In het commentaar bij deze regels worden nadere uitwerking of voorbeelden gegeven van omstandigheden waarin het gebruik van

bijvoorbeeld geweld soms nodig kan zijn<sup>62</sup>. Voorts wordt er op gewezen dat sommige regels verder gaan dan die in de European Prison Rules (EPR). Bijvoorbeeld: eenzame opsluiting als straf is verboden (Rule 95.3) terwijl in de EPR wordt bepaald dat dit mogelijk is in uitzonderlijke gevallen en voor een bepaalde periode (Rule 60.5).

**De Guidelines on child-friendly justice** (2010)<sup>63</sup> bevatten een groot aantal regels bedoeld om te bevorderen dat kinderen die betrokken raken bij gerechtelijke procedures (strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratieve) een kindvriendelijke bejegening krijgen. Maar zij geven geen specifieke regels inzake het gebruik van disciplinaire maatregelen en het gebruik van geweld jegens kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd.

## 2.4 Conclusies

De ontwikkelingen in het internationale en Europese recht overziend die relevant zijn voor de bescherming tegen geweld van kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd (in de ruime zin van de Havana Rules) kan het volgende worden geconcludeerd:

- Het begon in 1948 met het verbod van foltering, wrede, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing (art. 5 UDHR). De basis voor dit verbod vormt ongetwijfeld het recht van een ieder op respect voor zijn menselijke waardigheid en zijn fysieke en geestelijke integriteit dat expliciet of impliciet in mensenrechtenverdragen is erkend.
- Dit verbod werd omgezet en verder uitgewerkt in bindende internationale en Europese mensenrechtenverdragen, te beginnen met het EVRM (1950), gevolgd door het ICCPR (1966) en het CAT

<sup>59</sup> Raad van Europa, Comité van ministers, *Recommendation CM/Rec (2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*, 5 november 2008. Zie ook de European Prison Rules van 2006 (Raad van Europa, Comité van ministers, *Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules*, 11 januari 2006), de regels in dit document met betrekking tot “Discipline and punishment”, “use of force and instruments of restraint” komen grosso modo overeen met die van de Standard Minimum Rules. Bijvoorbeeld: regeling bij wet van mogelijke disciplinaire maatregelen; verbod van collectieve bestraffing, lijfstraffen en plaatsing in een donkere cel.

<sup>60</sup> Raad van Europa, Comité van ministers, *Recommendation CM/Rec (2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*, 5 november 2008, Rules 90-95.

<sup>61</sup> In het rapport van de CPT (zie noot 42) worden deze standaards onderschreven en bevestigd.

<sup>62</sup> Raad van Europa, Comité van ministers, *Recommendation CM/Rec (2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*, 5 november 2008.

<sup>63</sup> De Guidelines on child-friendly justice zijn op 27 november 2010 aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa (coe Document cm 2010/147/Add.2 final).

(1984) en herhaald c.q. bevestigd in op kwetsbare groepen gerichte mensenrechtenverdragen (vrouwen, kinderen, migranten en personen met een handicap).

- Het verbod werd ook uitgewerkt in Standards en Rules voor gevangenen met regels betreffende het gebruik van disciplinaire maatregelen en fysiek belemmerende maatregelen (SMR for the Treatment of Prisoners (1955, 1957 en 1977) en de Nelson Mandela Rules (2015) en de European Prison Rules (2006). De daarin gegeven regels gelden uiteraard ook voor jeugdige gevangenen.
- Maar er bleek behoefte te bestaan aan regels ter bescherming tegen geweld die specifiek rekening houden met de bijzondere noden en kwetsbaarheid van kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd. De aandacht ging aanvankelijk vooral uit naar de bescherming in geval van vrijheidsbeneming in het kader van het (jeugd) strafrecht (Beijing Rules 1984 en Havana Rules 1990, samengevat in GC No 10 van het Kinderrechtencomité). Het resultaat: een gedetailleerde set van regels betreffende het gebruik van disciplinaire maatregelen en het gebruik van fysiek belemmerende maatregelen. Zij zijn ook te vinden in de European Rules for juvenile offenders subject to sanctions and measures (2008). Een nieuwe ontwikkeling op dit terrein betreft de prioriteit die moet worden gegeven aan herstel gerichte oplossingen en opvoedkundige interactie in geval van schending van disciplinaire of andere regels (European Rules 2008 Rule 94.1 en Rule 38.1 Nelson Mandela Rules 2015).
- Maar het heeft tot 2009 geduurd voordat regels werden opgesteld specifiek voor de bescherming van kinderen tegen geweld die buiten de sfeer van het strafrecht van hun vrijheid zijn beroofd: children in alternative care. De Guidelines voor zorg voor deze kinderen bevatten regels met betrekking tot het gebruik van disciplinaire en dwangmaatregelen die bedoeld zijn om deze kinderen dezelfde bescherming tegen geweld te bieden als de kinderen die om strafrechtelijke redenen van hun vrijheid zijn beroofd.
- Ten slotte: geconstateerd moet worden dat voor kinderen die om administratieve redenen van hun vrijheid zijn beroofd, denk in het bijzonder aan de vele vluchtelingen kinderen in Europa in detentie of in asielzoekers centra, geen specifieke internationale of Europese regels bestaan ter bescherming tegen geweld.

### 3 Algemeen strafrechtelijk perspectief <sup>64</sup>

Het strafrechtelijke perspectief ten aanzien van geweld tegen kinderen (hieronder ook wel kindermishandeling) is in de loop van de vorige eeuw niet veel veranderd. Wel heeft op een aantal relevante onderdelen uitbreiding van strafbepalingen dan wel van de gronden voor strafverzwaring plaatsgevonden. Het Wetboek van Strafrecht stelt mishandeling strafbaar (art. 300 e.v. Sr). In het wetsontwerp werd mishandeling omschreven als het aan een ander opzettelijk toebrengen van lichamenlijk leed of als het opzettelijk toebrengen van lichaamsspijn of lichamenlijk letsel.<sup>65</sup> Mishandeling ziet vooral op fysieke mishandeling. In de literatuur is discussie over de vraag of artikel 300 e.v. Sr ook van toepassing is op psychische mishandeling.<sup>66</sup> De Hoge Raad heeft in 2013 bevestigd dat psychologische mishandeling niet onder art. 300 Sr valt.<sup>67</sup>

Kindermishandeling is in Nederland niet afzonderlijk strafbaar gesteld en daarmee ontbreekt ook een definitie van kindermishandeling. Mishandeling van kinderen wordt door de wetgever gezien als een bijzonder ernstig feit en als gevolg hiervan als strafverzwarende omstandigheid (art. 304 onder 1 Sr). Sinds 1 juli 2009 is strafverzwaring mogelijk ook aan de orde ingeval kinderen mishandeld worden door personen van wie het kind is, is belast met het gezag over de minderjarige of een kind dat hij verzorgt en

opvoedt als behorend tot zijn gezin.<sup>68</sup> Opmerkelijk hierbij is dat deze strafverzwaring niet geldt voor medewerkers die zich in een residentiële instelling schuldig maken aan mishandeling van een kind.

Het Openbaar Ministerie heeft in een aanwijzing nadere regels gesteld voor het onderzoek in en de strafvervolgning van kindermishandeling.<sup>69</sup> In deze beleidsregels wordt dezelfde definitie van kindermishandeling gehanteerd als neergelegd in de Jeugdwet en eerder in de Wet op de jeugdzorg (zie hoofdstuk 4).<sup>70</sup> Voor zover thans valt te overzien heeft deze definitie niet geleid tot nadere specificering van het strafrechtelijke begrip mishandeling.

Ook andere delictsomschrijvingen zoals bedreiging (artikel 285 Sr), moord en doodslag (artikel 287 en 289 Sr), dood door schuld en zware mishandeling door schuld (artikel 307-308 Sr) en verwaarlozing (artikel 255/256 Sr) vallen onder het begrip kindermishandeling. Een nalaten valt volgens de aanwijzing eveneens onder kindermishandeling. Daarbij kan worden gedacht aan het niet zoeken van medische hulp voor een kind ter afwendning van gevaar voor haar of zijn gezondheid of aan ernstige verwaarlozing die leidt tot grote schade voor de lichamenlijke en/of geestelijke gezondheid van het kind.<sup>71</sup> Naast de verschillende vormen van mishandeling en verwaarlozing zoals eerder genoemd, omvat geweld tegen kinderen (of kindermishandeling) in strafrechtelijke zin ook seksueel misbruik. Strafrechtelijke vervolging kan geschieden op basis

<sup>64</sup> Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op Liefwaard en Doek 2013. Voor een uitgebreidere beschouwing wordt naar deze bijdrage verwezen.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>66</sup> Zie bijvoorbeeld: Baaijens-van Geloven 2005, p. 20-21: Baaijens-van Geloven stelt zich op het standpunt dat 'de wetgeving en jurisprudentie ruimte bieden voor een strafrechtelijke aanpak van psychologische mishandeling', mits sprake is van letsel of benadering van de gezondheid. Voor 'geestelijk lijden, voor zover daar geen letsel of schade aan de gezondheid uit voortvloeit, biedt de wet weinig aanknopingspunten'.

<sup>67</sup> Hoge Raad 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX9407

<sup>68</sup> Stb. 2009, 245.

<sup>69</sup> Aanwijzing opsporing en vervolging inzake kindermishandeling, Stcrt. 2010, 16597. Deze aanwijzing werd vastgesteld op 11 oktober 2010 en trad in werking op 1 november 2010.

<sup>70</sup> Het begrip kindermishandeling heeft een enorme groei doorgemaakt en is in de loop der tijd veel ruimer geworden; Baartman 2009.

<sup>71</sup> Zie verder artikel 255-258 Sr; Een voorbeeld waarbij het niet tijdig inschakelen van medische hulp kan leiden tot de dood van het slachtoffer: HR 30 september 2003, NJ 2005, 60.

van de delictsomschrijvingen, zoals: verkrachting (artikel 242 Sr), seksueel binnendringen van kinderen onder de 16 of 12 jaar (artikelen 245/244 Sr) en ontucht (artikel 247 Sr). Ook bepaalde zedenmisdrijven zonder lichamelijk contact zijn door de wetgever strafbaar gesteld, zoals: kinderpornografie (art. 240b Sr), grooming (art. 248e Sr), openbare schennis van eerbaarheid (art. 239 Sr) en seksuele corruptie (art. 248d Sr). Ontucht met misbruik van gezag of vertrouwen is apart strafbaar gesteld in artikel 249 Sr. Dit heeft betrekking op ontucht gepleegd door ouders, pleegouders, stiefouder, maar ook professionals in bijvoorbeeld inrichtingen of instellingen waar kinderen verblijven. Verder bevat artikel 248 Sr strafverzwarende bepalingen ten aanzien van bepaalde zedenmisdrijven onder meer voor (pleeg)ouders en andere aan wie de zorg over een kind is toevertrouwd.

Samengevat kan bij geweld tegen kinderen vervolging van ouders dan wel anderen die verantwoordelijk zijn voor de verzorging en opvoeding van een kind plaatsvinden op grond van voornoemde strafbepalingen. Daarmee reguleert het strafrecht geweld tegen kinderen (kindermishandeling), ook als deze niet thuis verblijven, maar bijvoorbeeld zijn opgenomen of geplaatst in pleeggezinnen, residentiële of gesloten instellingen of justitiële jeugdinrichtingen. Van belang is dan ook vast te stellen dat het algemeen strafrechtelijke kader van toepassing is op alle in dit onderzoek centraal staande vormen van (uithuis)plaatsing in inrichtingen, instellingen en voorzieningen. In het verlengde hiervan kan het strafrecht een rol spelen in geval van geweld tussen jongeren onderling.

Tot slot is vermeldenswaardig dat het Wetboek van Strafrecht sinds 2006 genitale verminking van meisjes onder de achttien jaar uitdrukkelijk strafbaar stelt. Sindsdien wordt genitale verminking van meisjes strafrechtelijk gezien als een ernstige vorm van fysieke mishandeling.<sup>72</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat de wet geen afzonderlijke bepaling kent waarin genitale verminking strafbaar wordt gesteld, het kan echter gezien worden als een vorm van mishandeling (artikel 7 lid 2 en 3 Sr). Ook zijn de regels ten aanzien van rechtsmacht uitgebreid in die zin dat strafvervolging in Nederland ook mogelijk is ten aanzien van genitale verminking buiten land, ook als deze gedraging in het betreffende land niet strafbaar is gesteld. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303 Sr, voor zover het feit oplevert genitale verminking van een persoon van het vrouwelijke geslacht die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt (Artikel 7, lid 2 onder d Sr). Dit geldt ook voor de persoon die geen Nederlandse nationaliteit heeft, maar wel zijn vaste woon- of verblijfplaats in Nederland (artikel 7 lid 3 Sr). Met andere woorden is de eis van dubbele strafbaarheid is komen te vervallen. De komst van deze strafbepaling is van belang omdat er regelmatig meisjes genitale verminking ondergaan als zij worden meegenomen naar het land van herkomst van de ouders (tijdens bijvoorbeeld een vakantieperiode). Vanaf 2006 kan een mishandeling van een meisje zoals deze strafvervolging opleveren van bijvoorbeeld de vader.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Wet van 22 december 2005, Stb. 2006, II; Baartman beschouwt genitale verminking als een schending op het recht op zelfbeschikking; Baartman 2009, p.13.

<sup>73</sup> Zie voor een uitgebreide beschouwing van de genitale verminking problematiek: Liefwaard en Doek 2013, p. 275 en 276.

## 4 Algemeen civielrechtelijk perspectief<sup>74</sup>

In Nederland bestaat van oudsher de visie dat het opvoeden van kinderen een privézaak is voor de ouders of verzorgers. Pas begin jaren negentig is de tendens ontstaan dat de overheid zich meer is gaan bemoeien met de opvoeding en ontwikkeling van kinderen als gevolg van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>75</sup> De overheid zag een steeds grotere rol weggelegd om de ouders te helpen met hun pedagogische taak. Het toezicht van de opvoedingspraktijk werd geïntensiveerd en het moest mogelijk worden om in sommige situaties de ouders te dwingen zich te laten ondersteunen; niet alleen bij vastgestelde problemen, maar ook bij risicogevoallen of beginnende problemen.<sup>76</sup> Zo is er steeds meer aandacht ontstaan voor vroegsignalering, screening en risicotaxatie.

Minderjarigen staan in Nederland onder gezag dat kan worden opgesplitst in ouderlijk gezag en voogdij (artikel 1:245 BW).<sup>77</sup> Ouderlijk gezag betekent dat de ouders bevoegd zijn voor hun kinderen alledaagse beslissingen te nemen. Ook beslissingen inzake medische zorg en onderwijs vallen onder ouderlijk gezag. Gezag brengt ook mee dat ouders regels mogen stellen voor het gedrag van hun kinderen met inbegrip van de mogelijkheid goed gedrag te belonen en overtreding van gedragsregels te bestraffen. Tot en met begin van dit millennium werd het ouderlijk tucht recht erkend in de rechtspraak. Binnen de grenzen van het ouderlijk tucht recht leverde het opzettelijk slaan van een kind geen mishandeling op. De wederrechtelijkheid die in mishandelend gedrag werd verondersteld, ontbrak in deze gevallen. Dit recht bestond niet voor instellingen die belast waren met

de verzorging en opvoeding van kinderen. Voor dergelijke instellingen en inrichtingen bestonden aparte regels ten aanzien van disciplineren (zie onder 5).

In 2007 is artikel 1:247 BW uitgebreid met de bepaling dat '[i]n de verzorging en opvoeding van het kind (...) ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe[passen]'. Deze bepaling geldt ook voor de verzorging en opvoeding door voogden en pleegouders (art. 1:248 BW). Verdedigd kan worden dat met de komst van deze bepaling er geen ruimte meer is voor het ouderlijk tucht recht als rechtvaardigingsgrond voor mishandeling van kinderen. Tot 2005, het jaar waarin het wetsvoorstel tot wijziging van art. 1:247 BW werd ingediend, leek de tijd nog niet rijp voor een dergelijk civielrechtelijke verbod op geweld in de opvoeding. Het wetsvoorstel van 2005 kwam mede onder invloed van de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité en andere internationale sancties tot stand. In de jaren tachtig werd nog fel en emotioneel gereageerd op een voorstel van Doek in 1986 om een dergelijk verbod op geweld in de wet op te nemen.<sup>78</sup> Eerder stelden Liefwaard en Doek dat de opvatting dat ouders het recht of de ruimte moeten hebben hun kinderen zo nodig fysiek te straffen lang geworteld is geweest in de Nederlandse samenleving.<sup>79</sup>

Het BW geeft geen specifieke definitie van geweld, al wordt wel uitdrukkelijk verwezen naar 'geestelijk of lichamelijk geweld', alsmede naar 'enige andere vernederende behandeling'. Volgens de wetgever vallen alle vormen van kindermishandeling onder deze formulering, derhalve ook seksueel geweld, en moet geestelijk geweld als een vorm van verwaar-

<sup>74</sup> Dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op Liefwaard en Doek 2013.

<sup>75</sup> Hermans en Vergeer 2002.

<sup>76</sup> Bucks & Bot 2012, p. 37.

<sup>77</sup> In dit onderzoek wordt vooral ingegaan op ouderlijk gezag.

<sup>78</sup> Doek 1987, p.206.

<sup>79</sup> Liefwaard en Doek 2013, p. 259.



lozing worden beschouwd.<sup>80</sup> De tijdens de parlementaire behandeling geuite veronderstelling dat het zou moeten gaan om opzettelijk geweld dat pijn veroorzaakt lijkt een misvatting. Ook gedragingen die geen (directe) fysieke pijn opleveren, maar die wel vernederend zijn, zoals bijvoorbeeld kleinerende opmerkingen vallen onder deze bepaling en daarmee onder de definitie van geweld. Ook lijkt hiermee het pleit van de pedagogische of corrigerende tik beslecht.

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van kinderbeschermingsmaatregelen in de loop van de vorige eeuw valt op dat Nederlandse wetgeving geen verwijzing kent naar geweld tegen kinderen als grondslag voor een kinderbeschermingsmaatregel. Bij de invoering van de Kinderwetten in 1905 stond de bescherming van het verwaarloosde kind centraal,<sup>81</sup> hetgeen verklaart waarom er geen expliciete verwijzing naar kindermishandeling in de wetgeving van die tijd te vinden was. De verdere ontwikkeling laat geen veranderingen zien en in het Burgerlijk Wetboek werd en wordt volstaan met een algemene en ruim geformuleerde grondslag voor het treffen van kinderbeschermingsmaatregelen. Er wordt gesproken van een ernstige bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige (OTS, artikel 1:255 BW) en een ernstige bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige en de ouder niet in staat is de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen, bedoeld in artikel 247 lid 2 BW of de ouder het gezag misbruikt (beëindiging van het ouderlijk gezag, artikel 1:266 BW). Een directe link naar kindermishandeling is te vinden in een van de specifieke gronden voor het opleggen van de maatregel tot het beëindigen van het ouderlijk gezag. Dit is mogelijk als de ouder het gezag misbruikt. Hiermee wordt bedoeld op een schending van plichten van de ouders door nalatigheid en door daden, waarbij onder misbruik van gezag uitdrukkelijk ook valt: het plegen van

enig misdrijf gericht tegen het kind zoals (zware) mishandeling van het kind of seksueel misbruik.<sup>82</sup>

Hiermee wordt geenszins beweerd dat geweld tegen kinderen geen rol van betekenis speelt of heeft gespeeld ter rechtvaardiging van kinderbeschermingsmaatregelen of bij de uitvoering daarvan. In dit verband valt een aantal ontwikkelingen op. Het heeft in Nederland tot het einde van de jaren zestig geduurd voordat het thema kindermishandeling aandacht kreeg in het publieke en politieke domein. De aandacht voor kindermishandeling ging vanaf dat moment uitdrukkelijk verder dan de aandacht voor verwaarlozing van kinderen. Er ontstond een uitvoerige discussie onder artsen over kindermishandeling, waarbij ontwikkelingen in Verenigde staten een belangrijke rol speelden (zie par. 2.2.2).<sup>83</sup> Er valt een parallel te trekken met de ontwikkeling die in diezelfde periode in andere landen en op internationaal niveau plaatsvonden zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Het een en ander leidde uiteindelijk tot de ruime formulering van kindermishandeling zoals neergelegd in artikel 1 lid 1 Jeugdwet en de voormalige Wet op de jeugdzorg: *'elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel'*. Deze formulering is voorgesteld door de Raad voor het Jeugdbeleid in 1988 ligt ten grondslag aan de verschillende beleidsstukken die de afgelopen jaren

<sup>80</sup> Kamerstukken II 1990/91, 21938, nrs. 1-2.

<sup>81</sup> Met een onmiskenbare koppeling aan het misdadige kind; zie Weijers & Liefwaard 2007b.

<sup>82</sup> Kamerstukken II, 2008/09, 32015 nr. 3, p. (MvT).

<sup>83</sup> Het artikel van C. Henry van Kempen e.a. speelden hierbij in het bijzonder een grote rol, zie voor een uitgebreide beschouwing: Van Montfoort 1994.

zijn opgesteld inzake de bestrijding en voorkoming van kindermishandeling.<sup>84</sup>

Het debat dat in de jaren zestig en zeventig plaatsvond leidde ook tot de instelling van een interdepartementale Commissie Kinder-mishandeling en de oprichting van de vereniging kindermishandeling. Naar aanleiding hiervan werden in 1972, 4 vertrouwensartsen aangesteld door de regering, waarbij advies kon worden gevraagd over situaties van kindermishandeling.<sup>85</sup> Dit instituut ontwikkelde zich uiteindelijk tot het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, tegenwoordig het Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK) welke verder gaat onder de nieuwe organisatie 'Veilig thuis'. Het AMHK is een voorziening waar advies wordt gegeven over, en melding kan worden gedaan naar situaties inzake kindermishandeling. Het AMHK verleent daarbij zo nodig ondersteuning. Het AMHK heeft een wettelijke basis in het voormalige artikel 11 van de Wet op de Jeugdzorg en is thans opgenomen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (artikel 4.4.1 Wmo, zie artikel ook 1.2 in de Jeugdwet). Het AMHK sluit voor de definiëring van het begrip kindermishandeling aan bij de definitie die staat omschreven in artikel 1 lid 1 Jeugdwet.

In Nederland bestaat er geen wettelijk geregelde meldplicht voor vermoedens van kindermishandeling, deze staat overigens wel ter discussie.<sup>86</sup>

Wel is er een verplichting voor professionals en hulpverlenersorganisaties om een Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling op te stellen.<sup>87</sup>

Een voorbeeld hierbij is de meldcode die is opgesteld door de Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG).<sup>88</sup>

Een uitzondering geldt bovendien voor de beroepskrachten die werkzaam zijn bij een zorgaanbieder in de jeugdzorg, met in begrip dus van hen die werken in een residentiële voorzieningen, voor hen bestaat wel een meldplicht (artikel 4.1.8 lid 1 sub b Jeugdwet).

<sup>84</sup> 'Kindermishandeling is elke vorm van voor het kind bedreigende en gewelddadige interactie van fysieke, psychologische of seksuele aard, die de opvoeders het kind in de afhankelijkheidsrelatie, actief of passief, opdringen waardoor ernstige schade wordt berokkend aan het kind in de vorm van fysiek letsel en/of psychische stoornissen'; Raad voor het Jeugdbeleid 1988, p. 38.

<sup>85</sup> Zie voor de ontwikkeling van het instituut vertrouwensarts: Van Montfoort 1994.

<sup>86</sup> Zie onder noot 25.

<sup>87</sup> Stb. 2013, 142: Op 1 juli 2013 is de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in werking getreden. De wet bepaalt dat organisaties (ook jeugdzorg) een meldcode moeten hebben én het gebruik ervan moeten bevorderen.

<sup>88</sup> KNMG 2014; De Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg sluiten voor de definiëring van het begrip kindermishandeling aan bij de definitie die de KNMG-meldcode hiervoor geeft.

# 5 Justitiële jeugdinrichtingen en residentiële instellingen, inclusief gesloten plaatsingen in het kader van jeugdbescherming

Dit hoofdstuk beschrijft welke wettelijke voorzieningen zijn getroffen - in de periode van 1945 tot heden - om kinderen die in een justitiële jeugdinrichting en in het kader van jeugdbescherming zijn geplaatst in een instelling, te beschermen tegen geweld, met als doel een beter begrip te krijgen van de ontwikkeling van het juridisch kader ten aanzien van geweld tegen kinderen. Allereerst wordt kort stilgestaan bij het onderscheid tussen particuliere en rijksinstellingen. Vervolgens wordt beschreven wanneer en hoe justitiële jeugdinrichtingen en residentiële instellingen zijn geregeld. Steeds wordt specifiek ingegaan op de vraag wat er is geregeld over geweld en hoe dit wordt gedefinieerd.

## 5.1 Particulier versusrijksinstellingen

Vanaf het begin van de twintigste eeuw, in de periode van de Kinderwetten uit 1901 tot aan het begin van de jaren zestig, waren het voornamelijk de particuliere instellingen of inrichtingen in Nederland die waren belast met de zorg, behandeling en verpleging van kinderen op basis van een civielrechtelijke als strafrechtelijke titel.<sup>89</sup> De zorg voor 'ontspoorde kinderen' was gebaseerd op een **samenwerking tussen de overheid en het particuliere initiatief**, door middel van subsidieverstrekking ten behoeve van de zorg voor deze kinderen. De vereisten voor een subsidie zullen in paragraaf 5.2.1 worden uitgewerkt. Jongeren die in

het kader van een kinderschermingsmaatregel uit huis waren geplaatst, begonnen in een **particulier opvoedingsgesticht** en konden worden overgeplaatst naar een overheidsinstelling als ze ernstige gedragsproblemen vertoonden. Vanuit de protestantse en katholieke kringen werden (her) opvoedingsgestichten opgericht. Het opvoedingsklimaat in deze heropvoedingsgestichten laat zien dat het gebruik van lijfstraffen in opkomst was.<sup>90</sup> Kinderen waren onderworpen aan strenge regels; overtreding van de regels betekende straf.

Slechts in bepaalde gevallen nam de Nederlandse overheid zelf de opvoeding in handen. Naast de particuliere inrichtingen bestond er een aantal **tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten** (ROG's).<sup>91</sup> Hierin werden kinderen geplaatst die als een 'te zware last' werden beschouwd voor de particuliere inrichtingen en een langdurige heropvoeding nodig hadden.<sup>92</sup> De strafrechtelijk geplaatsten werden in eerste instantie in een rijksopvoedingsgesticht geplaatst, vanwege de strenge tuchtmiddelen en veiligheidsmaatregelen, maar ook vanwege observatie.<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Liefwaard en Doek 2013, p. 264.

<sup>90</sup> Liefwaard en Doek 2013, p. 264.

<sup>91</sup> Zie Groenveld e.a. 1997, p. 351; Rijksopvoedingsgestichten waren gevestigd in Alkmaar, Avereerst, Amersfoort, Leiden en Doetinchem voor Jongens en voor meisjes in Montfoort.

<sup>92</sup> Delicat 2011, p. 15 en 16, Boendermaker & uit Beijerse 2008, p. 17.

<sup>93</sup> Boendermaker & uit Beijerse 2008, p. 29.

De rijksinstellingen vielen onder nationale wet- en regelgeving. Voor de particuliere instellingen bestond er, afgezien van het algemeen strafrechtelijke kader dat gold voor iedereen, geen specifieke nationale wet- en regelgeving ten aanzien van minderjarigen die het gebruik van geweld reguleerde. Dit zou reden geven om nader onderzoek te verrichten naar de reglementen van de diverse particuliere instellingen, waarbij aandacht wordt besteed aan de vraag of en hoe geweld werd gereguleerd.

## 5.2 Regelgeving (vanaf 1945 – heden)

### 5.2.1 *Het inrichtingsverblijf en de kindervetten*

**De Kinderwetten van 1901** omvatten drie wetten: de civielrechtelijke kindervet, de strafrechtelijke kindervet en de kinderbeginselenwet.<sup>94</sup> De kinderrechter kon een kind op basis hiervan opnemen in een door hem aangewezen gesticht of inrichting dat geschikt was.<sup>95</sup> De Kinderwetten gingen ervan uit dat de particuliere instellingen in eerste instantie de uitvoerende taak op zich zouden nemen, hiervoor kregen ze een subsidie van de overheid. Om voor deze subsidie in aanmerking te komen, stelde de regering voorwaarden betreffende regelingen ten behoeve van gezondheid, zedelijkheid, schoolonderwijs en vakonderricht.<sup>96</sup> Afspraken over geweld maakten hier geen deel van uit. Buiten deze subsidievoorwaarden waren de particuliere instellingen, in tegenstelling tot de rijksinstellingen, tot de invoering van de Wet op de jeugdhulpverlening in 1989 redelijk vrij om eigen regelgeving en beleid te bepalen ten aanzien van de verzorging en opvoeding van kinderen.<sup>97</sup> Diende men geen subsidieaanvraag in dan droeg de

rijksoverheid geen kennis van het beleid en de werkwijze van de particuliere instelling.

Eén van de zogenaamde Kinderwetten van 1901, **de kinderbeginselenwet**, omvatte beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jongeren. Lijfstraffen werden niet aanvaardbaar geacht, maar disciplineren werd tot aan het begin van de jaren tachtig gezien als een gerechtvaardigd opvoedingsinstrument<sup>98</sup> De artikelen 6 t/m 10 van de Kinderbeginselenwet bepaalden in grote lijnen het regime in de rijksinstellingen. In deze instellingen waren enkele disciplinaire straffen geoorloofd, zoals: het onthouden van het schrijven of ontvangen van brieven, van bezoek of van andere voorrechten; verstrekking van water en brood in plaats van het gewone voedsel; opsluiting in een cachot; en de gewone sluiting in de boeien (artikel 10 Beginselenwet). Het straffen werd afhankelijk van de leeftijd van het kind, beperkt in duur.<sup>99</sup> Het algemeen toezicht op de gang van zaken in de tuchtcholen en de rijksopvoedingsgestichten werd uitgeoefend door een Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies.<sup>100</sup>

In 1947 vond er een **herziening van de Civielrechtelijke Kinderwet**<sup>101</sup> plaats. De herziening zorgde er onder andere voor dat er kwaliteitseisen werden gesteld aan de voogdij-instelling.<sup>102</sup> Of de kwaliteitseisen betrekking hadden op de veiligheid of een verbod op geweld vermelden, zou nader onderzoek vereisen in de lagere regelgeving.<sup>103</sup> De overheid kreeg hierdoor steeds meer invloed bij het particulier initiatief.<sup>104</sup>

<sup>98</sup> Liefwaard en Doek 2013, p. 265.

<sup>99</sup> De opsluiting in het cachot kon bij kinderen tot 14 jaar bijvoorbeeld maximaal 4 dagen duren. Zie ook: Boendermaker & uit Beijerse 2008, p. 17.

<sup>100</sup> Artikelen 189 en 190 Kinderbeginselenwet.

<sup>101</sup> Stb. 1947, H 232.

<sup>102</sup> Weijers en Liefwaard 2007b, p. 177 en 178.

<sup>103</sup> Het ging dit vooronderzoek te buiten om deze kwaliteitseisen te bestuderen.

<sup>104</sup> Groenveld e.a. 1997, p. 394.

<sup>94</sup> Civielrechtelijke kindervet van 6 februari 1901, Stb. 1901, 62, Strafrechtelijke kindervet van 12 februari 1901, Stb. 1901, 63 en de Kinderbeginselenwet van 12 februari 1901, Stb. 1901, 64.

<sup>95</sup> Artikel 14 Besluit.

<sup>96</sup> Winnubst 1967, p. 41.

<sup>97</sup> Weijers en Liefwaard 2007a, p. 178.

In 1965 traden de **Beginselenwet voor de Kinderbescherming** en het **Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming** in werking. De Beginselenwet verving de Kinderbeginselenwet van 1901. In de nieuwe Beginselenwet was een aantal regels opgenomen ten aanzien van de rechtspositie van jongeren in rijksinrichtingen. Zo was de maatregel van afzondering mogelijk op grond van twee soorten bepalingen. De eerste vorm van afzondering had geen strafkarakter en was bedoeld voor de situatie waarin de jongere een aanval van histerie kreeg, of op eigen verzoek (artikel 22 beginselenwet). De tweede vorm van afzondering had een strafrechtelijk karakter en was bedoeld als ordemaatregel (artikel 25 beginselenwet).<sup>105</sup> In de Beginselenwet werd het gebruik van geweld niet uitdrukkelijk gereguleerd.

In 1982 werd de **Beginselenwet voor de Kinderbescherming gewijzigd** met een aantal belangrijke gevolgen voor de rechtspositie van kinderen in rijksinrichtingen.<sup>106</sup> Zo werden de disciplinaire straffen afgeschaft en moest elke rijksinrichting een commissie van toezicht hebben waarbij de jeugdige beklag kon instellen (artikel 26a e.v.). Straffen (zoals afzondering) werden sindsdien gezien als een pedagogische maatregel tot herstel van de orde en het goede functioneren van de inrichtingen, die enkel mochten worden gebruikt als uiterste middel.<sup>107</sup> In de jaren tachtig en negentig bleek overigens dat er een terugval in disciplineren en straffen plaatsvond.<sup>108</sup>

In 1984 werd het **Reglement betreffende de positie van hen die in een rijksinrichting voor Kinderbescherming zijn opgenomen** ingevoerd onder artikel 24 van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming.<sup>109</sup> Ondanks dat dit reglement een ministeriële regeling betrof en geen wet in formele zin, werd er voor het eerst en vrij gedetail-

leerd de (grotendeels materiele) rechtspositie van de jongeren beschreven. Er werden bepalingen opgenomen omtrent de informatievoorziening, de medische, hygiënische en materiele verzorging, de persoonlijke bezittingen, vorming en ontspanning, briefwisseling, het bezoek en andere contacten met de buitenwereld, het dagprogramma en het zakgeld. Een uitdrukkelijk verbod op geweld was niet opgenomen. Deze regeling had alleen betrekking op kinderen in rijksinrichtingen.

De eerste wet die specifiek van toepassing was op particuliere instellingen voor minderjarigen, was de **Wet op de jeugdhulpverlening (Wjhv) van 1989**.<sup>110</sup> Met de komst van de Wjhv kwamen de Beginselenwet voor de Kinderbescherming en het Uitvoeringsbesluit te vervallen. De Wjhv had als uitgangspunt dat de rijksoverheid, de provincies en het particulier initiatief ieder vanuit eigen verantwoordelijkheid gestalte gaven aan de jeugdhulpverlening. Beoogd werd om de samenhang op het terrein van de jeugdhulpverlening te vergroten en de verzuiling binnen de overheid en de uitvoeringsprovincies tegen te gaan.<sup>111</sup> Het begrip 'kwaliteit' deed zijn intreden in de Wjhv.<sup>112</sup> Ook werd er in de Wjhv een klachtrecht opgenomen voor belanghebbenden (artikel 46 e.v.). In de Wjhv was geen uitdrukkelijk verbod te vinden betreffende het gebruik van lijfstraffen of andere vormen van geweld. Wel werd er voor het eerst een definitie van kindermishandeling geformuleerd in artikel 34a, lid 3 Wjhv en gold het daarmee samenhangende meldrecht bij het advies-en meldpunt kindermishandeling. Degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding was verplicht, kon nu, zonder toestemming van degene die het betrof, inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kon worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden

<sup>105</sup> Weijers en Liefwaard 2007b, p. 178.

<sup>106</sup> Stb. 1982, 273.

<sup>107</sup> Weijers en Liefwaard 2007b, p. 179.

<sup>108</sup> Groenveld e.a. 1997, p. 300.

<sup>109</sup> Stb. 1984, 114.

<sup>110</sup> Stb. 1989, 358. Dit betekende het einde van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming.

<sup>111</sup> Stb. 1990, 503.

<sup>112</sup> De Wjhv bevatte een afzonderlijk hoofdstuk inzake kwaliteit, daarop waren een aantal uitvoeringsbesluiten gebaseerd.

van kindermishandeling te onderzoeken (artikel 34c, lid 3 Wjvh). Onder kindermishandeling werd verstaan: *elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel.* Er gold bovendien een meldplicht ten aanzien van het bestuur van een voorziening of instelling die bekend was geworden met het feit dat een persoon die werkzaam was bij de voorziening of de instelling zich mogelijk schuldig had gemaakt aan kindermishandeling. Tevens gold er een meldplicht voor een werknemer van een voorziening of instelling die bekend was geworden met het feit dat een bij die instelling werkzame andere persoon, zich mogelijk schuldig had gemaakt aan kindermishandeling (artikel 34e Wjvh). Men ziet hier voor de eerste keer dat geweld tegen kinderen uitdrukkelijk in nationale wetgeving wordt gedefinieerd, onder de noemer van kindermishandeling. Met deze definitie wordt ook voor het eerst aangegeven dat kindermishandeling, zoals gedefinieerd in de Wjvh niet aanvaardbaar moet worden geacht en een bedreiging vormt voor de ontwikkeling van een kind.

In het **Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming** werd het reglement van de rechtspositie van kinderen waarvan de vrijheid was ontnomen op basis van een strafrechtelijke titel verder uitgewerkt. Geweld werd door middel van beperkende maatregelen gereguleerd. Een beperkende maatregel was bijvoorbeeld dat kinderen in een afzonderingsruimte konden worden geplaatst wanneer de directeur dat nodig achtte (artikel 15 Besluit).

Met het oog op de kwaliteit van (gesloten) jeugdhulpverleningsinstellingen moesten er regels worden opgesteld aan welke eisen de instellingen moesten voldoen (artikel 35 Wjvh). Deze werden nader uitgewerkt in het **Besluit kwaliteitsregels**

**jeugdhulpverlening**.<sup>113</sup> Dit besluit maakt geen melding van regulering van geweld.

Vanaf 1989 werden de justitiële jeugdinrichtingen gevormd. De ontwikkeling van het juridische kader van de justitiële inrichtingen en de residentiële instellingen zal hierna apart worden beschreven. Nog steeds werd er een onderscheid gemaakt tussen particuliere en overheidsinstellingen. Kinderen met een civielrechtelijke en strafrechtelijke titel werden pas vanaf 2010 niet meer bij elkaar geplaatst.

### 5.2.2 Regelgeving justitiële jeugdinrichtingen (jji's)

In 2001 zijn de **Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)** en het **Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj)** ingevoerd. Beide instrumenten reguleren de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen in justitiële jeugdinrichtingen. De kinderbeginselenwet werd ingetrokken. De Bjj en het Rjj regelen in detail op welke gronden en door wie het kind in zijn grondrechten mag worden beperkt.<sup>114</sup> Dit omvat het toepassen van dwangmiddelen en het opleggen van ordemaatregelen en disciplinaire straffen, alsmede regels over procedurele voorschriften die moeten worden nageleefd.<sup>115</sup> Zo zijn er een vijftal disciplinaire straffen: opsluiting (elders), uitsluiting van deelname aan activiteiten, ontzegging van bezoek, beperking, weigering of intrekking van verlof, en geldboete (artikelen 54-59 Bjj). Daarnaast kent de Bjj een aantal ordemaatregelen: uitsluiting, afzondering elders, en tijdelijke overplaatsing (artikelen 24-27 Bjj).

In de Bjj is geen verbod op het gebruik van geweld te vinden, ook niet in het kader van de opvoedingsdoelstelling zoals neergelegd in artikel 2 van de Bjj.

<sup>113</sup> Stb. 1990, 112; artikelen 17-23 Besluit.

<sup>114</sup> Weijers & Liefwaard 2007a, p. 207.

<sup>115</sup> Zie: Kamerstukken II 1997/98, 26 016, nr. 3, p.61; De achterliggende gedachte van de minister van Justitie was bij het invoeren van de disciplinaire straffen om de eigen verantwoordelijkheid van het kind te onderkennen en een grens te trekken met betrekking tot de ordemaatregelen.

Wel reguleert de Bjj het gebruik van geweld tegen de wil van de ouders en/of het kind. Zo is de directeur van de justitiële jeugdinrichting bijvoorbeeld bevoegd om geweld te gebruiken voor zover dit noodzakelijk is voor, onder andere, de handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting of voor uitvoering van een door de directeur genomen beslissing (artikel 40 lid 1 Bj). Ook de selectiefunctionaris of een daartoe door hem aangewezen personeelslid of medewerker is bevoegd jegens een jeugdige geweld te gebruiken in het kader van de uitvoering van een door hem genomen beslissing of de voorkoming van het zich onttrekken van de jeugdige aan het op hem uitgeoefende toezicht (artikel 40 lid 2). Verder wordt een aantal specifieke vormen van geweld geregeld zoals controlemaatregelen (uitsluiting, afzondering elders en tijdelijke overplaatsing) en het toepassen van dwangmaatregelen, zoals fixatie en dwangmedicatie. De op de Bjj gebaseerde **Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen**<sup>116</sup> definieert het begrip 'geweld' als: 'elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken'. Onder het aanwenden wordt verstaan het gebruiken van geweld, maar ook het dreigen met geweld (art. 1 onderdeel d en e Regeling geweldsinstructie justitiële jeugdinrichtingen). Zoals eerder bleek heeft de wetgever in 2007 een civielrechtelijk verbod op geweld in de opvoeding ingevoerd. Dit is niet direct van toepassing op opvoeders in de justitiële jeugdinrichting, al konden hier voorheen ook kinderen in het kader van voogdij worden geplaatst.

In de Bjj is tevens een aparte beklagregeling, beroeps- en bemiddelingsprocedure opgenomen (art. 64 e.v. Bjj). Dit heeft onder andere geleid tot rechtspraak van de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). In de gepubliceerde klachtrechtspraak zijn wel uitspraken te vinden over ongeoorloofd gebruik van geweld, disciplinaire straffen en/of dwangmaatregelen. Een eerste inventarisatie heeft geleerd dat deze tot op heden echter niet hebben kunnen bijgedragen aan de verdere invulling van het begrip geweld. Verder onderzoek zou moeten leren hoe de RSJ precies aankijkt tegen het gebruik van geweld in de justitiële jeugdinrichtingen en accommodaties voor gesloten jeugdzorg en hoe zich dit bijvoorbeeld verhoudt tot de rechtspraak van beklag- en klachtencommissies. Tot slot kan nog worden gewezen op de 'beginselen van een goede bejegening' ontwikkeld door de RSJ.<sup>117</sup> De beginselen omvatten een geheel van normen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel zijn ondergaan. Hieronder valt onder meer het beginsel van veiligheid, welk beginsel relevant kan zijn voor de vraag hoe inrichtingen en instellingen de veiligheid van jongeren waarborgen, ook bijvoorbeeld tegen geweld tussen jongeren onderling.

### 5.2.3 Regelgeving residentiële instellingen

In januari 2005 trad de **Wet op de jeugdzorg (Wjz)** in werking.<sup>118</sup> Deze wet verving de Wjvh en bouwde daarop voort. De toegang tot de jeugdzorg verliet sindsdien via één centraal loket per regio: bureau jeugdzorg. Vanaf 2008 omvatte de Wjz tevens een regeling ten aanzien van gesloten jeugdzorg (artikel 29a e.v. Wjz). Ook in de Wjz was geen uitdrukkelijk verbod te vinden betreffende het gebruik van lijfstraffen of andere vormen van geweld in de (gesloten) jeugdzorginstellingen. Wel was er net als in de Wjvh een definitie van kindermishandeling geformuleerd in artikel 1 lid 1 Wjz en gold er een

<sup>116</sup> Strct. 2001, 156, p. 23.

<sup>117</sup> Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2012.

<sup>118</sup> Stb. 2004, 306.

meldrecht (artikel 53, lid 3 Wjz) en een meldplicht voor het bestuur van de instelling en de personen die werkzaam waren in de instelling (artikel 21 Wjz) zoals beschreven in paragraaf 5.2.1.

De Wjz nam afstand van de Bij in die zin dat het enkel een gering aantal beperkende of dwangmaatregelen reguleerde. Voor wat betreft de gesloten jeugdzorginstellingen werd het regime van beperkende maatregelen niet tot in het detail geregeld en werd dit mede bepaald door het doel van het verblijf en in het hulpverleningsplan van de jeugdige vastgelegd.<sup>119</sup> In het hulpverleningsplan werd aangegeven welke beperkende maatregelen in welke situaties konden worden toegepast en voor welke periode.<sup>120</sup> Beperkende maatregelen die niet in het hulpverleningsplan waren opgenomen, mochten alleen worden toegepast voor zover dat noodzakelijk was ter overbrugging van tijdelijke noodsituaties (artikel 6.3.7 Jw).<sup>121</sup> Zo gaf artikel 290 Wjz een gesloten jeugdzorginstelling de bevoegdheid om een kind vast te pakken en vast te houden voor zover dit nodig was om te voorkomen dat hij of zij zich onttrok aan de noodzakelijke jeugdzorg of voor zover dit nodig was voor de veiligheid van het kind of anderen. Een zeer vergaande bevoegdheid betrof de nagenoeg ongeclausuleerde regeling ten aanzien van dwangmedicatie (artikel 29p Wjz). Ook voorzag de regeling in maatregelen ingeval van tijdelijke noodsituaties. De verdere regulering van deze beperkingen werd aan de afzonderlijke jeugdzorginstellingen overgelaten. Daarbij gold het algemene criterium van ‘verantwoorde zorg’. Dit wilde zeggen dat de zorg van goed niveau moest zijn en in ieder geval doeltreffend, doelmatig en cliëntgerichtheid (artikel 24, lid 1 Wjz).

In 2015 is de **Jeugdwet** ingevoerd, deze wet vervangt onder andere de Wjz. Net als in de voormalige Wjz is er een definitie van kindermishandeling geformuleerd in artikel 1 lid 1 Jeugdwet en geldt de daarmee samenhangende verplichte meldcode en het meldrecht (artikel 4.1.7. Jeugdwet), zoals beschreven in paragraaf 5.2.1.

In de Jeugdwet is specifiek een meldplicht opgenomen voor de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling ten aanzien van ‘iedere calamiteit’ en ‘geweld’ die bij de verlening van jeugdhulp of bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering heeft plaatsgevonden (artikel 4.1.8 lid 1 sub a en b Jeugdwet).<sup>122</sup> Met *iedere calamiteit* wordt bedoeld: een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de jeugdhulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een jeugdige of een ouder heeft geleid (artikel 1.1 Jeugdwet). Met *geweld* wordt bedoeld: lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld jegens een jeugdige of een ouder, of bedreiging daarmee, door iemand die werkzaam is voor de jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling, of door iemand die werkzaam is voor een rechtspersoon die in opdracht van de aanbieder of gecertificeerde instelling jeugdhulp verleent of door een andere jeugdige of ouder met wie de jeugdige of ouder gedurende het etmaal of een dagdeel bij de aanbieder verblijft (artikel 1.1 Jeugdwet).

<sup>119</sup> Zie voor een uitgebreide beschouwing par. 5.3.5 in Legemaate 2014.

<sup>120</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 30644, nr. 3, p.14; gedacht kan worden aan beperkingen als plaatsing op de kamer, beperkingen rondom internet, tv en bellen.

<sup>121</sup> Dit kan voor maximaal 7 dagen waarmee een gekwalificeerde gedragswetenschapper binnen 24 uur na aanvraag moet instemmen.

<sup>122</sup> MvT Jeugdwet, *Kamerstukken II*, 2012/13, 33684, nr. 3, p. 98; Hierin staat dat dat geweld van welke aard ook vanzelfsprekend achterwege dient te blijven bij de verlening van jeugdhulp. De jeugdhulpaanbieder moet tevens optreden als er geweld ontstaat tussen kinderen of ouders onderling, terwijl zij bij een aanbieder verblijven.



Het regime van dwangmaatregelen ten aanzien van de (gesloten) jeugdhulp is nagenoeg ongewijzigd overgenomen uit de Wjz.<sup>123</sup> De dwangmaatregelen moeten voldoen aan het algemene criterium ‘verantwoorde hulp’ welke neerkomt op: ‘hulp van goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgerichtheid wordt verleend’ (artikel 4.1.1. lid 1 Jeugdwet).

Uit de Thematische wetsevaluatie gedwongen zorg blijkt dat er in de praktijk onderling grote verschillen zijn tussen de gesloten jeugdzorginstellingen en de wijze waarop met beperkende maatregelen wordt omgegaan.<sup>124</sup> In vergelijking met het regime in de justitiële jeugdinrichtingen wordt de uitvoering namelijk veel meer geregeld door de instellingen zelf in huisregels, werkinstructies en protocollen. Zo wordt in de Jeugdwet niet specifiek geregeld hoe lang een jongere in afzondering kan worden geplaatst en waar die plaatsvindt. Ook blijkt uit de wetsevaluatie dat men in de gesloten jeugdzorginstellingen minstens even vaak gebruik maakt van dwangmaatregelen als in de justitiële jeugdinrichtingen en dat vrijwel alle beperkende maatregelen die in de justitiële jeugdinrichtingen worden toegepast, ook worden toegepast in de gesloten jeugdzorg instellingen.<sup>125</sup>

Als er in een (gesloten) jeugdhulpinstelling een onrechtmatige behandeling of bestraffing plaatsvindt, zijn er een aantal juridische mogelijkheden. Zo is er de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij een onafhankelijke klachtencommissie (artikel 4.2.1. Jeugdwet). Voor instellingen van gesloten

jeugdzorg bestaat bovendien ook de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (artikel 6.5.1. Jeugdwet). Zie paragraaf 5.2.2. over de gepubliceerde klachtrecht-spraak tot op heden.

## 5.3 Conclusies

Als we de ontwikkeling van het juridisch kader ten aanzien van geweld tegen kinderen in de periode van 1945 tot heden in de justitiële jeugdinrichtingen en residentiële instellingen bezien, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Vanaf het begin van de twintigste eeuw waren het de rijksinstellingen die onder nationale wet- en regelgeving vielen. Een uitdrukkelijk verbod op geweld was hierin niet opgenomen. In de rijksinstellingen werden lijfstraffen niet aanvaardbaar geacht, maar disciplinerend werd tot aan het begin van de jaren tachtig gezien als een gerechtvaardigd opvoedingsinstrument. Vanaf de jaren tachtig werden de disciplinaire straffen afgeschaft.
- Voor de particuliere instellingen bestond er tot de komst van de Wjhw uit 1989, afgezien van het algemeen strafrechtelijke kader dat gold voor iedereen, geen specifieke nationale wet- en regelgeving ten aanzien van minderjarigen die het gebruik van geweld reguleerden. Buiten de gestelde subsidievoorwaarden (die geen betrekking hadden op de regulering van geweld) om waren de particulieren instellingen redelijk vrij om eigen regelgeving en beleid te bepalen ten aanzien van de verzorging en opvoeding van kinderen.

<sup>123</sup> Zie paragraaf 6.3 Jeugdwet voor gesloten jeugdhulp: artikel 6.3.1 (beperking van de vrijheden: plaatsverbod, tijdelijk plaatsing in afzondering, tijdelijke overplaatsing, vastpakken en vasthouden), artikel 6.3.2 (gedwongen jeugdhulp, gedwongen medische behandeling), artikel 6.3.3 (beperkingen van brief-of telefoonverkeer of van andere communicatiemiddelen, beperkingen van bezoek of bezoek onder toezicht), artikel 6.3.4. (controlemaatregelen: onderzoek aan lichaam en kleding, urine-onderzoek, onderzoek van de kamer, onderzoek van poststukken).

<sup>124</sup> Legemaate e.a. 2014, p. 275.

<sup>125</sup> Legemaate e.a. 2014, p. 294.

- De invoering van de Wjvh in 1989 kan worden gezien als een belangrijk markeerpunt. Naast dat zowel de particuliere als de rijksinstellingen sindsdien onder nationale regelgeving vielen, werd geweld tegen kinderen voor het eerst uitdrukkelijk in nationale wetgeving gedefinieerd, onder de noemer van kindermishandeling. Met deze definitie werd ook voor het eerst aangegeven dat kindermishandeling, zoals gedefinieerd in de Wjvh niet aanvaardbaar moet worden geacht. Er geldt sindsdien een meldrecht bij het advies-en meldpunt kindermishandeling.
- In het verdere verloop van de nationale wet- en regelgeving kan worden gesignaleerd dat de beperkende- en dwangmaatregelen voor de justitiële jeugdinrichtingen in detail worden geregeld in tegenstelling tot de residentiële inrichtingen, waar deze slechts beperkt worden gereguleerd. In vergelijking met het regime in de justitiële jeugdinrichtingen wordt de uitvoering in de residentiële instellingen veel meer geregeld door de instellingen zelf in huisregels, werkinstructies en protocollen.
- Opvallend is dat met de komst van de Jeugdwet in 2015 de term 'geweld' afzonderlijk is gedefinieerd in de nationale wetgeving voor minderjarigen. In de Jeugdwet is een specifieke meldplicht neergelegd voor de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling ten aanzien van 'iedere calamiteit' en 'geweld' die bij de verlening van jeugdhulp of bij de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering heeft plaatsgevonden.

# 6 Pleegzorg

Dit hoofdstuk beschrijft welke wettelijke voorzieningen zijn getroffen - in de periode van 1945 tot heden - om kinderen in pleegzorgvoorzieningen te beschermen tegen geweld. Chronologisch wordt beschreven wanneer en hoe pleegzorg is geregeld. Steeds wordt specifiek ingegaan op de vraag wat er is geregeld over geweld en hoe dit wordt gedefinieerd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het algemeen strafrechtelijke en civielrechtelijke kader uiteraard ook geldt. Zo is het verbod op het gebruik van geweld in de opvoeding op grond van art. 1:248 jo. 1:247 lid 2 BW ook van toepassing op pleegouders.

## 6.1 Regelgeving (vanaf 1945 – heden)

Pleegzorg is een fenomeen van alle tijden en heeft in informele vorm altijd al bestaan. De komst van de **Kinderwetten uit 1901** zorgden er voor dat er voor de pleegzorg een nieuw tijdperk aanbrak. Er kwamen namelijk subsidies beschikbaar zodat de pleegzorgopvang werd gestimuleerd. Er konden sindsdien voorwaarden gesteld worden aan de pleegzorg, ook al waren deze in het begin summier en kwamen er op neer op dat er ‘bed-bad-brood’ geboden moest worden. Het begrip ‘veiligheid’ speelde geen rol. Bij de keuze voor pleegouders werd voornamelijk gelet op hun religieuze opvatting, meer dan op hun pedagogische kwaliteiten.<sup>126</sup> De kwaliteit van de gezinsopvang was dikwijls slecht en de pleegouders hadden financiële motieven om een kind op te vangen.<sup>127</sup> Het was uitzonderlijk wanneer een pleegkind behandeld werd als een eigen kind. Zo was er sprake van uitbuiting en mishandeling en

pleegouders zouden de subsidie voor het pleegkind niet voor het pleegkind gebruiken. Ook ontstonden er vaak dubieuze verhoudingen tussen pleegvaders en pleegdochters, waarbij het pleegkind geen klacht durfde te uiten uit vrees of onzekerheid.<sup>128</sup> Bovendien zouden voogdijverenigingen niet meer naar het kind omkijken nadat een gezin in een pleeggezin was geplaatst.<sup>129</sup> Er ontstonden in dit kader ook huizen van dagopvang voor schoolgaande kinderen, die door omstandigheden (alcoholisme, prostitutie of misdadigheid van de ouders) aan hun lot werden overgelaten.<sup>130</sup> Uit onderzoek blijkt dat in deze huizen kinderen onder erbarmelijke omstandigheden leefden en mede naar aanleiding hiervan ontstond de Pleegkinderenwet.<sup>131</sup>

**De Pleegkinderenwet van 1951**<sup>132</sup> verbeterde de controlemogelijkheden van de ouders op hun kinderen in pleeggezinnen en instellingen aanzienlijk. Het toezicht op de pleeggezinnen verbeterde. Als er een redelijk vermoeden bestond dat er in het pleeggezin misstanden heersten of dreigden te ontstaan werd er een onderzoek ingesteld door de raad voor de kinderbescherming (artikel 7 Pleegkinderenwet). Als het belang van het pleegkind dit vorderde, kon de Raad voor de Kinderbescherming besluiten dat het pleegkind niet langer in het pleeggezin bleef (artikel 10 Pleegkinderenwet). Als er gegronde vrees voor verwaarlozing van de belangen van een of meer kinderen bestond, kon er ook worden besloten dat er helemaal geen pleegkinderen meer in het

<sup>126</sup> Punselie 2006, p.9.

<sup>127</sup> Roeland 1980, p. 86.

<sup>128</sup> Roeland 1980, p. 83.

<sup>129</sup> Punselie 2006, p.10.

<sup>130</sup> Groeneveld e.a. 1997, p. 355.

<sup>131</sup> Groeneveld e.a. 1997, p. 355.

<sup>132</sup> Stb. 1951, 595.

pleeggezin mochten worden verzorgd en opgevoed (artikel 11 Pleegkinderenwet).

Vanaf de jaren zeventig zag men niet veel heil meer in grote gestichten en werden pleeggezinnen geschikter geacht voor kinderen. Als men een kind in een gewoon huis onderbracht, gaf men het kind de beste kans op een gewone ontwikkeling, zo vond men.

In **1989** komt de pleegzorg onder de **Wet op de jeugdhulpverlening (Wjhw)** te vallen.<sup>133</sup> Aan de Wjhw lagen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit als uitgangspunt ten grondslag.

Hulpverlening moest plaatsvinden in de minst ingrijpende vorm, zo dicht mogelijk bij de plaats waar de jeugdige duurzaam verbleef en gedurende een zo kort mogelijke periode; liever pleegzorg dan plaatsing in een tehuis. Gebruikelijk was dat de kinderrechter een machtiging tot plaatsing in een pleeggezin in algemene zin aan de gezinsvoogdij-instelling verleende, waarna de gezinsvoogdij-instelling een aanbieder voor pleegzorg inschakelde om op zoek te gaan naar een pleeggezin. De aanbieder bekeek welke door haar gescreende pleeggezinnen in aanmerking kwamen.<sup>134</sup> In de Wjhw werden een paar bepalingen gewijd aan pleegzorgplaatsing. Met het oog op de kwaliteit van de pleegzorggezinnen moesten er regels worden opgesteld aan welke eisen de pleeggezinnen dienden te voldoen (artikel 35 Wjhw). Voor een verdere uitwerking van de Wjhw zie paragraaf 5.2.1.

Regels met betrekking tot de kwaliteit van pleeggezinnen werden verder beschreven in het **Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening uit 1990**.<sup>135</sup> Zo moest een pleegouder (evenals de overige leden van het pleeggezin boven de twaalf jaar) beschikken over een verklaring van geen bezwaar, afgegeven door de raad voor de kinderbescherming (artikel 18, lid 4 Besluit). Hierna zal de verklaring van geen bezwaar nader worden uitgewerkt. Daarna werd de geschiktheid van het pleeggezin voorafgaand aan de

plaatsing beoordeeld (artikel 19, lid 6 Besluit). De centrale voor pleeggezinnen moest specifieke deskundigheid bezitten ten aanzien van voorlichting, werving, selectie en voorbereiding van pleeggezinnen (artikel 18 Besluit). Of er tijdens de screening rekening werd gehouden met de opvattingen over geweld of straf in de opvoeding van de pleegouders staat niet uitdrukkelijk vermeld in het Besluit en zou reden kunnen geven voor nader onderzoek naar de toenmalige beleidsregels en praktijk.

*De verklaring van geen bezwaar*

Tot de invoering van de **Wet op de justitiële documentatie en op de verklaring omtrent gedrag**<sup>136</sup> in **1959** bestond er geen deugdelijke regeling inzake justitiële documentatie en de verklaring omtrent gedrag. In **2004** is de **Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens**<sup>137</sup> en het daarop gebaseerde **Besluit justitiële gegevens**<sup>138</sup> in werking getreden die de voorgaande wet verging. Sindsdien wordt de verklaring afgegeven door de minister van Justitie. Voor het afgeven van een verklaring van geen bezwaar ligt een zwaardere toetsing ten grondslag dan aan het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Bij het onderzoek in verband met de verklaring raadpleegt de Raad de volgende gegevensbestanden voor alle bewoners van 12 jaar en ouder op het pleegadres: het Bevolkingsregister, het archief van de Raad voor de Kinderbescherming en het Justitieel Documentatie Register (JDR). De Raad voor de Kinderbescherming zal geen verklaring van geen bezwaar afgeven als feiten bekend worden die duiden op een zodanig gedrag, zodanige mentaliteit of zodanige omstandigheden van (één van) de aspirant pleegouders of leden van het aspirant pleeggezin, dat het aan hen geven van verantwoordelijkheid voor de opvoeding of de (tijdelijke) zorg voor kinderen, een gevaar voor het welzijn van deze kinderen zou opleveren.<sup>139</sup>

<sup>133</sup> Stb. 1989, 358. Dit betekende het einde van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming.

<sup>134</sup> Punselie 2006, p. 65.

<sup>135</sup> Stb. 1990, 503; artikelen 17-23 besluit.

<sup>136</sup> Stb. 1955, 395.

<sup>137</sup> Stb. 2004, 552.

<sup>138</sup> Stb. 2004, 130.

<sup>139</sup> Raad voor de Kinderbescherming, *Protocol Afstand, Screening, Adoptie en Afstammingsvragen (ASAA)*, 2013, p. 23.

In 2005 trad de **Wet op de jeugdzorg (Wjz)**<sup>140</sup> in werking. In hoofdstuk IVa van de wet (art. 28a, b, c en d) werd een deel gewijd aan pleegzorg. De pleegouders moesten, zoals ook was geregeld in het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening beschikken over een verklaring van geen bezwaar die voor de opvang en opvoeding van het pleegkind is afgegeven door de raad voor de kinderbescherming, waaruit blijkt dat er geen sprake is van bezwarende feiten en omstandigheden voor het verzorgen en opvoeden van het pleegkind (artikel 28a Wjz). Voor een verdere uitwerking van de Wjz zie paragraaf 5.2.1

In 2011 werd er een **kwaliteitskader** ontwikkeld door Jeugdzorg Nederland.<sup>141</sup> Zo werden voor alle 28 pleegzorgaanbieders in Nederland afspraken vastgelegd over de wijze waarop aspirant pleegouders gescreend moesten worden, zodat er minder onderlinge verschillen zouden ontstaan tussen de pleegzorgaanbieders. Pleeggezinnen moesten sindsdien een aantal criteria doorlopen voordat zij geschikt werden geacht. Een criterium was onder andere het bieden van een veilige leefomgeving aan het pleegkind.<sup>142</sup>

In 2015 is de **Jeugdwet** ingevoerd. De wet vervangt onder andere de Wjz en de Pleegkinderenwet, tevens is de Wet Verbetering positie pleegouders integraal opgenomen. De artikelen 5.1 tot en met 5.4 geven speciale regels voor pleegzorg. De voorwaarden waaraan een pleeggezin moet voldoen zijn overgenomen uit de Wjz. Voor een verdere uitwerking van de Jeugdwet zie paragraaf 5.2.3.

## 6.2 Conclusies

Als we de ontwikkeling van het juridisch kader ten aanzien van geweld tegen kinderen in de periode van 1945 tot heden in de pleegzorg bezien, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Tot de komst van de Pleegkinderenwet in 1951 waren de vereisten voor pleegzorggezinnen summier geregeld en speelde veiligheid nauwelijks een rol. Pas vanaf 1951 werden de controle-mogelijkheden op de pleeggezinnen aanzienlijk verbeterd.
- Met de komst van de Wjzv in 1989 werd het begrip 'kwaliteit' geïntroduceerd en moesten er regels worden opgesteld aan welke eisen de pleeggezinnen dienden te voldoen. Bovendien moest een pleegouder (evenals de overige leden van het pleeggezin boven de twaalf jaar) beschikken over een verklaring van geen bezwaar, afgegeven door de Raad voor de kinderbescherming.
- Er is de afgelopen jaren een tendens te zien dat het bieden van een veilige leefomgeving aan het pleegkind steeds belangrijker is geworden, dit is vooral neergelegd in kwaliteitskaders en richtlijnen, maar ook in de thans geldende Jeugdwet uit 2015.

<sup>140</sup> Stb. 2004, 306

<sup>141</sup> Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant-pleegouders 2011; Dit is een richtlijn voor de werkwijze waaraan alle organisaties voor Jeugd & Opvoedhulp die pleegzorg bieden zich hebben geëngaat.

<sup>142</sup> Onder f, Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant-pleegouders 2011.

# 7 Voorzieningen voor kinderen met een licht verstandelijke beperking

Dit hoofdstuk beschrijft welke wettelijke voorzieningen zijn getroffen – in de periode van 1945 tot heden – om kinderen met een licht verstandelijke beperking, kortweg LVB-kinderen, te beschermen tegen geweld. Allereerst wordt de term LVB gedefinieerd. Vervolgens wordt chronologisch beschreven wanneer en hoe voorzieningen voor LVB-kinderen zijn gereguleerd, waarbij steeds specifiek wordt ingegaan op de vraag wat er is geregeld over geweld en hoe geweld wordt gedefinieerd. Om dit te doen wordt eerst gekeken naar het terrein voor LVB-kinderen die vrijwillige jeugdzorg/hulp ontvangen. Hierbij wordt ingegaan op LVB-jongeren die in orthopedagogische behandelcentra verblijven. Ten slotte wordt kort ingegaan op LVB-kinderen die in residentiële instellingen verblijven in het kader van een kindbeschermingsmaatregel en op andere gronden dan jeugdbescherming. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het algemeen strafrechtelijke en civielrechtelijke kader ook van belang is voor voorzieningen voor LVB-kinderen.

## 7.1 Terminologie

In de loop der tijd zijn er verschillende aanduidingen geweest voor LVB-kinderen. Zo had men het in de negentiende eeuw nog over zwakzinnigen, idioten, imbecielen en debielen. Langzamerhand werd in de eerste helft van de negentiende eeuw een onderscheid gemaakt tussen enerzijds krankzinnigen, die werden getypeerd als ziek van geest, en anderzijds zwakzinnigen, die een toestand van geesteszwakte wellicht geholpen zouden kunnen worden door het stimuleren van hun geestelijke ontwikkeling.<sup>143</sup> Vanaf 1945 is er voortdurend een aanpassing van de terminologie

geweest.<sup>144</sup> Tegenwoordig (sinds 2002) spreken we van LVB-kinderen als iemand significante beperkingen heeft in zijn intelligentie, uitgedrukt in een totale IQ-score tussen de 50 en 85 en zijn (sociaal) aanpassingsgedrag.<sup>145</sup>

## 7.2 Regelgeving (vanaf 1945 – heden)

### 7.2.1 Vrijwillige jeugdzorg/hulp voor LVB-kinderen

Aan het begin van de twintigste eeuw ontstonden er scholen en internaten voor debielen en imbecielen.<sup>146</sup> Alleen de ergste gevallen werden overgedragen aan een idioten- of krankzinnigengesticht. Dit leidde bijvoorbeeld in 1907 tot de oprichting van Groot-Emaus in Ermelo, waar vooral verwaarloosde kinderen met een lichte verstandelijke beperking huisvesting en onderwijs kregen.<sup>147</sup> Naast dat er speciale scholen ontstonden, kwam er ook steeds meer vraag naar de zorg voor LVB-kinderen.<sup>148</sup> Tot 1945 waren het vooral de particulieren initiatieven die de zorg voor deze kinderen op zich namen in instellingen. Gelet op het gebrek aan nationale wet- en regelgeving bij de particuliere instellingen is er weinig bekend over de regulering van geweld. Dit zou reden geven voor nader onderzoek bij de particuliere instellingen die zorg droegen voor LVB-kinderen.

<sup>144</sup> Moonen 2006a, p. 80.

<sup>145</sup> Moonen & Verstege 2010, p. 8.

<sup>146</sup> Moonen & Verstege 2010, p. 10.

<sup>147</sup> Zie Moonen & Verstege 2010, p. 10.

<sup>148</sup> Vlietstra e.a. 1974, p. 139.

<sup>143</sup> Rietveld-van Wingeren 2004, p. 62.

Vanaf de jaren vijftig werd de zorg voor LVB-kinderen steeds meer een taak van de overheid.<sup>149</sup> Uiteindelijk werd in 1968 de **Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)** ingevoerd. De AWBZ maakte het mogelijk om subsidies aan te vragen voor voorzieningen voor zorg en hulp aan LVB-kinderen, dit omvatte: begeleiding, kortdurend verblijf, verblijf, persoonlijke verzorging, verpleging en behandeling. De wet bevorderde een betere kwaliteit van zorg en de oprichting van nieuwe voorzieningen. Gevolg hiervan was dat er een grote diversiteit aan organisaties ontstond. Vanaf 1976 werd vrijwel alle zorg voor LVB-kinderen gefinancierd op grond van deze wet. In de AWBZ werd geen bijzondere aandacht besteed aan de veiligheid of het voorkomen van geweld.

#### *Orthopedagogische behandelcentra*

De instellingen die ontstonden aan het begin van de twintigste eeuw veranderden in de naamgeving van debieleninternaten naar orthopedagogische behandelcentra. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw bestonden er landelijk 21 behandelcentra voor LVB-jongeren.<sup>150</sup> De zorg die geboden wordt in de orthopedagogische behandelcentra viel tot 2015 onder de AWBZ. Het merendeel van de kinderen verblijft er voltijds behoudens (korte) bezoeken thuis in het weekend en vakantie.<sup>151</sup> Veruit de meeste kinderen verblijven, formeel-juridisch gezien, vrijwillig in een orthopedagogisch behandelcentrum.<sup>152</sup>

Vanaf 1994 vindt dit verblijf zijn basis in de **Wet Geneeskundige Behandelings-overeenkomst (WGBO)**.<sup>153</sup> Tot de leeftijd van twaalf jaar zijn het de ouders van het kind die contractpartners zijn bij het afsluiten van het behandelcontract met de instelling. Maar tussen de twaalf en zestien jaar zijn dat de ouders en het kind gezamenlijk en vanaf zestien jaar uitsluitend het kind zelf, tenzij het kind wilsonbekwaam is (artikel 7:450 BW). Wanneer een patiënt boven de twaalf jaar en wilsbekwaam is en een behandeling weigert, kan onder de WGBO niet worden behandeld. Desalniettemin blijkt uit onderzoek dat veel kinderen zich gedwongen voelen om de behandeling te ondergaan.<sup>154</sup> Als het gaat over beperkingen in de bewegingsvrijheid of het intrekken van privileges zal een kind over het algemeen niet direct instemmen. De zorgverlener(s) zal dan het kind moeten overtuigen van de noodzaak. Er lijkt dan sprake van dwang te zijn.

In de WGBO is geen aparte klachtprocedure opgenomen voor situaties waarin een medische verrichting is toegepast zonder toestemming van de patiënt. Op grond van **Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen (Wmcz)** uit 1996 is iedere zorgaanbieder wel verplicht tot het opstellen van een klachtenregeling (artikel Art. 2 Wkcz). Tevens is er de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, wanneer de hulpverlener staat ingeschreven in het BIG-register. De online gepubliceerde jurisprudentie vanaf 2010 vanuit het tuchtrecht laat geen nadere invulling zien van het begrip dwang of geweld bij de medische behandeling bij kinderen. Nader onderzoek zou nodig zijn om te bezien hoe

<sup>149</sup> Stichting SPZ 2010, p. 2.

<sup>150</sup> Zie website vobc voor de actuele lijst met alle orthopedagogische behandelcentra in Nederland: <http://www.vobc.nu/behandelcentra>.

<sup>151</sup> Moonen 2006a, p. 22.

<sup>152</sup> Zie Moonen 2006b, p.22; voor een uitgebreide beschouwing van de orthopedagogische behandelpraktijk.

<sup>153</sup> De Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) is geen op zichzelf staande wet, maar een onderdeel van Boek 7 BW, namelijk Afdeling 5 binnen Titel 7. In de gezondheidsrechtelijke praktijk en literatuur bestaat niettemin de gewoonte om de betreffende regeling aan te duiden als 'de WGBO'.

<sup>154</sup> Zie Moonen 2006a, p. 288: 'veel jeugdigen voelen zich door ouders, (gezins)voogd of hulpverlening gedwongen de behandeling te ondergaan. Zeker zij waarbij de behandeling ook gekoppeld is aan een (tijdelijke) uithuisplaatsing. Zij verzetten zich echter niet manifest en werken mee aan de behandeling zonder hier echt gelukkig mee te zijn'.

dit was in de periode voor 2010 en bovendien zou het interessant zijn om de grenzen van het toelaatbare te definiëren in de tuchtrechtspraak. In **1996** trad de **Kwaliteitswet Zorginstellingen** in werking.<sup>155</sup> Op basis van deze wet was de instelling gehouden om verantwoorde zorg aan te bieden, hiermee wordt bedoeld dat de zorg in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht was (artikel 2 Kwaliteitswet Zorginstellingen). De instelling was tevens gehouden om een meldcode kindermishandeling op te stellen (artikel 3a Kwaliteitswet Zorginstellingen).

Per **1 januari 2015** is de zorg en ondersteuning voor LVB-kinderen tot 18 jaar overgeheveld naar de gemeenten en valt deze onder de **Jeugdwet**.<sup>156</sup> De Jeugdwet maakt een ander onderscheid dan de AWBZ, namelijk in preventie, jeugdhulp en gedwongen zorg. Verreweg de meeste vormen van zorg vallen onder het brede begrip 'jeugdhulp'. Voor LVB-kinderen gaat het om extramurale begeleiding en behandeling, kortdurend verblijf, persoonlijke verzorging en vervoer dat samenhangt met begeleiding en behandeling. Ook de orthopedagogische behandelcentra vallen nu onder de Jeugdwet. Voor een verdere uitwerking van de Jeugdwet zie paragraaf 5.2.3.

### 7.2.2 LVB-kinderen in residentiële jeugdzorg/hulp instellingen in het kader van kinderbescherming

LVB-kinderen die worden geplaatst in een residentiële instelling in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel vallen onder hetzelfde wettelijke regime als kinderen zonder een licht verstandelijke beperking. Voor de beschrijving van het juridische kader van residentiële jeugdzorginstellingen en de definitie en de strafbaarheidstelling van geweld kan daarom aansluiting worden gezocht bij de regelgeving die is beschreven in hoofdstuk 5.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat LVB-kinderen die te maken kregen met een kinderbeschermingsmaatregel vanaf 1965 in speciale inrichtingen werden geplaatst.<sup>157</sup> Vanaf **1965** trad de **Beginselenwet voor de Kinderbescherming** en het **Uitvoeringsbesluit kinderbescherming** in werking. In de beginselenwet werden de particuliere inrichtingen naar functie onderscheiden in: opvang, observatie, opvoeding en buitengewone behandeling. De opvoedingsinstellingen maakten onderscheid in verschillende soorten kinderen zoals zwakzinnige kinderen. Er geldt geen wet- en regelgeving voor deze particuliere inrichtingen. Onduidelijk is dan ook of en op welke wijze geweld werd gereguleerd dan wel verboden. Tegenwoordig zijn er residentiële instellingen in het kader van jeugdbescherming gespecialiseerd in de LVB-problematiek.<sup>158</sup>

### 7.2.3 LVB-kinderen gedwongen in residentiële jeugdzorg/hulp instellingen op andere gronden dan jeugdbescherming

Kinderen kunnen vanaf 1945 ook tegen hun wil in een residentiële instelling (orthopedagogisch behandelcentrum) verblijven op basis van een rechterlijke machtiging op grond van de **Krakzinnigenwet** en later in 1993 op basis van de **wet Bijzondere Opname Psychiatrische ziekenhuizen (wet BOPZ)**. De kinderen die op basis van deze titel zijn opgenomen worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

<sup>155</sup> Stb. 1996, 80.

<sup>156</sup> De zorg voor kinderen met een (zeer) ernstige verstandelijke of ernstige meervoudige beperkingen krijgen zorg uit de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz) die ook in 2015 is ingevoerd, voorheen aangeduid met 'kern-AWBZ'. Deze groep kinderen valt buiten het bereik van het onderzoek.

<sup>157</sup> Tehuizen zoals het omvangrijke protestantse Groot Emaus, het joodse Paedagogium Achisomog, het katholieke Huize St. Ursula en het algemene Huize Breevecht waren gericht op deze doelgroep.

<sup>158</sup> Een voorbeeld van een residentiële instellingen is de jeugdzorgPlus instelling Schakenbosch welke voorzieningen biedt voor jongeren met een licht verstandelijke beperking.



## 7.3 Conclusies

Als we de ontwikkeling van het juridisch kader ten aanzien van geweld tegen LVB-kinderen in de periode van 1945 tot heden bezien, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Ten aanzien van LVB-kinderen die vrijwillig verbleven in instellingen, waren het rond 1945 vooral de particulieren initiatieven die de zorg voor deze kinderen op zich namen. Pas met de komst van de AWBZ in 1968 kreeg de overheid steeds meer inbreng, omdat deze wet het mogelijk maakte om subsidies aan te vragen voor voorzieningen voor zorg en hulp aan LVB-kinderen. Er werd geen bijzondere aandacht besteed aan de veiligheid of het voorkomen van geweld in de AWBZ.
- Tegenwoordig, als kinderen vrijwillig verblijven in een stelling op basis van de WGBO, spreken we van orthopedagogische behandelcentra. Deze instellingen waren vanaf 1996 gehouden om verantwoorde zorg aan te bieden, een uitdrukkelijk verbod op geweld was echter niet opgenomen. Vanaf 2013 zijn deze instellingen wel gehouden om een verplichte meldcode kindermishandeling te hanteren.
- Het bieden van een veilige leefomgeving voor LVB-kinderen is tegenwoordig steeds belangrijker geworden. Vanaf 2015 vallen de LVB-kinderen onder de Jeugdwet, zoals al eerder besproken wordt vanaf nu de term 'geweld' afzonderlijk gedefinieerd en is er een specifieke meldplicht neergelegd voor professionals.

# 8 Conclusies en aanbevelingen

## 8.1 Conclusies

Dit onderzoek naar de ontwikkeling van de juridische kaders op nationaal en internationaal niveau laat zien dat het reguleren van geweld ten aanzien van kinderen, in algemene zin en in de specifieke context van gezinsvervangende zorg (alternative care), jeugdbescherming en strafrechtelijke vrijheidsbeneming (in Nederland anno 2016 resulterend in plaatsing in een justitiële jeugdinrichting) pas goed van de grond is gekomen in de afgelopen 25 jaar en een vlucht heeft genomen in de afgelopen 10 jaar. In de periode 1945 tot aan het einde van de jaren tachtig werd geweld gereguleerd via het algemene strafrechtelijke kader dat verschillende relevante strafrechtelijke bepalingen kende (en nog steeds kent), of via uitvoeringswetten die niet beoogden een integrale regeling te bieden, maar doorgaans beperkt waren tot rijksinstellingen. De kaders ten aanzien van pleegzorg en voorzieningen voor kinderen met een (licht) verstandelijke beperkingen besteedde niet of nauwelijks aandacht aan geweld. Nederlandse wet- en regelgeving was met andere woorden gefragmenteerd en niet toereikend in de zin dat niet alle (uithuis)plaatsingen onder het bereik van de specifieke regelgeving viel. Uiteraard was het strafrechtelijke kader op een ieder van toepassing, maar in dit verband valt op dat geweld jegens kinderen via een breed scala aan strafbaarstellingen wordt gereguleerd,<sup>159</sup> waarbij pas in de laatste tien jaar meer aandacht kwam voor mishandeling door

gezagsdragers, zoals ouders en ook het ouderlijk tuchtrecht nog lange tijd als rechtvaardiging van mishandeling van kinderen kon gelden. Dit laatste lijkt pas sinds het civielrechtelijke verbod op geweld in de opvoeding in 2007 terzijde te zijn geschoven. Ook moet worden opgemerkt dat psychische mishandeling als zodanig in Nederland niet strafbaar is. Het onderzoek laat zien dat de beperkte en versnipperde regelgeving niet heeft bijgedragen tot een eenduidig begrip van wat wel en niet toelaatbaar werd geacht ten aanzien van geweld jegens kinderen.

Pas met de komst van de Wet op de Jeugdhulpverlening in 1989 en de definitie van kindermishandeling zoals voorgesteld door de Nederlandse Gezinsraad in 1998 en neergelegd in een wettelijke bepaling in 2005 (Wet op de jeugdzorg) ontstond duidelijkheid over het begrip geweld, zij het onder de noemer van kindermishandeling. Toen werd evenwel ook duidelijk dat het begrip aanzienlijk was verbreed en dat kindermishandeling vele verschillende gedaanten kent. Waar aanvankelijk verwaarlozing van kinderen aandacht kreeg en aanleiding kon geven tot zorg en overheidsinmenging in het gezin, duurde het tot de jaren zestig voordat dit als een vorm van geweld werd gezien. In de jaren zestig en zeventig kwam daar aandacht voor bescherming van kinderen tegen fysiek en seksueel geweld bij. Aandacht voor andere vormen van geweld, waaronder psychisch geweld volgde pas veel later.

Ook laat het onderzoek zien dat de rechtsbescherming van kinderen (bijv. door middel van klachtrecht en toezicht) achterbleef. Ofschoon dit buiten het bestek van het onderzoek viel, is wel zichtbaar geworden dat de rechtsbescherming van kinderen tegen ontoelaatbaar geweld pas in de jaren tachtig van de grond is gekomen, waarbij opvalt dat de

<sup>159</sup> Anno 2016 is psychische mishandeling geen strafbaar feit. En anders dan de aanwijzing van het Openbaar Ministerie doet vermoeden, stelt het Wetboek van Strafrecht kindermishandeling als zodanig niet strafbaar. Wel werken mishandeling of verkrachting van een kind strafverzend evenals dergelijke strafbare feit gepleegd door ouders of anderen verantwoordelijk voor de zorg en opvoeding van een kind. Ook zijn andere strafrechtelijke bepalingen zoals het in hulpeloze toestand achterlaten van kind strafbaar.

aandacht vooral is uitgegaan naar de bescherming van kinderen in gesloten instellingen (justitiële jeugdinstellingen en later ook de accommodaties voor gesloten jeugdzorg/jeugdhulp).

Vrijheidsbepurende voorzieningen, waaronder bijvoorbeeld open internaten en voorzieningen voor kinderen met een (licht)verstandelijke beperking, maar tegenwoordig ook intensievere vormen van pleegzorg (zoals MTFC of forensische pleegzorg) kunnen worden geschaard, maakt geen onderdeel uit van deze ontwikkeling.

De studie naar de ontwikkeling van het internationaal recht laat eveneens een beeld zien waarbij de integrale afwijzing van geweld jegens kinderen in opvoedingssituaties dateert van 1989, toen het IVRK werd aangenomen. Voor Nederland werd dit verdrag in 1995 van kracht. Vóór 1989 werd geweld tegen personen en daarmee ook kinderen vooral ingestoken vanuit de bescherming van de waardigheid, hetgeen zich vooral uitte in de context van strafrechtelijke vrijheidsbeneming, en de bescherming van de fysieke en mentale integriteit door middel van het verbod op foltering en wrede, onmenselijk of vernederende behandeling of bestraffing dat ziet op ernstige vormen van geweld. Hoewel de Verklaring van de Rechten van het Kind uit 1959 bepaalde vormen van geweld al afwees, heeft het tot 1989 geduurd voordat de internationale gemeenschap een verbod op geweld in de opvoedingssituatie oarmde. Anno 2016 moet worden geconcludeerd dat aandacht voor het fenomeen geweld tegen kinderen een enorme vlucht heeft genomen en net als in Nederland heeft geleid tot een aanzienlijke verbreding van het begrip geweld. Verondersteld mag worden dat de nationale en internationale ontwikkelingen elkaar hebben beïnvloed en dat deze dan ook in samenhang met elkaar moeten worden beschouwd.

## 8.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Naar aanleiding van de verbreding van de definitie van geweld die zowel op nationaal als internationaal niveau heeft plaatsgehad is naar onze mening de vraag gerechtvaardigd of een en ander niet is doorgeslagen en of een en ander bijdraagt dan wel bij kan dragen aan een effectieve bestrijding van geweld tegen kinderen. Met andere woorden: is vandaag de dag sprake van een eenduidig en toereikend juridisch kader, op nationaal en internationaal niveau, waarmee op effectieve wijze geweld tegen kinderen kan worden bestreden voor zover dat schadelijk is in het licht van de belangen van het kind op een gezonde en harmonieuze ontwikkeling (preambule IVRK) en indien dit niet het geval is, hoe zou een dergelijk kader er dan uit moeten zien? Dit zijn naar ons idee wezenlijke vragen die nader juridisch onderzoek verlangen. Wij adviseren de commissie dan ook deze vragen te betrekken in haar adviezen. De onderstaande aanbevelingen houden in zekere zin verband met deze algemene aanbeveling.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 heeft dit onderzoek het karakter van een voorstudie. Ofschoon de studie op onderdelen reeds een gedetailleerd beeld verschaft en ook verder terugkijkt dan de periode vanaf 1945, was er geen plaats voor diepgravende analyses en beschouwingen, bijvoorbeeld van rechtspraak op internationaal en nationaal niveau. Ook kon niet uitvoerig worden ingegaan op juridische mechanismen en (rechts)waarborgen die kinderen beogen te beschermen tegen onrechtmatige of willekeurige bejegening en blootstelling aan ontoelaatbare vormen van geweld. Hierbij moet worden gedacht aan nationaal en internationaal toezicht, klachtmechanismen, informatievoorzieningen, mogelijkheden om te participeren in besluitvorming die kinderen betreft (zie ook art. 12 IVRK, waarin het recht om te worden gehoord is neergelegd); voorzieningen en waarborgen die draaien om een rechtvaardige bejegening van

kinderen, hetgeen van belang is voor de bestrijding en voorkoming van geweld, ook tussen kinderen onderling.<sup>160</sup> Wat deze laatste vorm van geweld betreft, moet worden opgemerkt dat de voorstudie het niet toeliet om de vraag te beantwoorden in hoeverre het Nederlandse recht geweld tussen jongeren onderling reguleert, maar dat deze vraag wel van groot belang is en raakt aan de opdracht van gezinsvervangende instellingen en voorzieningen om kinderen een veilig thuis te bieden.<sup>161</sup>

Een andere belangrijke beperking van het onderzoek is dat het uitsluitend gericht is op het Europese gedeelte van het Nederlandse Koninkrijk. De andere landen binnen het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, alsmede de bijzondere gemeenten: Bonaire, Saba, Sint-Eustatius zijn niet betrokken. Het zou goed zijn om vervolgonderzoek ook te richten op het Caribisch deel van het Koninkrijk, temeer het gehele Koninkrijk gebonden is aan het IVRK en andere internationale bindende verdragen.

Tot slot is van belang te herhalen dat bepaalde voorzieningen en instellingen, met inbegrip van bepaalde vormen van vrijheidsbeneming, zoals die in het kader van de jeugd-ggz en het vluchtelingen- en migratierecht, buiten beschouwing moesten worden gelaten.

Gelet op de bevindingen en de beperkingen van het onderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen voor verder juridisch onderzoek.

1. Specifiek juridisch onderzoek naar particuliere instellingen voor o.m. jeugdbescherming, jeugdstrafrecht, jeugd-ggz en kinderen met een (licht-)verstandelijke beperking, waarbij – waarschijnlijk op instellingsniveau – gezocht wordt naar de aanwezige regelingen ten aanzien van geweld en de vraag wordt gesteld in hoeverre

geweld was gereguleerd en op welke wijze (wie was bevoegd en waartoe; criteria en gronden voor toepassing van geweld; rechtswaarborgen of mechanismen ter vergroting van de transparantie/zichtbaarheid van jongeren etc.).

2. Juridisch onderzoek naar de in Nederland geldende rechtswaarborgen voor kinderen in instellingen en voorzieningen, met inbegrip van de historische ontwikkeling hiervan en een kritische analyse in het licht van internationale mensenrechtenstandaarden. Aandachtspunten hierbij zijn: extern toezicht (nationaal en internationaal), intern toezicht, betrokkenheid van ouders, juridische en andere passende bijstand, klachtmechanismen (en de effectiviteit daarvan, bijvoorbeeld op basis van een (nadere) juridische analyse van de beslissingen van klachten-/beklagcommissies en de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming).<sup>162</sup> In het kader van dit onderzoek kan ook de vraag worden gesteld in hoeverre kinderen bekend zijn met en vertrouwen hebben in deze klachtmechanismen en in hoeverre zij effectief kunnen participeren in dergelijke procedures (hetgeen ook bekendheid met de mogelijke juridische mechanismen verondersteld).
3. Verder zou het goed zijn om juridisch onderzoek te doen naar de vraag hoe in concrete situaties beoordeeld moet worden of sprake is van toelaatbaar of ontoelaatbaar geweld. Dit vraagt om specifieke juridische toetsingskaders. Om deze te kunnen ontwikkelen kan te rade worden gegaan bij toetsingskaders zoals die zijn ontwikkeld op internationaal en regionaal

<sup>160</sup> Zie onderzoek van Van der Laan & Eichelsheim 2013 en van Neubacher 2014. Zie ook Liefwaard, Reef & Hazelzet 2014.

<sup>161</sup> Zie in dit verband ook de Commissie Samson 2012.

<sup>162</sup> Het zou goed zijn om bij dit onderzoek tevens een inventarisatie te maken van de juridische mogelijkheden voor kinderen en de mogelijke effectiviteit daarvan om te klagen bij internationale en regionale toezichthoudende instanties en hoven over de wijze waarop zij zijn bejegend en aan geweld onderworpen.

niveau.<sup>163</sup> Verder zou een inventarisatie kunnen worden gemaakt van de bestaande toetsingskaders in Nederland ontwikkeld door de RSJ, Inspecties en eventuele lokale toezichhouders, zoals commissies van toezicht en vertrouwenspersonen. Ook zou het goed zijn om een jurisprudentieonderzoek te doen naar rechtspraak in Nederland en op Europees niveau naar de grenzen van het toelaatbare, waarbij de juridische context van de instellingen of voorziening ook dient te worden meegenomen.

4. Wat betreft instellingen voor jongeren met een (licht-)verstandelijke beperkingen zou meer onderzoek gedaan kunnen worden naar de regelgeving die gold voor de komst van de AWBZ. Niet uitgesloten wordt dat dit ook vraagt om nader onderzoek op instellingsniveau (vgl. onder 1).

Voornoemde onderzoeksvoorstellen zouden zich naar ons idee niet moeten beperken tot de instellingen en voorzieningen die in deze studie aan de orde zijn gekomen of tot het Europese deel van het Koninkrijk. Wij vragen in het bijzonder nog aandacht voor vrijheidsbeneming van kinderen om administratieve redenen (denk hierbij onder meer aan vluchtelingen en/of immigranten kinderen), waarbij onder meer de vraag speelt in hoeverre het internationaal juridisch kader onverkort van toepassing is op deze vorm van vrijheidsbeneming of dat de opvatting moet worden gebezigd dat wellicht eigen regels bestaan en/of worden toegepast.

---

<sup>163</sup> Zie bijvoorbeeld Defence For Children International 2016. Ook zou kunnen worden bekeken hoe de naleving van de internationale en Europese regels door Nederland wordt beoordeeld door internationale c.q. Europese toezichhouders. Dit betreft CO's van de CRC committee, verslagen en aanbevelingen van de sub-committee onder het Verdrag inzake foltering (enz.); zie art. 16 OPCAT; de resultaten van Universal Periodic review van de Human Rights Council (UPR); de verslagen van het Europese comité ter voorkoming van foltering (enz.) en de bevindingen van het Comité van onafhankelijke deskundigen dat toeziet op de naleving van het Europees Sociaal Handvest (in het bijzonder artikel 17 van dat Handvest).

# Literatuuroverzicht

Alston & Goodman 2013

Alston Ph. & Goodman R., *International human rights : the successor to International human rights in context: law, politics and morals : text and materials*, Oxford: Oxford University Press 2013.

Baaijens-van Geloven 2005

Baaijens-van Geloven, 'Is psychologische mishandeling strafbaar?', In: Hartevelde, A., De Jong, D.H., Stamhuis, E (red.), *Systeem in ontwikkeling. Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 5-22.

Baartman 2009

Baartman, H.E.M., *Het begrip kindermishandeling: pleidooi voor een herziening en voor bezonnen beleid*, Zeist: Augeo Foundation 2009.

Boendermaker & uit Beijerse 2008

Boendermaker, L. & uit Beijerse, *Opvoeding en bescherming achter 'tralies'*, Amsterdam: SWP 2008.

Bucks & Bot 2012

Bucx, F. en S. Bot, *Opvoeding van kinderen: wiens zorg?* In: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.), 'Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?', *Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (p. 32 – 49). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Commissie Samson 2012

Rapport commissie-Samson, *Omringd door zorg, toch niet veilig, Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2012.

Defence For Children International 2016

Defence For Children International, *Practical Guide, Monitoring places where children are deprived of liberty*, België: Defence For Children 2016.

Dekker 1985

Dekker, J.H., *Straffen, redden en opvoeden. Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiële heropvoeding in West Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor 'Nederlandsch Mettray'*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1985.

Delicat 2001

Delicat, J.W., *Van IJzeren winst naar zachte hand? Idee en praktijk in de rijksopvoedingsgestichten 1901-1965* (diss. Nijmegen), n.s. 2001.

Detrick, S.A, 1992

Detrick, S.A, *The United Nations Convention on the Rights of the Child : a guide to the travaux préparatoires*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1992.

Donnelly 2002

Donnelly, A.C (red.), *An International Movement to End Child Abuse. The Story of ISPCAN*, Denver: ISPCAN 2002.

Doek 1987

Doek, J.E., 'Preventie en overheidsbeleid', in: Haanstra, R., e.a. (red.), *Geweld tegen kinderen*, Den Haag: Vereniging tegen Kindermishandeling 1987, p. 195-209.

Van Gennep e.a. 2014

Van Gennep e.a., *Canon gehandicaptenzorg (zorg voor mensen met een verstandelijke beperking)*, Den Haag: de Swart 2014.

Groenveld e.a. 1997

Groenveld, S., Dekker, J.J.H., Willemse, Th.R.M., en Dane, J., *Wezen en boefjes: zes eeuwen zorg in wees- en kinderhuizen*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 1997.

- KNMG 2016  
KNMG, 'Artsenorganisaties: verkapte meldplicht kindermishandeling onaanvaardbaar', 13 januari 2016.
- KNMG 2014  
KNMG, *Meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld*, Utrecht: KNMG 2014.
- Krugman Korbin & Henry Kempe 2002  
Krugman, R.D., Korbin, J. & Henry Kempe C. (red), *A 50 year Legacy to the Field of Child Abuse and Neglect*, Dordrecht Heidelberg New York London: Springer 2013.
- Legemaate e.a. 2014  
Legemaate, J. e.a., *Thematische wetevaluatie gedwongen zorg*, Den Haag: ZonMw 2014.
- Liefaard 2008  
Liefaard, T., *Deprivation of Liberty in Light of International Human Rights Law and Standards (diss. Amsterdam VU)*, Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia 2008.
- Liefaard & Doek 2013  
Liefaard T. & Doek J.E., 'Fysieke en geestelijke mishandeling van kinderen: over begripsvorming en de grenzen van het toelaatbare, volgens Nederlands recht'. In: Deetman W. (Ed.) *Seksueel misbruik van en geweld tegen meisjes in de Rooms-Katholieke kerk: een vervolgonderzoek*. Amsterdam: Uitgeverij Balans 2013, p. 247-282.
- Liefaard, Reef & Hazelzet 2014  
Liefaard, T. Reef, J. & Hazelzet M., *Report on Violence in Institutions for Juvenile Offenders*, Council of Europe (CPCP / PC-CP), PC-CP (2014) 13 rev2., Strasbourg, 7 November 2014.
- Van Montfoort 1994  
Montfoort, A., *Het topje van de ijsberg: Kinderbescherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief*, Utrecht: SWP 1994.
- Moonen & Verstegen 2010  
Moonen, X. & Verstegen, D., 'Van debilitas mentis naar licht verstandelijke beperking', *Onderzoek & Praktijk* 2010/2, p. 8-16.
- Moonen 2006a  
Moonen, X., *Verblijf, beeld en ervaringen van jongeren opgenomen in een orthopedagogisch centrum voor jeugdigen met een lichte verstandelijke handicap*, Maastricht 2006: Datawyse.
- Moonen 2006b  
Moonen, X., Verstegen, 'D., *LVG-jeugd met ernstige gedragsproblematiek in de verbinding van praktijk en wetgeving*', *Onderzoek & Praktijk, tijdschrift voor de LVG-zorg*, 2006/1, p. 23-28.
- Neubacher 2014  
Neubacher, F., 'Gewalt im Jugendstrafvollzug - Ein Überblick über Ergebnisse des Kölner Forschungsprojekts', *Forum Strafvollzug* 2014, Vol. 63(5), pp. 320-326.
- Pinheiro 2006  
Pinheiro, P.S., *World Report on Violence Against Children*, New York: United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children 2006.
- Punselie 2006  
Punselie, E.C.C., *Voor een pleegkind met recht een toekomst: een studie naar de (rechts)positie van (pleeg)ouders en (pleeg)kinderen in geval van langdurige uithuisplaatsing*, Deventer: Kluwer 2006.
- Raad voor het Jeugdbeleid 1988  
Raad voor het Jeugdbeleid, *Kindermishandeling vermeldenswaard*, Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur 1988.

- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2012  
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. *Goed bejegenen: Beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan*, 29 oktober 2012.
- Rietveld-van Wingeren 2004  
Rietveld-van Wingeren, M., *Zorgenkinderen in beeld: facetten van de orthopedagogische praktijk in Nederland en België in de negentiende en twintigste eeuw*, Assen: Van Gorcum 2004.
- Roeland 1980  
Roeland, D., *Kinderbescherming in de maatschappij*, Baarn: Uitgeverij Ambo 1980.
- Schabas & Sax 2006  
Schabas, W. & Sax, H., 'Article 37. Prohibition of Torture, Death Penalty, Life Imprisonment and Deprivation of Liberty', in: Alen, J.A., Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans and M. Verheyde (red.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2006.
- Stichting SPZ 2010  
Stichting SPZ, *Archief van de Nederlandse Vereniging voor Sociaal-Pedagogische Zorg Periode: 1931 – 2008*, (versie 5), 2010.
- Van der Laan & Eichelsheim 2013  
Van der Laan, A. & Eichelsheim, V., 'Juvenile adaptation to imprisonment: Feelings of safety, autonomy and well-being and behaviour in prison', *European Journal of Criminology*, Vol. 10(4), p. 424- 443.
- Weijers & Liefwaard 2007a  
Weijers I. & Liefwaard, T. 'Jong vast 1995 2005. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht deel 2', *PROCES* 2007/5, p. 203 212.
- Weijers & Liefwaard 2007b  
Weijers I. & T. Liefwaard, 'Jong vast 1905 1995. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht', *PROCES* 2007/4, p. 173 181.
- Rapport Wiarda 2011  
Wiarda J.J., *Deelonderzoek 2a: Onderzoek naar seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in instellingen en bij pleegouders. Beschrijving van het relevante juridische kader*, Den Haag 2011: Commissie-Samson.
- Winnubst 1967  
Winnubst, C.M., *Systemen van opvoeding in inrichtingen in Nederland van 1815-1965. Een gezamenlijke uitgave van de Nationale Federatie voor Kinderbescherming, Nederlandse Bond voor Moederschap en Kinderhygiëne*, Amsterdam: Stichting Voor het Kind 1967.
- Vlietstra e.a. 1974  
Vlietstra, N.Y., Kingma, T., Holl, M., *De onderwijskundige en sociale zorg voor gehandicapte jeugd in Nederland*, Alphen aan de Rijn: Samson Uitgeverij 1974.
- De Vries & Van Tricht 1907  
Vries, de & Tricht van, *Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd*, Haarlem 1907: H.D. Tjeenk Willink & Zoon.
- Hermans & Vergeer 2002  
Hermans, J.M.A. en M.M. Vergeer, *Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in Nederlandse gemeenten, stand van zaken*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut 2002



## Over de auteurs

Prof. mr. Ton Liefwaard is UNICEF hoogleraar Kinderrechten bij de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

Prof. mr. Jaap E. Doek is emeritus hoogleraar Familie- en jeugdrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en tevens oud-voorzitter van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (2001-2007).

Mr. Apollonia Bolscher is werkzaam als onderzoeker/junior docent bij de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

## Bijlage

### Tijdsbalk 1945 – heden

Relevante internationale-en nationale bronnen ten aanzien van geweld tegen kinderen

\*(datum aangenomen UN)

\*\*\*(datum inwerkingtreding UN / datum inwerkingtreding NL)

