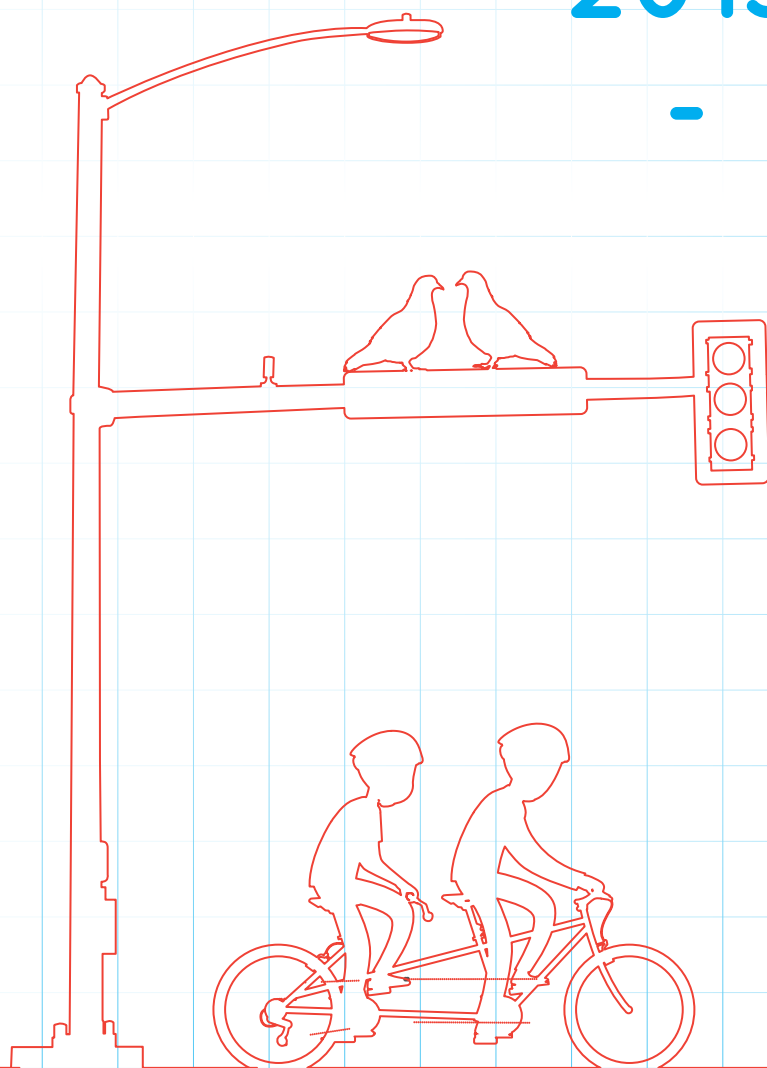




de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

KINDERRECHTENMONITOR

-
2015
-

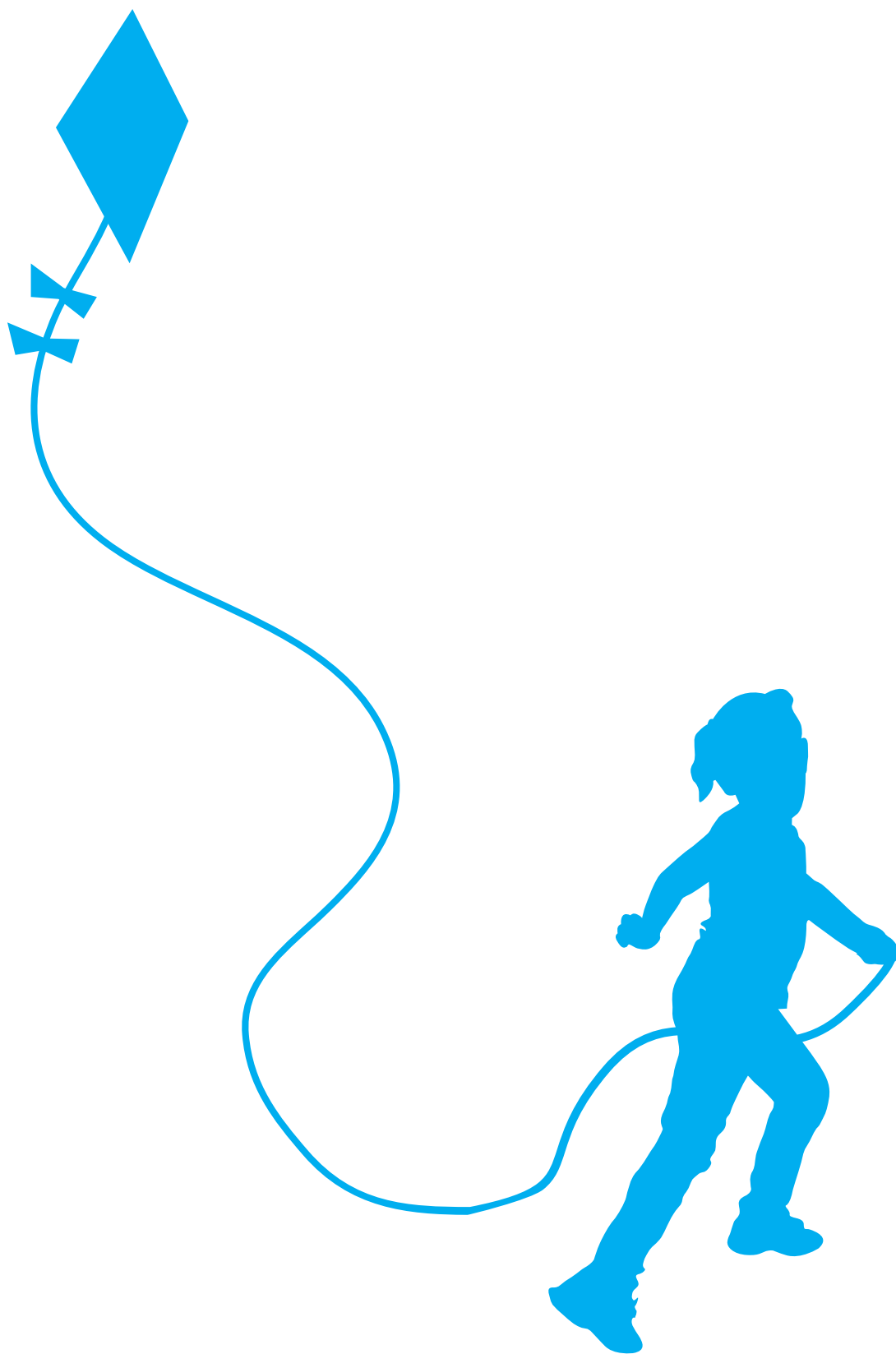


KINDERRECHTENMONITOR

—

2015

—



Colofon

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

Universiteit Leiden

Coördinatie en redactie:

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

Met medewerking van:

Mr. Apollonia Bolscher (domein 3)
Mr. drs. Yannick van den Brink (domein 3)
Prof. mr. Mariëlle Bruning (domein 1 en 2)
Jurjanne Dijkstra LL.B. (domein 4)
Mr. Roos Hageman (Caribisch Nederland)
Prof. mr. Simone van der Hof (domein 2 en 5)
Mr. drs. Maria de Jong-de Kruijf (domein 3)
Mr. Stefan Kok (domein 6)
Mr. Marije Meijer (domein 3 en 5)
Prof. mr. Isabeth Mijnaerends (domein 3)
Prof. mr. Peter Rodrigues (domein 6)
Mr. Jeanette Satink (domein 2)
Marlieke Schipper LL.B. (domein 1 en 2)
Denise Verkroost LL.B. (domein 2)
Mr. dr. Machteld Vonk (domein 1)
Mr. Kartica van der Zon (domein 1)



Universiteit
Leiden

CBS

Dr. Francis van der Mooren

De Kinderombudsman

Coördinatie en eindredactie:

Machteld Wiersma MA
Mr. Coby van der Kooi
Drs. Merel Baracs

Tekstredactie

Dr. Margit Kranenburg

DTP en illustraties

Naomi Jacobs (Creativa Design)



de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

Op verzoek van De Kinderombudsman hebben verschillende Ministeries gegevens aangeleverd over 2013 en 2014. Onze dank gaat uit naar een ieder die hier namens de betreffende departementen bij betrokken is geweest.

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (vereenvoudigde versie)

Art. 1 Definitie van 'kind'

Als kind wordt aangemerkt iedere persoon jonger dan 18 jaar, tenzij de nationale wetgeving de meerderjarigheidsgrens lager stelt.

Art. 2 Bescherming tegen discriminatie

Alle rechten gelden voor alle kinderen, zonder enige uitzondering. De Staat is verplicht kinderen te beschermen tegen elke vorm van discriminatie en dient zich actief in te zetten voor de bevordering van de rechten van kinderen.

Art. 3 Belangen van het kind

Bij alle maatregelen die kinderen betreffen dient het belang van het kind voorop te staan. Wanneer de ouders van het kind, of anderen die verantwoordelijk zijn, hun verplichtingen niet nakomen, zal de Staat het kind voorzien van de nodige zorg.

Art. 4 Realiseren van de rechten

De Staat moet alles in het werk stellen om de rechten zoals deze zijn vastgelegd in het Verdrag, te verwezenlijken.

Art. 5 De rol van ouders bij de begeleiding en ontwikkeling van het kind

De Staat dient de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders en familie te eerbiedigen ten aanzien van de begeleiding van het kind bij de uitoefening door het kind van de rechten uit het Verdrag.

Art. 6 Overleven en ontwikkeling

Elk kind heeft het inherente recht op leven. De Staat is verplicht te zorgen voor het

overleven en de ontwikkeling van het kind.

Art. 7 Naam en nationaliteit

Elk kind heeft vanaf zijn geboorte recht op een naam. Ook heeft ieder kind het recht een nationaliteit te verwerven en, voorzover dat mogelijk is, het recht te weten wie zijn ouders zijn en door hen te worden verzorgd.

Art. 8 Eerbiediging van de identiteit

De Staat is verplicht de identiteit van het kind te beschermen en, indien nodig, de voornaamste aspecten van deze identiteit te herstellen, zoals naam, nationaliteit en familiebanden.

Art. 9 Scheiding van het kind van de ouders

Elk kind heeft het recht bij zijn ouders op te groeien en om met beide ouders contact te houden wanneer het van een of van beiden gescheiden leeft, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.

Art. 10 Gezinshereniging

Ieder kind heeft het recht om herenigd te worden met zijn of haar ouder(s) als het kind en de ouder(s) niet in hetzelfde land wonen. Aanvragen hiervoor moet de overheid met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandelen. Het kind dat in een ander land dan zijn of haar ouder(s) verblijft, heeft recht op rechtstreeks en regelmatig contact met die ouder(s).

Art. 11 Ontvoeren en vasthouden van kinderen

De Staat is verplicht om het ontvoeren van kinderen naar het buitenland of het aldaar vasthouden van kinderen door een van de ouders of door een derde, te voorkomen en tegen te gaan.

Art. 12 De mening van het kind

Ieder kind heeft het recht zijn mening vrijelijk te uiten in aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang moet worden gehecht.

Art. 13 Vrijheid van meningsuiting

Elk kind heeft het recht, zowel binnen als buiten de landsgrenzen, zijn mening te uiten, informatie te verkrijgen of te verschaffen en denkbeelden door te geven.

Art. 14 Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst

De Staat eerbiedigt het recht van het kind op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de rechten en plichten van de ouders om het kind hierbij te begeleiden.

Art. 15 Vrijheid van vereniging en vergadering

Kinderen hebben het recht om samen te komen, om lid te worden van verenigingen en verenigingen op te richten.

Art. 16 Bescherming van privacy

Kinderen hebben recht op bescherming tegen inmenging in hun privéleven, gezinsleven, woning en correspondentie. Ook hebben zij recht op bescherming tegen elke vorm van laster.

Art. 17 Toegang tot informatie

De Staat dient er voor te zorgen dat kinderen toegang hebben tot informatie en materiaal afkomstig uit een verscheidenheid aan bronnen. Daarbij zal de Staat de massamedia stimuleren informatie te verspreiden van sociaal en cultureel nut

voor het kind en zal de Staat de benodigde maatregelen treffen om het kind te beschermen tegen informatie en materiaal die schadelijk voor het kind zijn.

Art. 18 Ouderlijke verantwoordelijkheden

De ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen. Zij zullen hierbij worden bijgestaan door de Staat. De Staat zal ouders op een passende wijze bijstand verlenen bij het opvoeden van hun kinderen.

Art. 19 Bescherming tegen misbruik en verwaarlozing

De Staat zal het kind beschermen tegen elke vorm van mishandeling door ouders of door een derde die de zorg over het kind heeft. Ook zal de Staat doelgerichte sociale programma's opzetten om misbruik te voorkomen en om hulp te bieden aan slachtoffers.

Art. 20 Bescherming van kinderen zonder gezin

De Staat is verplicht extra bescherming

te bieden aan kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen verblijven en zorgt in dergelijke gevallen voor een geschikt alternatief, zoals plaatsing in een pleeggezin of in een instelling voor kinderzorg. Bij de keuze van de meest geschikte oplossing, zal rekening worden gehouden met de culturele achtergrond van het kind.

Art. 21 Adoptie

In landen waar adoptie wordt erkend en/of is toestaan, zal hiertoe alleen worden overgegaan als dit in het belang van het kind is, en dan slechts met toestemming van de verantwoordelijke instanties. De bescherming van het kind staat hierbij centraal.

Art. 22 Minderjarige vluchtelingen

Aan elk kind dat de vluchtelingenstatus heeft of deze wenst te verkrijgen, zal speciale bescherming worden geboden. De Staat is verplicht samen te werken met bevoegde instanties die deze bescherming en steun bieden.

Art. 23 Gehandicapte kinderen

Elk gehandicapt kind heeft recht op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor het in staat is een bevredigend, volwaardig en behoorlijk leven te leiden, de zelfstandigheid van het kind wordt bevorderd, en het kind actief kan deelnemen aan de samenleving.

Art. 24 Gezondheid en gezondheidszorg

Ieder kind heeft recht op een zo goed mogelijke gezondheid en op de best mogelijke gezondheidszorg. De Staten zullen zich actief inzetten om te voorzien in eerstelijns- en preventieve gezondheidszorg. Ook zullen zij zorgen voor een goede voorlichting over gezondheid, voeding van kinderen, de voordelen van borstvoeding en hygiëne en zullen zij er alles aan doen de kindersterfte terug te brengen. De Staten bevorderen internationale samenwerking op dit gebied en streven naar een gezondheidszorg die toegankelijk is voor alle kinderen. Hierbij wordt speciaal rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.



Art. 25 Regelmatige evaluatie bij uithuisplaatsing

Ieder kind dat door de Staat voor verzorging, bescherming of behandeling uit huis wordt geplaatst, heeft recht op een regelmatige evaluatie van deze plaatsing.

Art. 26 Sociale voorzieningen

Elk kind heeft het recht gebruik te maken van de sociale voorzieningen, met inbegrip van de sociale verzekering.

Art. 27 Levensstandaard

Elk kind heeft recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn lichamelijke, geestelijke, intellectuele, morele en maatschappelijke ontwikkeling. Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het bieden van een toereikende levensstandaard aan hun kinderen. De Staat zorgt er voor dat ouders de verplichtingen voortvloeiend uit deze verantwoordelijkheid kunnen nakomen, en dat ook daadwerkelijk doen. Daarbij kan de Staat onder andere voorzien in materiële bijstand aan de ouders en hun kinderen.

Art. 28 Onderwijs

Ieder kind heeft recht op onderwijs. De Staat heeft tot taak het basisonderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen, de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen en toegankelijk te maken voor alle kinderen alsmede hoger onderwijs toegankelijk te maken voor kinderen die daar de capaciteiten voor hebben. De discipline die op school wordt gehandhaafd moet verenigbaar zijn met de menselijke waardigheid van het kind en moet in overeenstemming zijn met dit Verdrag. De Staten bevorderen

internationale samenwerking op het gebied van onderwijs. Hierbij wordt speciaal rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

Art. 29 Onderwijsdoelstellingen

Het onderwijs dient te zijn gericht op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, de talenten en de geestelijke en lichamelijke vermogens van elk kind. Onderwijs dient het kind voor te bereiden op een actief volwassen leven in een vrije samenleving en zal het kind respect bij brengen voor mensenrechten, voor zijn ouders, zijn culturele achtergrond, taal en waarden, en voor de culturele achtergrond van anderen.

Art. 30 Kinderen afkomstig uit minderheidsgroepen

Kinderen afkomstig uit minderheidsgroepen hebben het recht hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en hun eigen taal te spreken.

Art. 31 Vrije tijd, ontspanning en culturele activiteiten

Ieder kind heeft recht op vrije tijd, op spelen en op deelname aan culturele en artistieke activiteiten.

Art. 32 Kinderarbeid

Ieder kind heeft het recht op bescherming tegen elke vorm van arbeid die schadelijk is voor zijn gezondheid, scholing en ontwikkeling. De Staat zal minimumleeftijden vaststellen voor het verrichten van arbeid en passende arbeidsvoorwaarden vaststellen.

Art. 33 Drugsmisbruik

Ieder kind heeft recht op bescherming tegen

het gebruik van verdovende middelen en psychotrope stoffen en tegen deelname aan de vervaardiging van of aan de handel in dergelijke middelen.

Art. 34 Seksuele exploitatie

De Staat zal kinderen beschermen tegen elke vorm van seksuele exploitatie of seksueel misbruik, waaronder prostitutie en pornografie.

Art. 35 Ontvoeren, verhandelen of verkopen van kinderen

De Staat zal alles in het werk stellen om de ontvoering, de handel of de verkoop van kinderen te voorkomen.

Art. 36 Andere vormen van exploitatie

Ieder kind heeft recht op bescherming tegen elke vorm van exploitatie die schadelijk is voor het welzijn van het kind, anders dan beschreven in artikelen 32, 33, 34 of 35.

Art. 37 Foltering en vrijheidsberoving

Geen enkel kind mag worden onderworpen aan foltering of aan een andere wrede behandeling of straf, onrechtmatig worden gearresteerd of onrechtmatig van zijn vrijheid worden beroofd. Doodstraf of levenslange gevangenisstraf mogen niet opgelegd worden bij delicten die gepleegd zijn door personen jonger dan 18 jaar. Elk kind wiens vrijheid rechtmatig wordt ontnomen, zal gescheiden van volwassenen worden opgesloten, tenzij dit niet in het belang van het kind is. Elk kind dat in hechtenis wordt genomen, heeft recht op juridische en andere bijstand en recht op contact met zijn familie.

Art. 38 Gewapende conflicten

De Staten zullen al het mogelijke doen om

te voorkomen dat kinderen jonger dan 15 jaar deelnemen aan vijandelijkheden. Strijdkrachten mogen geen kinderen jonger dan 15 jaar rekruteren. Verder zijn de Staten, in overeenstemming met het van toepassing zijnde internationale recht, verantwoordelijk voor de bescherming en verzorging van kinderen die slachtoffer zijn van gewapende conflicten.

Art. 39 Revalidatiezorg

De Staat is verplicht kinderen die het slachtoffer zijn geworden van gewapende conflicten, foltering, verwaarlozing, mishandeling of exploitatie een passende behandeling te bieden die hun herstel en herintegratie in de samenleving bevordert.

Art. 40 Toepassing van het kinderstrafrecht

Ieder kind dat een strafbaar feit begaat, heeft recht op een behandeling die verenigbaar is met de eigenwaarde van het kind, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en waarbij de volledige herintegratie in de samenleving het doel is. Ieder kind heeft bovendien recht op basisgaranties en kan beroep doen op juridische of andere bijstand voor zijn of haar verdediging. Juridische procedures en het plaatsen van kinderen in instellingen zullen zoveel mogelijk vermeden worden.

Art. 41 Verdergaande regelingen

Wanneer het van toepassing zijnde nationale en internationale recht met betrekking tot de rechten van het kind gunstiger regelingen hanteert dan dit Verdrag, zal altijd uitgegaan worden van deze gunstiger regelingen.

Het Kinderrechtenverdrag telt totaal 54 artikelen. De artikelen 42 tot 54 hebben betrekking op de implementatie en inwerkingtreding van het Verdrag en zijn in deze vereenvoudigde versie niet opgenomen.





Inhoudsopgave

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (vereenvoudigde versie)	6
Voorwoord	15
De domeinen in vogelvlucht	16
Inleiding	22
Domein 1 - Gezinssamenstelling en alternatieve zorg	28
1.1 Inleiding	29
1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	29
1.3 Kinderen en hun gezinssituatie	30
1.3.1 Aantallen	30
1.3.2 Kinderopvang	30
1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing	33
1.4 Familierecht	33
1.4.1 Scheiding en omgang	33
1.4.2 Internationale kinderbescherming	35
1.4.3 Afstamming en afstammingskennis	36
1.4.4 Adoptie	37
1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing	37
1.5 Jeugdzorg	38
1.5.1 Toegang tot jeugdzorg	38
1.5.2 Onder toezicht gestelde kinderen	40
1.5.3 Uithuisgeplaatste kinderen	41
1.5.4 Kinderrechtenbeschouwing	43
1.6 Caribisch Nederland	45
1.6.1 Gezinssituatie	45
1.6.2 Kinderopvang	46
1.6.3 Jeugdzorg	46
1.6.4 Kinderrechtenbeschouwing	47
1.7 Conclusies en aanbevelingen	48
1.7.1 Conclusies	48
1.7.2 Aanbevelingen	49
Domein 2 - Bescherming tegen exploitatie en geweld	50
2.1 Inleiding	51
2.2 Relevante artikelen uit het kinderrechtenverdrag	51
2.3 Minderjarige slachtoffers van delicten	52
2.3.1 Aard en omvang	52
2.3.2 Kinderrechtenbeschouwing	53
2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel	53
2.4.1 Aard en omvang	53
2.4.2 Aanpak mensenhandel	54
2.4.3 Opvang en hulpverlening	54
2.4.4 Kinderrechtenbeschouwing	56

2.5	Kindermishandeling	57
2.5.1	Aard en omvang	57
2.5.2	Preventie van kindermishandeling	59
2.5.3	Signalering en melding van kindermishandeling	59
2.5.4	Civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling	61
2.5.5	Straf- en bestuursrechtelijke aanpak van kindermishandeling	62
2.5.6	Kinderrechtenbeschouwing	64
2.6	Vermiste kinderen	65
2.6.1	Aard en omvang	65
2.6.2	Kinderrechtenbeschouwing	66
2.7	Online veiligheid	66
2.7.1	Veilig internet	66
2.7.2	Online privacy en reputatie	66
2.7.3	Online misdaad en geweld tegen kinderen	67
2.7.4	Kinderrechtenbeschouwing	69
2.8	Caribisch Nederland	71
2.8.1	Minderjarige slachtoffers	71
2.8.2	Online veiligheid	71
2.8.3	Kinderrechtenbeschouwing	71
2.9	Conclusies en aanbevelingen	72
2.9.1	Conclusies	72
2.9.2	Aanbevelingen	73
	Domein 3 -Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht	74
3.1	Inleiding	75
3.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	75
3.3	Jeugdstrafrecht	76
3.3.1	Minderjarige verdachten	76
3.3.2	Minderjarigen en de politie	81
3.3.3	Voorlopige hechtenis van minderjarigen	83
3.3.4	DNA-afname en justitiële documentatie	84
3.3.5	Herstelrecht en slachtofferbeleid	85
3.3.6	Nazorg na verblijf in een JJI	86
3.3.7	Kinderrechtenbeschouwing	87
3.4	Gesloten jeugdhulp	91
3.4.1	Gesloten jeugdhulp in cijfers	91
3.4.2	Wetgeving en beleid	92
3.4.3	Rechtspositie	92
3.4.4	Kinderrechtenbeschouwing	93
3.5	Caribisch Nederland	94
3.5.1	Jeugdstrafrecht	94
3.5.2	Kinderrechtenbeschouwing	95
3.6	Conclusies en aanbevelingen	96
3.6.1	Conclusies	96
3.6.2	Aanbevelingen	97
	Domein 4 - Toereikende levensstandaard	98
4.1	Inleiding	99
4.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	99
4.3	Leefomstandigheden	100
4.3.1	Kinderen in armoede	100
4.3.2	Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats	102
4.3.3	Kinderrechtenbeschouwing	103

4.4	Gezondheid	104
4.4.1	<i>Gezondheid in het algemeen</i>	104
4.4.2	<i>Kinder- en zuigelingensterfte</i>	105
4.4.3	<i>Toegang tot gezondheidszorg</i>	106
4.4.4	<i>Kinderen met een handicap</i>	107
4.4.5	<i>Psychosociale gezondheid</i>	108
4.4.6	<i>Leefstijl</i>	108
4.4.7	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	114
4.5	Caribisch Nederland	116
4.5.1	<i>Armoede</i>	116
4.5.2	<i>Psychische zorg en middelengebruik</i>	117
4.5.3	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	117
4.6	Conclusies en aanbevelingen	118
4.6.1	<i>Conclusies</i>	118
4.6.2	<i>Aanbevelingen</i>	119
Domein 5 - Onderwijs		120
5.1	Inleiding	121
5.2	Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	121
5.3	Onderwijsdeelname en -prestaties	122
5.4	Recht op onderwijs en passend onderwijs	123
5.4.1	<i>Invoering passend onderwijs</i>	123
5.4.2	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	126
5.5	Toegang tot onderwijs	127
5.5.1	<i>Thuiszitters</i>	128
5.5.2	<i>Voortijdig schoolverlaters</i>	129
5.5.3	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	131
5.6	Kwaliteit van het onderwijs	131
5.6.1	<i>Zwakke scholen</i>	131
5.6.2	<i>Sociale kwaliteit van scholen</i>	132
5.6.3	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	133
5.7	Veiligheid op school	133
5.7.1	<i>Pesten</i>	133
5.7.2	<i>Discriminatie</i>	135
5.7.3	<i>Jongeren, onderwijs en (digitale) media</i>	137
5.7.4	<i>Kinder- en mensenrechteneducatie</i>	139
5.7.5	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	149
5.8	Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen	142
5.8.1	<i>Aard en omvang</i>	142
5.8.2	<i>Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg</i>	142
5.8.3	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	143
5.9	Caribisch Nederland	144
5.9.1	<i>Kwaliteit van het onderwijs</i>	144
5.9.2	<i>Leerplicht</i>	144
5.9.3	<i>Taalontwikkeling</i>	144
5.9.4	<i>LHBTI-kinderen</i>	145
5.9.5	<i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	145
5.10	Conclusies en aanbevelingen	146
5.10.1	<i>Conclusies</i>	146
5.10.2	<i>Aanbevelingen</i>	147

Domein 6 - Minderjarige vreemdelingen	148
6.1 Inleiding	149
6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag	149
6.3 Europese ontwikkelingen	150
6.3.1 <i>Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel</i>	150
6.3.2 <i>De Dublinverordening van 26 juni 2013</i>	151
6.3.3 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	152
6.4 Gezinsmigratie	153
6.4.1 <i>Gezinsmigratie aantallen</i>	153
6.4.2 <i>Nareizende gezinsleden</i>	153
6.4.3 <i>Gezinsmigratiebeleid</i>	154
6.4.4 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	155
6.5 Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen	157
6.5.1 <i>Gezinnen met kinderen</i>	157
6.5.2 <i>Alleenstaande minderjarige vreemdelingen</i>	159
6.5.3 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	161
6.6 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring	162
6.6.1 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	163
6.7 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen	164
6.7.1 <i>Toegang tot gezondheidszorg</i>	164
6.7.2 <i>Toegang tot onderwijs</i>	164
6.7.3 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	165
6.8 Staatloze kinderen	165
6.8.1 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	166
6.9 Bijzondere toelatingsgronden	167
6.9.1 <i>Kinderpardon</i>	167
6.9.2 <i>Belang van het kind</i>	168
6.9.3 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	169
6.10 Relevante beleidsontwikkelingen	170
6.10.1 <i>Asielverzoeken van kinderen</i>	170
6.10.2 <i>Buiten schuld – amv's</i>	170
6.10.3 <i>Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel</i>	170
6.10.4 <i>Kinderrechtenbeschouwing</i>	172
6.11 Conclusies en aanbevelingen	174
6.11.1 <i>Conclusies</i>	174
6.11.2 <i>Aanbevelingen</i>	175
 Slotbeschouwing en bronnen	 176
Slotbeschouwing en hoofdaanbevelingen	177
Bronnen inleiding	185
Bronnen domein 1	186
Bronnen domein 2	190
Bronnen domein 3	194
Bronnen domein 4	198
Bronnen domein 5	203
Bronnen domein 6	210
Bronnen slotbeschouwing	214
 Lijst van afkortingen	 215

Voorwoord

Voor de vierde keer breng ik de Kinderrechtenmonitor uit. Dit omvangrijke document toont hoe in 2014 de kinderrechten in Nederland zijn nageleefd. Ik wil met deze monitor inzichtelijk maken hoe wijzigingen in beleid en regelgeving, trends en ontwikkelingen effect hebben op het leven van kinderen.

Deze vierde monitor laat zien dat de rechten van een aantal groepen kwetsbare kinderen onder druk staan. Het gaat bijvoorbeeld om de kinderen die hulp of zorg nodig hebben. Inmiddels weten we dat de overgang van de jeugdhulp naar gemeenten verre van vlekkeloos is verlopen. Gemeenten worstelen met hun taken en verantwoordelijkheden terwijl kinderen uit beeld raken.

Een andere kwetsbare groep zijn de kinderen die opgroeien in armoede. Opgroeien in armoede betekent niet alleen dat materiële zaken ontbreken. Het betekent ook dat je niet mee kunt doen. Niet sporten op zaterdagmiddag, geen geld voor verjaardagscadeautjes en geen geld voor de opleiding die je graag wilt volgen. Opgroeien in armoede is bepalend voor de rest van je leven. Dat mogen we in Nederland niet laten gebeuren. Dit geldt ook voor de kinderen in Caribisch Nederland, waar naar schatting zestig procent van de bevolking onder de armoedegrens leeft.

In 2015 is het aantal vluchtelingenkinderen dat veiligheid zoekt in ons land aanzienlijk toegenomen. Ook deze kwetsbare groep heeft onze aandacht nodig. Het VN Kinderrechtenverdrag is heel duidelijk: kinderrechten gelden voor alle kinderen binnen de landsgrenzen, ongeacht hun nationaliteit. Voor vluchtelingenkinderen geldt dus ook dat zij recht hebben op bescherming tegen geweld, de best mogelijke zorg en onderwijs. Deze monitor laat zien dat er in 2014 al een aantal knelpunten speelden binnen het vreemdelingendomein die op dit moment nog dringender om actie vragen.

Naast zorgen over kwetsbare groepen, zijn er ook ontwikkelingen die positief stemmen. Zo zijn de afgelopen jaren steeds minder kinderen als verdachten door de politie aangemerkt. De groeiende aandacht, in de politiek en de samenleving, voor de positie van kinderen die te maken krijgen met een (v)echtscheiding is eveneens hoopvol. Die aandacht is belangrijk, vooral als ouders hun strijd maar blijven voortzetten, is de positie van kinderen nu nog te zwak. Een ander positief punt is de nieuwe wet die meer aandacht voorschrijft voor pesten en de gevolgen daarvan.

Kortom: die nieuwe monitor geeft een goed beeld van hoe het gaat met kinderen in Nederland. Laat het een bron van informatie en inspiratie zijn voor alle mensen die werken aan een betere situatie voor kinderen in Nederland. Kinderen hebben er immers recht op dat wij ons maximaal voor hen inspannen.



A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Marc Dullaert
de **Kinder**ombudsman

De domeinen in vogelvlucht

Domein 1 Gezinssituatie en alternatieve zorg

- Er wonen in 2014 3,4 miljoen kinderen in Nederland. Een groeiend aantal kinderen woont in een eenoudergezin.
- Er gaan steeds minder kinderen naar een vorm van kinderopvang, in 2014 ging het om 754 duizend kinderen. Redenen hiervoor zijn de toegenomen kosten voor ouders en de verslechterde situatie op de arbeidsmarkt.
- In 2014 hadden 35.757 kinderen te maken met een echtscheiding. Er komt steeds meer maatschappelijke en politieke aandacht voor de positie van kinderen in (v)echtscheidingen. Er ontbreekt echter nog een integrale visie op de procespositie van kinderen in scheidingssituaties. Het standaard toewijzen van een bijzonder curator is één van de aanbevelingen die de Kinderombudsman doet om de positie van kinderen in echtscheidingssituaties te verbeteren.
- Per 1 januari 2015 is de nieuwe jeugdwet ingevoerd en is de decentralisatie een feit. Gemeenten bepalen nu zelf hoe het hulpsysteem lokaal is ingericht voor alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen. Het blijkt dat een aantal gemeenten er nog te weinig zicht op heeft of kinderen bijtijds de juiste hulp ontvangen en of deze hulp van voldoende kwaliteit is.
- Het aantal kinderen dat te maken krijgt met gedwongen jeugdzorg neemt af. Zo zijn het aantal ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen afgenomen. Steeds meer problemen worden in het vrijwillig kader opgepakt.
- Het aantal kinderen dat onder voogdij staat is in tegenstelling tot het aantal ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen gegroeid. Er is bijzondere aandacht nodig voor kinderen die langdurig in instellingen verblijven en onder voogdij van een instelling staan. De Kinderombudsman wil dat meer kinderen in een gezin of gezinshuis opgroeien.
- Er is vaak onduidelijkheid over de toekomstige woonplek en dagbesteding van jongeren die in een instelling verblijven en 18 jaar worden. Ook andere jongeren die jeugdhulp ontvangen, zijn vaak niet goed voorbereid op een zelfstandig leven na hun 18^e jaar. Gemeenten moeten deze groep goed in beeld houden en zorgen dat er nazorg of een passend hulpaanbod beschikbaar is.

Domein 2 Bescherming tegen exploitatie en geweld

- In 2014 hielp Slachtofferhulp 19,9 duizend kinderen in de leeftijd van 0-20 jaar. Het aantal jongeren dat een beroep doet op Slachtofferhulp nam in de jaren 2009 tot 2012 toe, de laatste jaren is er echter sprake van een afname.
- In 2014 zijn er 283 minderjarige slachtoffers van mensenhandel geregistreerd. De registratie blijft een aandachtspunt. Van belang is dat er geregistreerd gaat worden van welke vorm van uitbuiting minderjarigen slachtoffer zijn en welke leeftijd de slachtoffers hebben.

- Er is weinig duidelijk over de exacte omvang van kindermishandeling. Prevalentieonderzoek uit 2010 toont aan dat het jaarlijks om 118 duizend slachtoffers gaat. In 2016 worden nieuwe cijfers verwacht. De schatting van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen is dat 62.000 kinderen jaarlijks slachtoffer zijn van seksueel geweld.
- Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat in 2014 een meerderheid van gemeenten onvoldoende zicht heeft op mishandelde kinderen en risicogroepen terwijl zij wel verantwoordelijk zijn voor preventie en signalering.
- Van belang is dat de meldcode beter geïmplementeerd en toegepast wordt. Slechts 24% van de huisartsen blijkt kindermishandeling te melden bij Veilig Thuis. Een reden hiervoor is dat zij niet weten wat er met een melding gedaan wordt. Huisartsen organiseren vaak zelf hulp bij vermoedens van kindermishandeling.
- De online-veiligheid van kinderen wordt een steeds belangrijker thema. In 2014 waren er 29.000 meldingen van online seksueel misbruik van minderjarigen. Aan de online-weerbaarheid van kinderen moet beter worden gewerkt.

Domein 3 Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht

- Het aantal jongeren dat door de politie als verdachte wordt aangemerkt, daalt al jaren. In 2013 ging het om 25 duizend jongeren. Dit komt neer op 2 procent van alle jongeren tussen 12-18 jaar.
- Ook zijn er steeds minder problematische jeugdgroepen in Nederland. In het najaar van 2014 gaat het om 623 problematische jeugdgroepen. In het vergelijking met 2013 is het totaal aantal met 18 procent gedaald.
- In de huidige Nederlandse praktijk is onvoldoende gewaarborgd dat minderjarige verdachten uitsluitend worden gehoord door gespecialiseerd politiepersoneel. Train politiepersoneel in het verhoren van jonge en kwetsbare verdachten, in het bijzonder jeugdige verdachten met een (licht) verstandelijke beperking.
- Het verblijf van minderjarige verdachten in Nederlandse politiecellen is problematisch. Minderjarigen worden vaak langer opgesloten dan verantwoord en verblijven doorgaans in een niet-kindvriendelijk cellencomplex.
- Het aantal minderjarigen dat op titel van voorlopige hechtenis instroomt in een justitiële jeugdinrichting (JJI) is het afgelopen jaar wederom gedaald. Het percentage voorlopig gehechten op de totale populatie in JJI's is echter vrijwel onverminderd hoog gebleven. Nog steeds hebben veel minderjarigen in JJI's hun vrijheidsstraf al uitgezeten op het moment dat ze worden veroordeeld. Dat staat op gespannen voet met de onschuldpresumptie.
- De groei van het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp stagneert verder en dat is een goed signaal. Ook de gemiddelde doorlooptijd nam in 2014 af, maar het is zorgelijk dat nog steeds een substantiële groep (19 procent) langer dan een jaar in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp verbleef. De doorstroom naar andere voorzieningen blijft een belangrijk aandachtspunt.



Domein 4 Adequate levensstandaard

- Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, neemt toe. In 2013 ging het om 423 duizend kinderen. Het armoedebestand wordt per gemeente bepaald, en verschilt daarom aanzienlijk. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat kinderen uit arme gezinnen voldoende mogelijkheden krijgen om gelijkwaardig deel te kunnen nemen aan sociale, sportieve en culturele activiteiten. Dat het kindpakket bij gemeenten in opkomst is, betreft een positieve ontwikkeling. De Rijksoverheid moet ervoor blijven zorgen dat ieder kind gegarandeerd is van een adequate levensstandaard.
- Kinderen die langdurig zorg nodig hebben konden tot en met 2014 een AWBZ indicatie krijgen. Een deel van deze zorg is per 1 januari overgegaan naar de jeugdwet. Mensen die permanent toezicht of 24-uurzorg nodig hebben vallen onder de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz). Er zijn zorgen of kinderen die langdurige zorg nodig hebben hier na de decentralisatie voldoende toegang toe houden.
- Naar schatting heeft ca. 3,5 procent van alle minderjarigen een motorische, zintuiglijke of verstandelijke handicap. Het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is door Nederland in 2007 ondertekend maar tot op heden nog niet geratificeerd. De Kinderombudsman roept op om hier haast mee te maken.
- Overgewicht is een toenemend probleem onder kinderen en jongeren, 16 procent van de 16-20 jarigen heeft overgewicht.
- Sinds 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens van alcohol en sigaretten verhoogd naar 18 jaar. Van de 12- tot 16-jarigen drinkt 14 procent wel eens alcohol en zegt 4,8 procent wel eens te roken.

Domein 5 Onderwijs

- In het schooljaar 2014-2015 volgde 98 procent van de 4- tot 18-jarigen een opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs.
- In het schooljaar 2014-2015 heeft 80 procent van alle schoolverlaters een startkwalificatie behaald (in schooljaar 2013-2014 was dat 77%).
- 25.970 jongeren hebben in het schooljaar 2013-2014 het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. In 2011-2012 waren dat nog 36.560 jongeren.
- Het aantal scholen dat zwak of zeer zwak is, is in 2014 verder afgenomen. Per 1 augustus 2015 is wettelijk vastgelegd dat zwakke scholen binnen een jaar moeten verbeteren.
- Op 1 augustus 2014 is het passend onderwijs in werking getreden. Het doel van passend onderwijs is dat zoveel mogelijk kinderen een passende plek krijgen in het reguliere onderwijs.
- In de uitvoering van passend onderwijs zijn een aantal knelpunten geconstateerd. Het aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen van samenwerkingsverbanden is in het schooljaar 2014-2015 nog niet dekkend. Daarnaast zijn er onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk en ontbreekt doorzettingsmacht wanneer oplossingen uitblijven. In de praktijk blijken scholen kinderen niet altijd centraal te stellen en wordt de zorgplicht vaak onzorgvuldig uitgevoerd.
- Aan het einde van het schooljaar 2013-2014 waren er 1084 thuiszitters. In het schooljaar 2014-2015 blijkt dat de nieuwe zorgplicht van scholen niet de beloofde oplossing voor de thuiszittersproblematiek te zijn.
- Op 1 augustus 2015 is de wet sociale veiligheid op scholen in werking getreden. Dat betekent dat scholen een sociaal veiligheidsbeleid moeten gaan voeren en de sociale veiligheid van leerlingen moeten monitoren.

- Omdat het leven van jongeren zich voor een groot deel online afspeelt en nieuwe media nieuwe manieren bieden om te leren, worden digitale geletterdheid, mediawijsheid en online veiligheid steeds belangrijker. In het onderwijs wordt hier onvoldoende aandacht aan besteed.
- Kinderrechteneducatie en burgerschapsonderwijs staan in Nederland nog steeds in de kinderschoenen. Het burgerschapsonderwijs wordt vaak niet planmatig uitgevoerd.

Domein 6 Minderjarige vreemdelingen

- In 2014 vragen 4.890 kinderen van gezinnen en 940 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) asiel aan in Nederland (eerste asielverzoeken). 7430 kinderen dienen een nareisverzoek in.
- Sinds 2014 is er nieuwe Europese regelgeving op het terrein van asiel van kracht die lidstaten dwingt om bij handelingen in verband met kinderen, de belangen van het kind een essentiële overweging te laten vormen. Dat er vanuit Europa hogere eisen worden gesteld aan Nederland is goed. Maar in het vreemdelingenrecht blijken rechters slechts terughoudend te toetsen of aan deze Europese eis voldaan is. Het probleem is dat de belangenafweging, zowel in de rechtspraak als in de beslispraktijk nauwelijks kenbaar wordt gemaakt.
- De Kinderombudsman is in het bijzonder bezorgd over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) in de asielprocedure. In 2014 schrijft de UNHCR dat het opvallend is dat Nederland geen kaders kent in wetgeving en beleid ten aanzien van de asielprocedure van amv's. Volgens artikel 22 van het IVRK moeten amv's echter een zorgvuldige procedure krijgen waarin zij hun asielmotieven naar voren kunnen brengen.
- In 2014 verbleven 130 kinderen langer dan 3 jaar in een AZC, 90 kinderen verbleven 2 tot 3 jaar in een AZC en 400 kinderen verbleven 1 tot 2 jaar in een AZC. Een langdurig verblijf in een AZC of vaak verhuizen tussen AZC's is schadelijk voor de ontwikkeling van kinderen.
- Ruim 1000 kinderen verbleven in 2014 een gesloten gezinslocatie (GLO), waarvan 200 kinderen twee tot drie jaar en 100 zelfs langer dan drie jaar. In deze periode verblijven de kinderen in een situatie die lijkt op gevangenschap, met gebrekkige rust, privacy en weinig financiële ondersteuning voor de ouders.
- Kinderen in gezinnen en amv's kunnen worden gedetineerd in verband met uitzetting naar eigen land. Tot oktober 2014 werden deze kinderen geplaatst in een locatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Daarna zijn gezinnen en amv's in Zeist in een gesloten gezinsvoorziening in bewaring gesteld. Tegen de detentie van kinderen in gezinnen en amv's bestaat grote maatschappelijke weerstand. De maatregel geldt als een ultimatum remedium, maar de vraag is hoe terughoudend deze in de praktijk wordt toegepast.
- De eerste contouren van een voorstel over de vaststellingsprocedure van staatloosheid zijn in 2014 gepubliceerd. Zorgelijk is dat er onderscheid gemaakt wordt tussen kinderen van wie de ouders het gedwongen vertrek hebben gefrustreerd en ouders die dat niet hebben gedaan. Een ander punt van zorg is dat staatloosheid niet automatisch leidt tot een verblijfsrecht.
- De tijdelijke regeling langdurige verblijvende kinderen (kinderpardon) heeft veel kritiek gekregen. Een kritisch punt is dat alleen kinderen (of hun ouders) die asiel hebben aangevraagd in aanmerking komen en niet de kinderen die op een andere verblijfsaanvraag zijn binnengekomen. De hoogste Nederlandse rechter heeft beslist dat dit onderscheid gerechtvaardigd is en de regering is niet bereid gebleken aan de kritiek tegemoet te komen.



Hoofdpunten Caribisch Nederland

- Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wonen 5,6 duizend 0- tot 20-jarigen.
- Armoede is een groot probleem op de BES-eilanden, 60 procent van de bevolking leeft er onder de armoedegrens.
- In 2015 is een wetsvoorstel ingediend dat een inkomensonafhankelijke kinderbijslagvoorziening voor de BES-eilanden regelt.
- Ook huiselijk geweld is een groot probleem op de eilanden. Dit wordt echter onvoldoende geregistreerd en de meldingsbereidheid is klein
- Het Rijk moet ervoor zorgen dat de actieplannen kinderrechten die voor de afzonderlijke BES eilanden zijn opgesteld, goed geïmplementeerd raken en monitoren of deze voldoende effect hebben.
- De wet op de jeugdzorg en ook de nieuwe jeugdwet zijn niet van toepassing op de BES. Er geldt bestaande Antilliaanse wetgeving.
- In 2015 is een wetsvoorstel ingediend waarmee de Inspectie Jeugdzorg de wettelijke taak krijgt om toezicht te houden op aanbieders en de kwaliteit die zij bieden.
- Net als in Europees Nederland neemt het aantal jeugdigen dat in aanraking komt met het strafrecht ook in Caribisch Nederland af. De voorzieningen voor jeugdige verdachten en veroordeelden zijn nog steeds schaars op de BES-eilanden. Het ontbreken van een apart jeugdstrafrecht met procedures en instanties gericht op minderjarigen is nog altijd een urgent probleem in Caribisch Nederland.
- In Caribisch Nederland wordt gewerkt aan het verbeteren van de basiskwaliteit van het onderwijs. Eén school heeft in 2014 deze status behaald.
- Er is weinig zicht en grip op leerlingen die verzuimen van school.



Inleiding

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

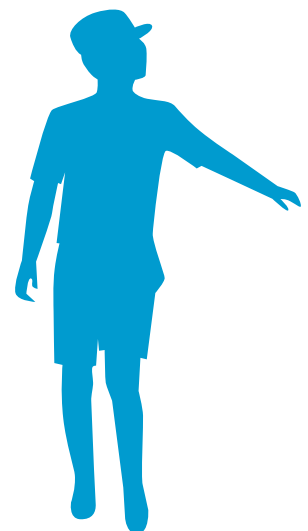
Deze monitor is opgebouwd uit 6 domeinen en bevat per domein een cijfermatige weergave van de positie van kinderen op het desbetreffende maatschappelijke terrein. Daarnaast bevat de monitor beschrijvingen van wetgeving en wetswijzigingen, beleidsontwikkelingen, relevante rechterlijke uitspraken en wetenschappelijke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

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

I Het mandaat van de Kinderombudsman en het Kinderrechtencomité

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

In Nederland en wereldwijd is het IVRK het belangrijkste instrument dat de rechten van kinderen waarborgt. Dit mensenrechtenverdrag voor kinderen is in 1989 aangenomen en trad op 2 september 1990 in werking. Momenteel zijn 196 landen partij. Somalië en Zuid-Soedan hebben het verdrag in 2015 geratificeerd. De Verenigde Staten hebben als enige land het verdrag alleen ondertekend, maar niet geratificeerd. Nederland is in 1995 partij geworden bij het verdrag en is daarmee de verplichting aangegaan om de bepalingen uit het verdrag na te leven. Ook heeft Nederland het eerste Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (23 augustus 2005) en het tweede Facultatief Protocol inzake betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten (24 september 2009)



geratificeerd (UN Doc. A/Res/54/263). Het derde Facultatief Protocol betreffende een individuele klachtenprocedure voor kinderen (UN Doc. A/C.3/66/L.66) is nog niet door Nederland omarmd (noch getekend, noch geratificeerd).

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

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

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

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



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

Caribisch Nederland

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

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

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

II Reacties op de Kinderrechtenmonitor 2014

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

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



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

III Methode van onderzoek

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

Zes domeinen

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

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

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

Bronnen en cijfermateriaal

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

In de monitor wordt voor elk van de kinderrechtendomeinen en de daarbinnen besproken thema's cijfermateriaal gepresenteerd dat zoveel mogelijk aansluit op gegevens van de vorige monitor. Daarnaast worden recente ontwikkelingen geschetst op het terrein van wetgeving, beleid, rechtspraak en onderzoek. Uitgangspunt is het weergeven van de meest actuele cijfers. Dit jaar is er wederom voor gekozen om de monitor in december uit te brengen, zodat zoveel mogelijk cijfers over het voorgaande jaar – 2014 – beschikbaar zijn en meegenomen kunnen worden. Desondanks is het niet binnen ieder deelonderwerp mogelijk cijfers uit 2014

te rapporteren. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat cijfers in sommige gevallen nog niet (jaarlijks) beschikbaar zijn. Anderzijds is het zo dat niet over alle thema's jaarlijks cijfers in kaart worden gebracht of over wordt gerapporteerd. In dat geval worden de cijfers uit het meest recente peiljaar genoemd. In het domein Onderwijs hebben de cijfers betrekking op schooljaren. In de meeste gevallen betreft dat het schooljaar 2013-2014 of 2014-2015.

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

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

Voor deze monitor heeft de Kinderombudsman cijfers en beleidstoelichtingen opgevraagd bij de betrokken ministeries. Op een groot deel van deze verzoeken zijn antwoorden verkregen van verschillende ministeries. De coördinatie van de reacties lag bij de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie. Nadat de antwoorden op de vragen ontvangen zijn, hebben de betrokken ministeries nog toelichtingen verstrekt naar aanleiding van aanvullende vragen van de onderzoekers. Dank is verschuldigd aan alle betrokken medewerkers van de ministeries voor het aanleveren van gegevens en het geven van extra uitleg en aanvullingen.



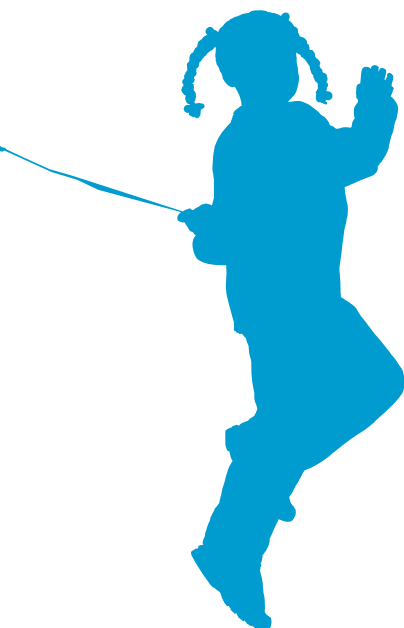
Raadpleging deskundigen

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

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

IV Leeswijzer

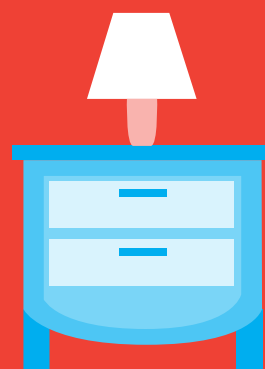
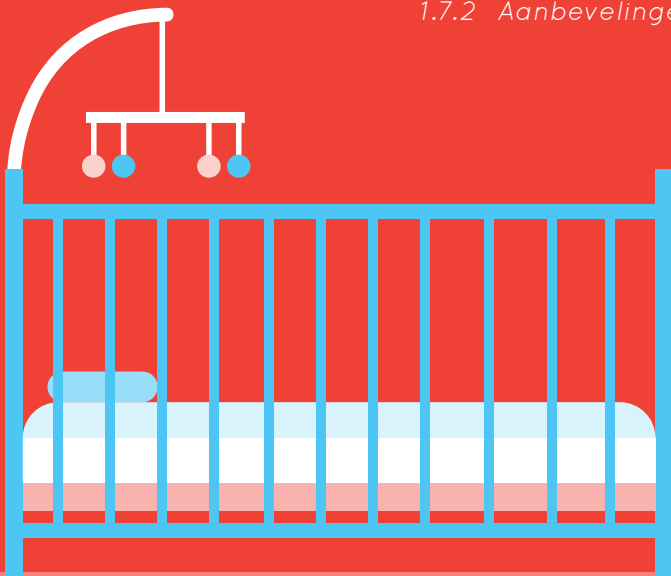
Elk domein in deze Kinderrechtenmonitor volgt dezelfde indeling. Na een korte inleiding worden de relevante bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag toegelicht. Vervolgens worden per thema de relevante, beschikbare onderzoeksresultaten en cijfers gepresenteerd, gevolgd door een analyse van de gegevens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



Domein 1

Gezinssamenstelling en alternatieve zorg

- 1.1 Inleiding**
- 1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**
- 1.3 Kinderen en hun gezinssituatie**
 - 1.3.1 Aantallen
 - 1.3.2 Kinderopvang
 - 1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing
- 1.4 Familierecht**
 - 1.4.1 Scheiding en omgang
 - 1.4.2 Internationale kinderbescherming
 - 1.4.3 Afstamming en afstammingskennis
 - 1.4.4 Adoptie
 - 1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing
- 1.5 Jeugdzorg**
 - 1.5.1 Toegang tot jeugdzorg
 - 1.5.2 Onder toezicht gestelde kinderen
 - 1.5.3 Uithuisgeplaatste kinderen
 - 1.5.4 Kinderrechtenbeschouwing
- 1.6 Caribisch Nederland**
 - 1.6.1 Gezinssituatie
 - 1.6.2 Kinderopvang
 - 1.6.3 Jeugdzorg
 - 1.6.4 Kinderrechtenbeschouwing
- 1.7 Conclusies en aanbevelingen**
 - 1.7.1 Conclusies
 - 1.7.2 Aanbevelingen



Inleiding

Kinderen groeien op in verschillende gezinsvormen en op verschillende plekken. Een gezin bestaat vaak uit een vader en een moeder, maar een groeiend aantal kinderen groeit op met gescheiden ouders of woont bij een alleenstaande ouder. De omgeving waar kinderen opgroeien moet veilig zijn. Als zijn veiligheid en ontwikkeling in gevaar komen, dan kan een kind te maken krijgen met jeugdzorg of jeugdbescherming. In het uiterste geval kan een kind in een instelling of een pleeggezin geplaatst worden. Het jaar 2014 vormde de aanloop naar de Jeugdwet die in 2015 is ingevoerd. De Jeugdwet heeft voor een groot aantal veranderingen gezorgd wat betreft de organisatie van de jeugdzorg. Omdat deze monitor bericht over de situatie van kinderen in 2014, beschrijft dit domein de stand van zaken voor de invoering van de nieuwe wet, daarom wordt nog gesproken over jeugdzorg. Als eerste wordt ingegaan op de gezinssituatie van kinderen. Daarnaast is er aandacht voor de kinderopvang. Vervolgens komt het onderwerp familierecht aan bod, met bijzondere aandacht voor de thema's scheiding en omgang, internationale kinderbescherming, afstamming en adoptie. In het deel over de jeugdzorg komen toegang tot jeugdzorg en de positie van onder toezicht gestelde en uit huis geplaatste kinderen aan bod. In de laatste paragraaf staat de situatie van kinderen in Caribisch Nederland centraal.

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

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

naam, het recht op een nationaliteit en, voor zover mogelijk, het recht om zijn ouders te kennen en door hen te worden verzorgd (art. 7 lid 1 IVRK).

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

Voor kinderen die (tijdelijk) niet bij hun ouders kunnen wonen, moet de overheid een andere vorm van zorg bieden om de bescherming van het kind te waarborgen (art. 20 IVRK), bijvoorbeeld door een uithuisplaatsing in een pleeggezin of

instelling. Het kind heeft recht op een regelmatige evaluatie van deze plaatsing (art. 25 IVRK). Belangrijk is hierbij dat het kind een stem krijgt en gehoord wordt in alle zaken die hem of haar aangaan, ook door de rechter (art. 12 IVRK; zie ook art. 9 lid 2). In artikel 3 is neergelegd dat bij al deze beslissingen rekening moet worden gehouden met de belangen van het kind. Voor kinderen die slachtoffer zijn geworden van bijvoorbeeld geweld, verwaarlozing, exploitatie of misbruik moet de overheid zorgen voor een herstel en herintegratie in de maatschappij in een omgeving die bevorderlijk is voor de gezondheid, het zelfrespect en de waardigheid van het kind (art. 39 IVRK).

Op grond van artikel 11 IVRK zijn staten verplicht om internationale kinderontvoering te voorkomen en tegen te gaan.

Met betrekking tot kinderen die door hun ouders ter adoptie worden afgestaan bepaalt het VN-Kinderrechtenverdrag dat de overheid toezicht houdt op de adoptieprocedures en commerciële praktijken bestrijdt (art. 21 IVRK).

1.3

Kinderen en hun gezinssituatie

1.3.1 Aantallen

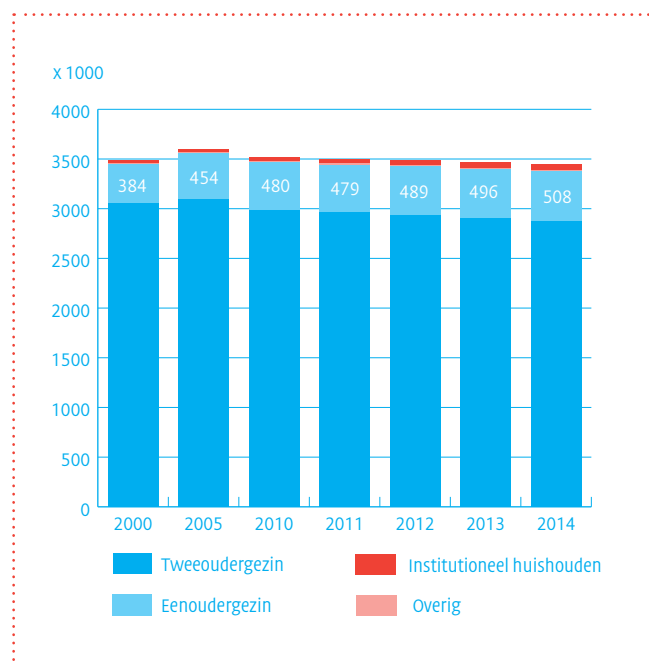
Op 1 januari 2015 woonden er in Nederland ruim 3,4 miljoen kinderen (CBS, 2015a). Dit betekent dat één op de vijf van de bijna 17 miljoen inwoners op dat moment jonger was dan 18 jaar. Van deze minderjarigen hadden 255 duizend een westers allochtone afkomst en 576 duizend een niet-westers allochtone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

Zowel het *aantal* als het *aandeel* kinderen in Nederland is de afgelopen jaren gedaald. Vergeleken met 1 januari 2010 is het aantal 0- tot 18-jarigen op 1 januari 2015 met 85 duizend gedaald. In 2010 vormden de minderjarigen 21 procent van de totale bevolking. Naar verwachting zal het aandeel minderjarigen de komende jaren nog verder afnemen (CBS, 2015-2060). Dit heeft er mee te maken dat de Nederlandse bevolking ouder wordt, maar komt ook doordat er jaarlijks minder kinderen worden geboren. In 2014 ging het om 175 duizend geboortes (hierbij gaat het om levendgeborenen; dit zijn kinderen die na de geboorte enig teken van leven hebben vertoond, ongeacht de zwangerschapsduur), in 2010 waren dat er nog 184 duizend (CBS 2014i).

Van de minderjarige kinderen in Nederland woont 98 procent bij zijn of haar ouders thuis (CBS, 2014a). Voor een steeds groter aantal

geldt dat dit bij één van de ouders is, meestal de moeder. In 2014 waren er ruim een half miljoen kinderen (508 duizend) die bij één van de ouders woonden. Dit zijn er 28 duizend meer dan in 2010 (CBS, 2014b). Naarmate de kinderen ouder worden, neemt ook het aandeel kinderen in een eenoudergezin toe: in 2014 woonde 9 procent van de 0-jarigen in een eenoudergezin, tegen 20 procent van de 17-jarigen.

Figuur 1.1 Kinderen (0 tot 18 jaar) naar gezinssituatie, x 1000



Bron: CBS.

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

1.3.2 Kinderopvang

Steeds meer ouders combineren werk met de zorg voor hun gezin. Voor bijna zes op de tien ouderparen met minderjarige kinderen (56 procent) geldt dat één ouder voltijds werkt en de andere ouder in deeltijd. Van één op de tien ouderparen werken beide ouders

voltijds (CBS, 2014d). Dat meer ouders werk en zorg combineren, komt vooral omdat moeders er meer voor kiezen te blijven werken na de geboorte van hun eerste kind. In 2014 had 79 procent van de moeders werk of was daar naar op zoek. Tien jaar daarvoor was dat nog 70 procent (CBS, 2014e). Wel werkt het merendeel van de werkende moeders in een (grote) deeltijdbaan. Het arbeidspatroon van vaders is de afgelopen tien jaar nauwelijks veranderd; tussen de 90 en 95 procent van de vaders had werk of was daar naar op zoek, en het overgrote merendeel werkte in voltijd.

Tabel 1.1 Arbeidsdeelname van ouderparen met minderjarige kinderen, naar jaar

	2012		2013		2014	
	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%
Totaal aantal ouderparen met minderjarige kinderen	1 658		1 621		1 618	
Voltijd / deeltijd	988	60	928	57	911	56
Voltijd / niet-werkend	300	18	284	18	288	18
Beide voltijd	127	8	135	8	149	9
Beide deeltijd	126	8	126	8	127	8
Deeltijd / niet-werkend	69	4	84	5	82	5
Beide niet-werkend	49	3	64	4	60	4

Bron: CBS.

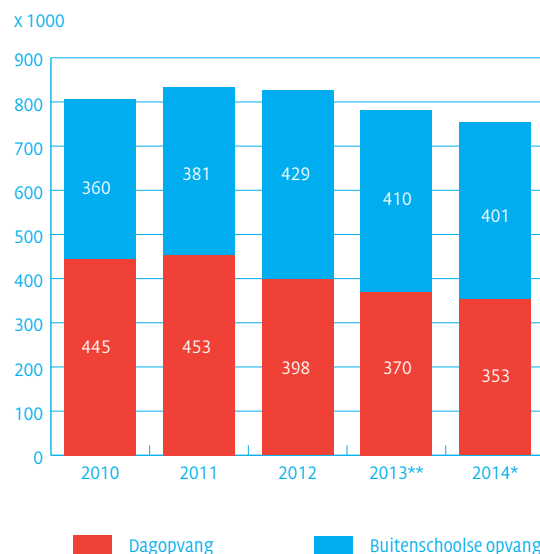
Een deel van de werkende ouders maakt gebruik van de formele kinderopvang en ontvangt daarvoor ook kinderopvangtoeslag. Onder formele opvang wordt verstaan: dagopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar; buitenschoolse opvang voor kinderen op de basisschool – zowel ouderparticipatiecrèches of door gastouders via een gastouderbureau (zie ook de Wet Kinderopvang (WKO)).



In 2014 gingen **754 duizend kinderen** naar de kinderopvang, waarvan **354 duizend** naar een vorm van dagopvang (kinderdagverblijf of gastouder). Ruim **400 duizend kinderen** gingen naar de buitenschoolse opvang (BSO, kindercentrum of gastouder).

Peuterspeelzalen behoren niet tot de formele kinderopvang. In 2014 gingen 754 duizend kinderen naar de kinderopvang, van wie 354 duizend naar een vorm van dagopvang (kinderdagverblijf of gastouder). Dagopvang is bedoeld voor kinderen die nog niet naar de basisschool gaan, baby's kunnen vanaf 3 maanden in de dagopvang terecht. Ruim 400 duizend kinderen gingen naar de buitenschoolse opvang (BSO, kindercentrum of gastouder). Dit is de voor- en naschoolse opvang voor kinderen die naar de basisschool gaan. Het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat, is de laatste jaren gedaald (zie Figuur 1.2). Deze daling komt onder andere door de toegenomen kosten voor ouders. Daarnaast zal ook de verslechterde situatie op de arbeidsmarkt een rol hebben gespeeld (Visser & Huynen, 2014). Als één van beide ouders niet werkt ontvangen ouders geen kinderopvangtoeslag en is opvang voor de meeste ouders niet betaalbaar.

Figuur 1.2 Kinderen in de kinderopvang



* Voorlopige cijfers.
** Nader voorlopige cijfers.

Kwaliteit van de kinderopvang

Het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) doet in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoek naar de pedagogische kwaliteit van kinderopvang. Uit de resultaten van een peiling van de kwaliteit van peuterspeelzalen in 2013 komt onder andere naar voren dat peuterspeelzaalgroepen relatief lager scoren dan peutergroepen in de kinderopvang voor wat betreft de algemene proceskwaliteit (Gevers Deynoot-Schaub e.a., 2014). Die heeft zowel te maken met de sociale als materiële omgeving van de kinderopvang.

Het kabinet wil onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie meer op elkaar afstemmen.

Medewerkers in zowel de peuterspeelzalen als peutergroepen in de kinderopvang beheersen de basale vaardigheden, maar de 'educatieve' vaardigheden zijn vaak nog onvoldoende. Bij die vaardigheden gaat het bijvoorbeeld om de begeleiding van interactie tussen kinderen en om praten met kinderen. Het NCKO vindt het opvallend dat de pedagogische kwaliteit in voorschoolse en vroegschoolse educatie (vve)-groepen nauwelijks verschilt van de kwaliteit in reguliere peuterspeelzaalgroepen. Ook voor kinderdagverblijven is er nog ruimte voor verbeteringen, hoewel de kwaliteit wel aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren, met name op het gebied van de taal en interactie tussen de pedagogisch medewerkers en de kinderen, de beschikbare activiteiten en de ruimte en meubilering van de kinderdagverblijven (Fukkink e.a., 2013).

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

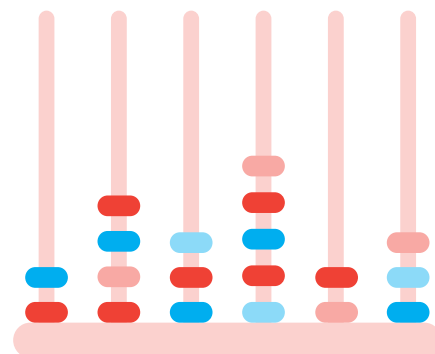
Bij het project Het Nieuwe Toezicht streeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ernaar om nieuwe kwaliteitseisen voor de kinderopvang en de buitenschoolse opvang in 2017 in werking te laten treden (Toelichting SZW, 2015). Tijdens een uitgebreide verkenning in 2014 over nieuwe kwaliteitseisen is input verkregen van wetenschappers en experts, vertegenwoordigers van ondernemers, ouders, medewerkers en toezichthouders en handhavers. Daarnaast is gesproken met individuele medewerkers, ondernemers en toezichthouders. Op basis van de verkenning heeft

de minister van SZW uitgangspunten geformuleerd: 1. Investeren in de kern van kwaliteit, het personeel; 2. Voor grote veiligheidsrisico's beschermen we kinderen, met kleine risico's leren we ze omgaan; 3. Concrete kwaliteitsdoelen in wet- en regelgeving; 4. Verschillende leeftijden, verschillende kwaliteitseisen; 5. Een heldere ondergrens in de belangrijkste randvoorwaarden voor kwaliteit; 6. Vrijheid voor pedagogisch maatwerk (Toelichting SZW, 2015).

Vanuit het Het Nieuwe Toezicht is ook aandacht besteed aan het stimuleren van de ontwikkeling van baby's in de kinderopvang (Toelichting SZW, 2015). Extra aandacht voor de opvang van baby's is gewenst is vanwege hun jonge leeftijd, ontwikkeling en kwetsbaarheid (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 263). Voor baby's is het van belang dat zij zoveel mogelijk dezelfde verzorgers hebben en dat hun ontwikkeling gestimuleerd wordt. Beroepskrachten zouden hierin gespecialiseerd moeten zijn (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280). De minister van SZW besluit in te zetten op drie verbeterpunten. Ten eerste wil de minister de mogelijkheden verkennen voor specifieke scholing van pedagogisch medewerkers gericht op verzorging en ontwikkeling van baby's. Ten tweede wil de minister eventueel de beroepskracht-kindratio (BKR) voor baby's aanscherpen. Tot slot onderzoekt de minister de mogelijkheid voor een criterium voor twee vaste gezichten voor baby's om zo de stabiliteit voor baby's in de opvang te waarborgen (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280).

Voor- en vroegschoolse educatie

De kinderopvang en basisscholen bieden voor- en vroegschoolse educatie (vve) aan. Dit is gericht op kinderen (peuters en kleuters) die een (taal)achterstand hebben. Voorschoolse educatie is voor kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar en vroegschoolse educatie is voor kinderen uit de groepen 1 en 2 van de basisschool (Rijksoverheid, 2015). Het bereik van de doelgroep is niet altijd duidelijk, maar het aantal doelgroepkinderen is volgens de gemeenten 37.290 (Inspectie van het Onderwijs, 2015; Toelichting SZW, 2015).



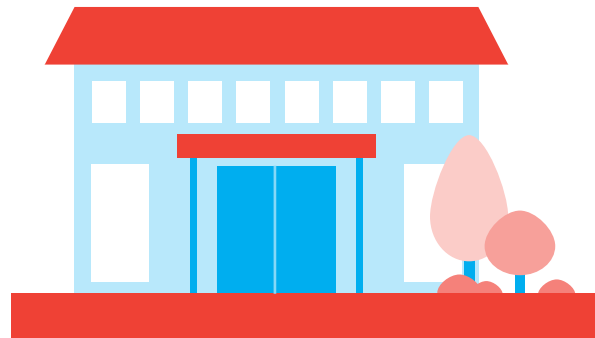
De Onderwijsraad meent dat de aansluiting tussen de peutertijd en de basisschool beter moet, omdat er nu veel verschillende vormen van opvang zijn voor kinderen die nog niet naar de basisschool gaan. Vanaf 2,5 jaar zouden kinderen al terecht moeten kunnen op de basisschool, waar dan voor alle kinderen een stimulerende omgeving en goed opgeleid personeel is. De Onderwijsraad vindt daarnaast dat er een einde moet komen aan het onderscheid tussen crèches, peuterspeelzalen en voorscholen dat kinderen van werkende en niet-werkende ouders en kinderen met achterstanden verdeelt (Trouw, 2015). De Onderwijsraad staat in deze visie niet alleen. Ook het initiatief Kindcentra 2020, bestaande uit bestuurders uit het onderwijs, kinderopvang en lokaal bestuur, vindt dat er meer samenhang moet komen tussen kinderopvang, buitenschoolse opvang en primair onderwijs. Daarbij moet de optimale ontwikkeling van kinderen het uitgangspunt worden. Het initiatief wil dat het mogelijk wordt om Kindcentra te openen waarbij alle voorzieningen voor kinderen bij voorkeur onder één dak komen. Deze centra werken integraal volgens één pedagogische visie op ontwikkeling en educatie. Ook krijgen kinderen een basistoegangsrecht voor zowel kinderopvang als buitenschoolse opvang (Kindcentra 2020, 2015).

Naar aanleiding van de motie-Van Weyenberg c.s. van 28 oktober 2014 is de SER gevraagd om advies over de voorzieningen van jongere kinderen. In het kader van een bredere adviesaanvraag over werken en leven in de toekomst wil de minister weten wat de maatschappelijke en sociaaleconomische betekenis is van investeringen in de ontwikkeling van jonge kinderen en welke verbeteringen in de inrichting van deze voorzieningen nodig zijn om ouders nog beter te ondersteunen. Daarnaast vraagt de minister ook hoe deze voorzieningen de brede ontwikkeling van kinderen het beste kunnen stimuleren. Het advies van de SER wordt in de loopt van 2016 verwacht (SER, 2015).

1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

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

Het ministerie van SZW is bezig met een brede herijking van de kwaliteitseisen in de kinderopvang. Dit gebeurt in het kader van het project Het Nieuwe Toezicht dat een algemene kwaliteitsverhoging



van de kinderopvang als doel heeft. Deze herijking is aan te moedigen in het licht van het IVRK. In 2013 werden er, onder andere door de Kinderombudsman, nog zorgen geuit over de opvang voor baby's (zie Kinderrechtenmonitor 2014). Het ministerie denkt nu na over hoe de kwaliteitseisen beter toegesneden kunnen worden op het stimuleren van de ontwikkeling van baby's in de kinderopvang en op het beter kunnen bieden van een veilige en stabiele omgeving. In 2016 moet blijken hoe de voorstellen precies verbetering brengen en of dit voldoende is in het licht van de recente wetenschappelijke kennis over de opvang van baby's.

Hoe meer de kinderopvang gericht zal raken op de ontwikkeling van kinderen, hoe belangrijker de vraag wordt of alle kinderen hier op gelijke wijze van kunnen profiteren. In het aanscherpen van de kwaliteit, moet daarom ook rekening worden gehouden met artikel 6 waarin is neergelegd dat alle kinderen recht hebben op ontwikkeling en artikel 2 dat zegt dat alle rechten gelden voor alle kinderen.

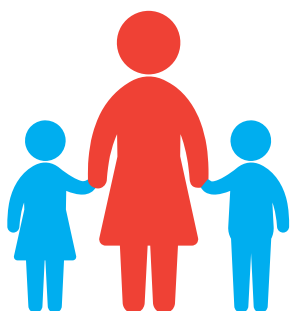
1.4

Familierecht

1.4.1 Scheiding en omgang

In 2014 hadden 35.727 minderjarige kinderen te maken met een echtscheiding van hun gehuwde ouders. Vergeleken met 2010 is het aantal scheidingen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken licht toegenomen (CBS 2013a). In deze aantallen zijn de geregistreerde partnerschappen en de ongehuwden niet opgenomen en het totaal aantal kinderen waarvan de ouders uit elkaar zijn gegaan in 2014, ligt dan ook hoger. De Kinderombudsman gaat er in zijn rapport 'Vechtende ouders, het kind in de knel' van uit dat jaarlijks ongeveer 70 duizend stellen met minderjarige kinderen hun relatie beëindigen (KOM, 2014).

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



Het merendeel van de kinderen,
ruim 70 procent, woont na een scheiding
bij hun moeder en een klein deel,
ruim 7 procent, bij hun vader.

In 2014 is er veel aandacht geweest voor de positie van kinderen in echtscheidingen, vooral wanneer die ontaarden in een 'vechtscheiding'. De Kinderombudsman spreekt van een vechtscheiding als de scheiding zo conflictueus verloopt dat de ouders het belang van de andere ouder en/of van de kinderen uit het oog verliezen. Hij ziet het betrekken van kinderen in een vechtscheiding als een vorm van kindermishandeling.

In zijn rapport 'Vechtende ouders, het kind in de knel' van maart 2014 schetst de Kinderombudsman een overzicht van de op dat moment meest recente onderzoeken en initiatieven. Hij beschrijft dat het exacte aantal vechtscheidingen niet bekend is, maar dat naar schatting jaarlijks ongeveer 3,5 duizend kinderen knel komen te zitten in een vechtscheiding en dat ongeveer 16 duizend kinderen ernstig last hebben van de vechtscheiding van hun ouders (KOM, 2014). Hij laat zien dat vroeger signaleren, eerder ingrijpen en de regie op één plek de sleutelbegrippen zijn in de aanpak van vechtscheidingen. Daarom pleit de Kinderombudsman voor verplichte mediation, verplichte scheidingseducatie, een regierol voor de rechter en het sneller inschakelen van een bijzondere curator of kindercoach.

Ook vanuit het Rijk is er aandacht voor deze problematiek. In 2014 presenteerden de staatssecretarissen van VWS en VenJ het 'Uitvoeringsplan verbeteren situatie van kinderen in een (v) echtscheiding'. In de meest recente Kamerbrief van 20 juli 2015 hierover schrijft de staatssecretaris onder meer dat er een pilot is gestart bij twee rechtbanken met de inzet van de regie-zitting bij scheiding en dat er is gekeken naar een effectievere inzet van de Raad voor de Kinderbescherming bij gezag- en omgangszaken. De Raad voor de Kinderbescherming heeft 5.594 gezag- en omgangsonderzoeken gedaan in 2014, dat aantal wijkt niet veel af van het voorgaande jaar (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 836, nr. 7). Sinds 2011 is het aantal kinderen dat bij onderzoeken betrokken is gestegen van 4.800 naar 5.594.

In juli 2015 heeft de Kinderombudsman zijn rapport *Veiligheid voorop* gepubliceerd over de inzet van politie bij problemen bij het nakomen van een omgangsregeling tussen ouder en kind. Een van de conclusies is dat inzet van de politie alleen verdedigbaar is wanneer de veiligheid van een kind in het geding is. Daarnaast krijgt de nationale politie het advies een visie te ontwikkelen op politie-inzet bij omgangsproblemen.

Eind 2013 heeft het WODC een onderzoek gepubliceerd naar de werking van het ouderschapsplan. Deze publicatie gaat ervan uit dat jaarlijks ongeveer 55.000 minderjarige kinderen met een scheiding van hun ouders te maken krijgen (Ter Voert & Geurts, 2013). De afgelopen periode zijn ook drie proefschriften over ouderschap na scheiding gepubliceerd die relevant zijn voor de discussie over het verbeteren van de positie van kinderen tijdens en na de scheiding van hun ouders (Westphal, 2015; Tomassen-Van der Lans, 2015; Smits, 2015). In haar proefschrift over het verplichte ouderschapsplan bij scheiding concludeert Tomassen-Van der Lans dat 'het conflictverminderende effect van het ouderschapsplan beperkt is' (Tomassen-Van der Lans, 2015, p. 279). Smits concludeert in haar proefschrift over participatie van kinderen bij het ouderschapsplan onder meer dat 'de wetgever participatie van het kind niet als het uitgangspunt hanteert, maar daar slechts beperkte betekenis aan toekent' (Smits, 2015, p. 285). Het proefschrift van Westphal (2015) gaat in op verblijfsarrangementen na echtscheiding. Uit haar proefschrift blijkt dat de relatie tussen ouders na echtscheiding van grote invloed is op het welbevinden van kinderen. Bovendien blijkt uit haar onderzoek dat co-ouderschap bevorderlijk is voor het welbevinden van kinderen na een scheiding. Er is geen bevestiging gevonden voor de stelling dat kinderen in zeer conflictueuze scheidingen beter af zijn bij één van de ouders dan bij allebei via co-ouderschap (Westphal, 2015, p. 152-153). Co-ouderschap (*shared residence*) is in het onderzoek gedefinieerd als 'a postdivorce parenting arrangement where

the child lives on alternating terms with both parents after separation' (Westpahl, 2015, p. 17), zonder daar nadere invulling in de zin van een bepaalde minimum verdeling van tijd tussen de ouders aan te geven.

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

In 2014 is het Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. art 1:250 beschikbaar gekomen op de site van de Rechtspraak. Dit rapport is mede naar aanleiding van het rapport van de Kinderombudsman uit 2012 *De bijzondere curator: een lot uit de loterij* gemaakt door het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht (LOVF). Het werkproces beoogt duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer een bijzondere curator benoemd kan worden. Zo wordt in het werkproces aangegeven dat ook bij een conflict over de inhoud van een ouderschapsplan het van belang kan zijn een bijzondere curator te benoemen die de stem van het kind vertegenwoordigt. 'Het conflict vormt, als het ware reeds vanwege het feit dat het tussen twee gezag dragende ouders bestaat, een belangenstrijd met de minderjarige, ook al gaat het niet om een geschil tussen de minderjarige en (een van) de ouders' (Werkproces benoeming bijzondere curator o.g.v. art 1:250, 2014, p. 3).

De procespositie van kinderen bij de scheiding van hun ouders blijft een belangrijk thema. De rechtsfiguur van de bijzondere curator kan kinderen in echtscheidingssituaties bijstaan.

Er is de afgelopen jaren een aantal cursussen voor bijzonder curatoren gestart, onder ander bij de Universiteit Leiden en bij de Vereniging voor Familierechtadvocaten en Scheidingsmediators (VFAS). Om de kwaliteit van bijzondere curatoren te waarborgen is de Raad voor de Rechtsbijstand bezig met het formuleren van eisen die aan bijzondere curatoren gesteld moeten worden. Er loopt een pilot in Breda waarbij, naast advocaten en mediators, gedragsdeskundigen worden ingezet als bijzondere curator. De overheid geeft desgevraagd aan dat eind 2015 een procesevaluatie wordt verwacht met een beschrijving van het proces en de ervaringen (ook van ouders en kinderen). De evaluatie loopt parallel aan de pilot en er is dus al een start mee gemaakt (Toelichting VWS, 2015).

1.4.2 Internationale kindbescherming

Bij internationale kindbescherming gaat het bijvoorbeeld om ouders die naar een ander land verhuizen terwijl ze een kind hebben dat onder toezicht staat van een Nederlandse Gecertificeerde Instelling. Een ander voorbeeld waarvoor de afgelopen jaren veel aandacht is, is internationale kinderontvoering. Belangrijke verdragen op dit gebied zijn het Haags Kinderbeschermingsverdrag uit 1996 en het Haags Kinderontvoeringsverdrag uit 1980.

Het Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming (BLIK) constateert in haar jaarverslag over 2014 een lichte daling van het aantal ingekomen teruggeleidingszaken, 27 zaken ten opzichte van 30 zaken in 2013. Van deze 27 binnengekomen zaken zijn er 21 in 2014 afgedaan. Bij 19 van de afgedane zaken vonden regiezittingen plaats en in 12 van deze zaken is doorverwezen naar mediation. De mediation resulteerde in 1 zaak tot overeenstemming tussen de ouders, in 2 zaken tot een spiegelovereenkomst tussen de ouders en in 9 zaken had de mediation geen succes. Een spiegelovereenkomst houdt in dat ouders de rechter laten bepalen waar de gewone verblijfplaats van het kind is. Vooruitlopend op dat besluit zijn de ouders in de vaststellingsovereenkomst al contact- en zorgregelingen overeengekomen voor als hun kind in het ene land of in het andere land zijn gewone verblijfplaats krijgt toegewezen (Centrum IKO, 2014, p. 52). In het jaarverslag merkt het BLIK een daling op van het aantal deelnemers aan mediation in verhouding tot het aantal regiezittingen in vergelijking met de voorgaande jaren. Maar het BLIK geeft hiervoor geen verklaring. Uiteindelijk zijn er negen terugleidingen toegewezen, negen verzoeken afgewezen, één ingetrokken en twee op andere wijze afgedaan. De rechtbank Den Haag, die deze verzoeken behandelt, heeft per 1 juli 2014 het beleid van het Hof Den Haag overgenomen om in dit soort zaken kinderen vanaf zes jaar uit te nodigen voor een kindgesprek (BLIK, 2014).

Het Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO) maakt in zijn jaarverslag over 2014 melding van 107 uitgaande verzoeken om teruggeleiding (dit waren er 108 in 2013) en 41 zaken waarin sprake was van ontvoering naar Nederland. Daarnaast zijn er 22 zaken vermeld waarbij Nederland niet als partij betrokken is, maar waarin een van de ouders wel een band met Nederland heeft. In totaal meldt het IKO 170 zaken met een uitgevoerde ontvoering in 2014 (dit waren er 174 in 2013). Bij deze ontvoeringen waren 247 kinderen betrokken. In het overgrote deel daarvan, 109 van de 170, worden de kinderen overgebracht door de verzorgende ouder (de ouder die meer dan 60 procent van de tijd voor de kinderen zorgt). Hiervan ging het in 102 zaken om de moeder en in zeven zaken om de vader. In 44 gevallen heeft de niet-verzorgende ouder de kinderen meegenomen (in 38 zaken de vader en in zes zaken de moeder). In 13 gevallen was er sprake van co-ouderschap (11 moeders en 2 vaders). In de overige 4 gevallen zijn de kinderen meegenomen door grootouders.

Het grootste aandeel van de ontvoeringen (ruim 60%) vindt dus plaats door moeders die de kinderen meer dan 60 procent van de tijd verzorgen (102 van de 166 ontvoeringen door ouders). Er zijn geen noemenswaardige veranderingen ten opzichte van de cijfers van vorig jaar, afgezien van een lichte stijging van het aantal verzorgende vaders dat de kinderen ontvoert (drie in 2013 en zeven in 2014). Het aantal ontvoerende verzorgende moeders is nagenoeg gelijk gebleven 104 in 2013 en 102 in 2014 (Centrum IKO, 2014).

Tabel 1.2

Inkomende en uitgaande verzoeken bij Centrale Autoriteit om teruggeleiding

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

Bron: Kinderrechtenmonitor, 2014; Centrum IKO, 2014.

1.4.3 Afstamming en afstammingskennis

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

Door moderne voortplantingstechnieken en moderne gezinssamenstellingen ontstaan nieuwe ethische vraagstukken met betrekking tot kinderen en afstamming. De Staatscommissie herijking ouderschap die in 2014 is ingesteld analyseert op dit moment hoe het afstammings- en adoptierecht er de komende jaren uit zou kunnen gaan zien. Onderwerpen die spelen zijn adoptie, afstamming, gezag en draagmoederschap. De Staatscommissie zal in 2016 voor het eerst rapporteren over haar bevindingen.

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

Met name draagmoederschap blijft de gemoederen, ook internationaal, bezighouden. Problemen die vanuit het kind gezien kunnen ontstaan, betreffen bijvoorbeeld het niet kennen van de draagmoeder, onzekerheid over in het buitenland tot stand gekomen ouderschap in Nederland en daaraan gekoppeld vragen over het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast kunnen landen verschillende ideeën hebben over het recht van kinderen op afstammingskennis en het behoud van identiteit.

Het aantal Nederlandse wensouders dat gebruik maakt van draagmoeders in het buitenland lijkt op basis van officiële cijfers beperkt, maar de vraag is wat er buiten het zicht van de overheid gebeurt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) schat dat er de afgelopen twee jaar 15 paspoortaanvragen in behandeling zijn genomen van kinderen die via een draagmoeder ter wereld zijn gekomen. Daarnaast zijn er 6 zaken geweest in de afgelopen vijf jaar waarbij via de rechter is getracht een kind uit een buitenlandse draagmoederschapsconstructie met een nooddocument Nederland in te laten reizen.

Binnen de landsgrenzen komt draagmoederschap ook voor. De Raad voor de Kinderbescherming voert jaarlijks circa 10 onderzoeken uit naar draagmoederschap: in 2012 waren dat er 12, in 2013 19 en in 2014 5 (Toelichting VWS, 2015). Op grond van deze cijfers lijkt het erop dat draagmoederschap in Nederland relatief weinig voorkomt, maar de vraag is of de cijfers een volledig beeld van de situatie geven. Draagmoederschap is in Nederland niet verboden

(alleen commercieel draagmoederschap), het VUmc biedt zelfs draagmoederschap in combinatie met in-vitrofertilisatie (ivf) als vruchtbaarheidsbehandeling aan. Om in aanmerking te komen voor een dergelijke behandeling moet wel aan strenge eisen worden voldaan. De overdracht van ouderschap van draagmoeder naar wensouder is in Nederland niet specifiek geregeld. Er moet gebruik worden gemaakt van de bestaande regelingen in het afstammings-, adoptie-, en gezagsrecht voor deze overdracht. Ook dit is een kwestie waar de Staatscommissie herijking ouderschap zich over buigt.

1.4.4 Adoptie

Ouders die een kind uit het buitenland willen adopteren, moeten eerst beginseltoestemming aanvragen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Tijdens de procedure ter verkrijging van beginseltoestemming wordt gekeken of ouders aan de eisen voldoen. Het aantal verzoeken om beginseltoestemming voor interlandelijke adoptie is in 2014 ten opzichte van de afgelopen jaren licht gestegen, maar het aantal verstrekte beginseltoestemmingen is net als in de voorgaande jaren gedaald (van 959 in 2010 naar 346 in 2014). Het aantal kinderen dat daadwerkelijk in Nederlandse gezinnen is opgenomen is in vijf jaar tijd met bijna de helft gedaald (van 705 in 2010 naar 354 in 2014).

Tabel 1.3 Internationale adopties

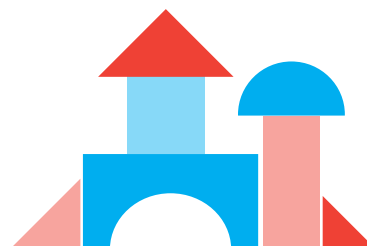
	2010	2011	2012	2013	2014
Verzoeken ter verkrijging van beginseltoestemming	1 602	1 216	842	688	722
Intrekkingen van het verzoek	991	623	713	266	202
Aantal verstrekte beginseltoestemmingen	959	758	589	396	346
Totaal in Nederlandse gezinnen opgenomen kinderen	705	528	488	401	354
Waarvan opgenomen onder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

Bron: Kinderrechtenmonitor 2014; Toelichting VWS, 2015.

1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing

Scheiding en omgang

Als ouders die uit elkaar gaan hun kinderen onvoldoende emotionele veiligheid kunnen bieden, doordat de scheiding onttaardt in een vechtscheiding, moet de overheid optreden (art. 18 IVRK). Kinderen hebben immers recht op bescherming tegen mishandeling en verwaarlozing (art. 19 IVRK). Kinderen die te maken krijgen met een scheiding hebben het recht om tijdens dit proces gehoord te worden (art. 3, 9 en 12 IVRK).



Op dit moment ontbreekt een integrale visie op de procespositie van kinderen in civiele procedures die het kind aangaan, in overeenstemming met de relevante artikelen uit het IVRK. Ook ontbreken belangrijke cijfers over het horen van kinderen bij de rechtbanken. Kinderen worden wel betrokken bij procedures, bijvoorbeeld via de bijzondere curator en ze kunnen gehoord worden door de rechter als ze de leeftijd daarvoor hebben. Maar er zijn geen gegevens over hoe vaak kinderen worden gehoord, hoe oud ze zijn, over de redenen waarom kinderen soms niet gehoord willen worden en over een eventuele terugkoppeling naar kinderen die wel gehoord zijn. Onderzoek naar dit soort vragen zou inzicht kunnen geven in de vraag of Nederland een goed begin heeft gemaakt met voldoen aan de eisen die het IVRK stelt aan de mogelijkheid tot participatie van kinderen die te maken krijgen met een scheiding van hun ouders. In de *Concluding Observations* zegt het VN-Kinderrechtencomité (2015) hierover: 'The Committee notes the appointment of ad litem guardians to children in court proceedings. Nevertheless, it is concerned about the limited opportunities for children to participate in decisions and policies that affect them, especially in the Caribbean part of the Kingdom' (par. 30).

Bij vechtscheidingen is het in het belang van kinderen om het escaleren van het conflict zo vroeg mogelijk te signaleren en te stoppen, en kinderen zo nodig hulp te bieden bij het omgaan met de scheiding. Expertise bij professionals over vechtscheidingen is daarvoor essentieel, net als effectieve kindgerichte interventies. Het stimuleren van mediation en het aanbieden van scheidingseducatie moet ervoor zorgen dat ouders de strijd zo snel mogelijk staken. Bij escalatie is het van belang dat rechters een bijzondere curator of kindercoach aanwijzen, dat zij de regie voeren en zo nodig via forensische mediation of een rechterlijke beslissing het conflict stoppen. De overheid moet maatregelen treffen om deze interventies mogelijk te maken.

Afstamming en afstammingskennis

Kinderen die via draagmoederschap of (anoniem) donorschap ter wereld komen, of die worden geadopteerd, hebben recht op bescherming van hun identiteit en hebben het recht om hun ouders te kennen. Het onder de radar of illegaal inzetten van draagmoeders en (anonieme) donoren door wensouders, al dan niet in het buitenland, staat daarmee op gespannen voet.

Behalve de emotionele gevolgen van een onbekende afstamming, kan een onduidelijke juridische status van het kind problemen geven. De Nederlandse overheid heeft vorig jaar stappen op dit gebied gezet door een Staatscommissie herijking ouderschap in te stellen die zich over een aantal aspecten van ouderschap buigt, waaronder afstammingskennis, maar ook nationaal en grensoverschrijdend draagmoederschap. De rechten die uit artikel 3, 7 en 8 van het IVRK voortvloeien moeten hierbij centraal staan.

Kinderontvoering

De Staat heeft de verplichting internationale kinderonvoering te voorkomen en tegen te gaan. Bij kinderonvoeringszaken heeft de Rechtbank Den Haag in 2014 stappen gezet om kinderen op een kindvriendelijke manier bij de procedures te betrekken en vanaf een voor Nederland jonge leeftijd, namelijk zes jaar (art. 12 IVRK).

Uit de nieuwste cijfers valt op dat kinderen voornamelijk door hun verzorgende ouder, in vele gevallen de moeder, worden ontvoerd. De balans vinden tussen een juridische beslissing tot terugkeer en het belang van het individuele kind blijft een moeilijke afweging, die nadere discussie behoeft. Het onderzoek van het WODC over de Uitvoeringspraktijk Kinderontvoering dat aan het einde van 2015 wordt verwacht, zal hier mogelijk licht op kunnen werpen.

Het is in het belang van de ontvoerde kinderen de conflicten via mediation op te lossen, het valt echter op dat het merendeel van deze pogingen niet succesvol is. De observatie van het BLIK, dat het aantal deelnemers aan mediation ten opzichte van het aantal regiezittingen is afgenomen, is zorgelijk. Het zal moeten blijken of dit eenmalig is of een trend.

—
1.5
—
Jeugdzorg

1.5.1 Toegang tot jeugdzorg

Kinderen moeten kunnen opgroeien in een gezonde en veilige omgeving. Als ouders deze omgeving niet kunnen bieden, wordt eerst zorg geboden in het vrijwillige kader. Is dit niet mogelijk en oordeelt de rechter dat ingrijpen noodzakelijk is, dan wordt een kindbeschermingsmaatregel opgelegd.

In 2014 was de jeugdzorg georganiseerd op provinciaal niveau en primair bedoeld voor jongeren en hun ouders bij wie sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen. In 2014 deden 102 duizend

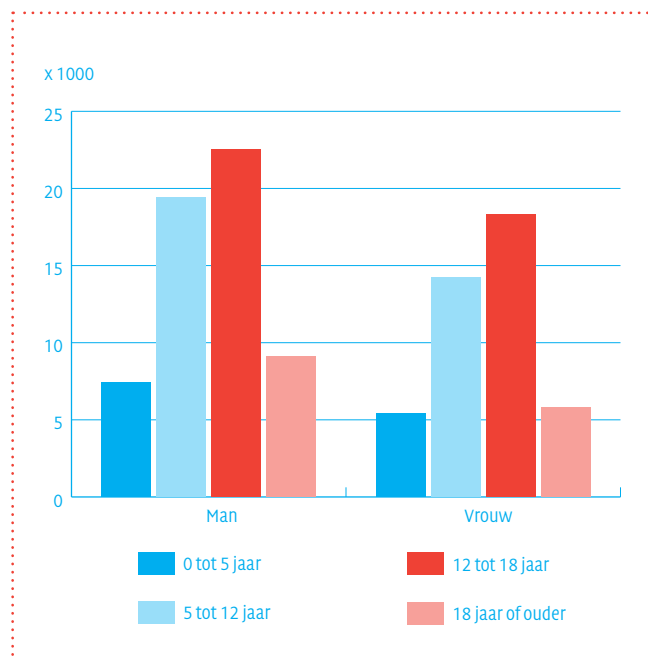
jongeren een beroep op de provinciale jeugdzorg (CBS, 2014f). Bij de hierna beschreven informatie gaat het dus om de situatie voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet van 2015.

In 2014 deden 102 duizend jongeren een beroep op de provinciale jeugdzorg.

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

Figuur 1.3

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



Bron: CBS

Op 1 juli 2014 stonden er 1.983 jongeren op de wachtlijst voor jeugdzorg. Dat zijn jongeren die langer dan negen weken moesten wachten op de benodigde (geïndiceerde) zorg. Een forse daling,

Decentralisatie jeugdzorg

Vanaf 2015 vormen de Jeugdwet, de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de delen van de Zorgverzekeringswet (Zvw) die jeugdigen betreffen, samen het Nederlandse stelsel voor zorg en welzijn met betrekking tot kinderen.

Omdat deze Kinderrechtenmonitor weergeeft hoe het Kinderrechtenverdrag in het jaar 2014 door Nederland is nageleefd, wordt het nieuwe jeugdstelsel in deze Monitor nog niet meegenomen. De ontwikkelingen in de jeugdzorg en jeugdhulpverlening die beschreven worden in deze monitor hebben betrekking op het oude systeem. In de volgende Kinderrechtenmonitor komen het nieuwe stelsel en de effecten van de decentralisatie voor kinderen uitgebreid aan bod.

Nieuw jeugdstelsel per 2015

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden en is de zogeheten decentralisatie een feit. Dat houdt in dat de 393 Nederlandse gemeenten vanaf 2015 zelf bepalen hoe het jeugdhulpsysteem lokaal is ingericht. Vanaf dat moment zijn gemeenten verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jongeren en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen.

De decentralisatie betreft alle jeugdtaken die voorheen bij het Rijk of de provincies lagen, de taken die binnen de Algemene

Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vielen en een goed deel van de taken met betrekking tot jeugdigen die binnen de Zorgverzekeringswet (ZvW) vielen.

De taken van de gemeenten zijn vanaf 2015 de

- preventieve ondersteuning van jeugdigen (en hun ouders);
- vrijwillige, ambulante jeugdhulp (voorheen jeugdzorg);
- het inrichten van een Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK, ook wel 'Veilig Thuis');
- uitvoering van alle kinderschermingsmaatregelen;
- gesloten jeugdhulp of jeugdzorgPlus (voorheen gesloten jeugdzorg);
- jeugdreclassering;
- geestelijke gezondheidzorg voor kinderen (jeugd-GGZ);
- zorg voor jeugd met een licht verstandelijk beperking (jeugd-LVB), een (lichte) somatische aandoening, lichamelijke beperking of chronische ziekte.

Gemeenten organiseren ieder voor zich – en op bepaalde terreinen in samenwerking met andere gemeenten – de toegang tot de jeugdhulp. Gemeenten zijn verplicht om dat op een toegankelijke en herkenbare manier te doen. Eén van de manieren om toegang te organiseren is het instellen van sociale wijkteams. In sommige gemeenten zijn er specifieke op jeugd gerichte wijkteams opgericht. Daarnaast kopen gemeenten afzonderlijk hulp in bij instellingen voor jeugd- en opvoedhulp, gecertificeerde instellingen en gespecialiseerde jeugdhulpaanbieders.

In 2013 stonden nog 2.536 jongeren op de wachtlijst voor jeugdzorg. Wanneer jongeren niet direct terecht konden bij de meest aangewezen vorm van zorg, kregen zij zo nodig vervangende zorg. Van de jongeren die op 1 juli op de wachtlijst voor jeugdzorg stonden, ontvingen er 1.199 vervangende zorg (Unicef/Defence for Children, 2015).

In 2014 heeft het Samenwerkend Toezicht Jeugd onderzoek gedaan naar de zorg en ondersteuning aan gezinnen met een geringe zelfredzaamheid. Daaruit komt naar voren dat in 57 procent van de onderzochte gemeenten onvoldoende zicht is op gezinnen met complexe problematiek. Ook is de benodigde zorg voor deze groepen niet altijd direct voorhanden (Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2014). Aan het eind van 2014 en het begin van 2015 deed het Samenwerkend Toezicht opnieuw onderzoek naar de toegang tot de jeugdzorg, ditmaal bij gemeenten waar de

toegang – vooruitlopend op de invoering van de Jeugdwet – al liep via de sociale wijkteams. Hieruit komt een aantal verbeterpunten naar voren. Zo blijkt dat jeugdigen en hun ouders de weg naar de wijkteams nog niet goed vinden. Jongeren ervaren een hoge drempel om hulp te zoeken via de wijkteams en zij geven aan dat zij behoefte hebben aan online informatie en toegang tot de wijkteams buiten de gebruikelijke kantoortijden (Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015). Hoewel jongeren en hun ouders de wijkteams dus nog niet altijd goed kunnen vinden, komt uit hetzelfde onderzoek van het Samenwerkend Toezicht Jeugd ook dat de wijkteams geen optimale aansluiting hebben met instellingen die problemen in de opvoeding kunnen signaleren, zoals de school en het kinderdagverblijf. Wanneer jongeren en ouders eenmaal binnen zijn bij het wijkteam blijkt dat veiligheidsrisico's nog niet systematisch worden ingeschat. Ook vinden veel wijkteams het lastig om jeugdigen goed bij de ondersteuning te betrekken (Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2015).

Hulp aan LHBTI-kinderen

De afkorting LHBTI-kinderen staat voor kinderen met lesbische, homo-, bi- en/of transgendergevoelens of met een intersekse-conditie. In 2013 is voor het eerst in Nederland onderzoek gedaan naar de rechten van LHBTI-kinderen. Naar aanleiding daarvan en van de constatering in de Kinderrechtenmonitor 2013 dat er een blinde vlek is als het gaat om LHBTI-kinderen en hun mogelijke problemen, heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) opdracht gegeven aan het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en Movisie om onderzoek te doen naar LHBTI jongeren in de jeugdzorg, jeugdwelzijn, jeugd-(L)VB en de jeugd-GGZ (Van Emmen, Addink & Felten, 2014).

Uit dit onderzoek blijkt dat er handelingsverlegenheid bestaat bij professionals in de jeugdsector bij het bespreken van LHBTI gerelateerde gevoelens. Eén op de 10 professionals geeft aan nog nooit met een lesbische- homo of bi-jongere te maken te hebben gehad. Gelet op de cijfers van het aantal lesbische- homo of bi-jongeren is het onwaarschijnlijk dat dit klopt. Jongeren met een intersekse-conditie zijn onzichtbaar voor de professionals. Een minderheid van de professionals maakt de gevoelens van de jongere bespreekbaar en maar weinig professionals hebben ooit met een jongere gewerkt aan doelstellingen gekoppeld aan zijn of haar LHBTI-gevoelens. Hoewel uit onderzoek blijkt dat jongeren met LHBTI gevoelens vaker te maken hebben met depressieve of suïcidale gevoelens, leggen professionals geen link tussen de gevoelens van de jongere en zijn vragen en/of problemen. Slechts een heel klein deel van de jongeren die baat zou kunnen hebben bij LHBTI specifieke hulpverlening en daar ook gebruik van wil maken, komt daar uiteindelijk terecht (Van Emmen, Addink & Felten, 2014).

1.5.2 Onder toezicht gestelde kinderen

Als vrijwillige hulp onvoldoende effect heeft of ouders of kinderen deze hulp niet accepteren, wordt de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld en kan de kinderrechter besluiten tot een ondertoezichtstelling (OTS). Dit is een kinderbeschermingsmaatregel waarbij het gezag van ouders wordt beperkt, maar ze het niet kwijtraken. De rechter neemt een dergelijke beslissing op basis van informatie van jeugdzorginstanties en de Raad voor de Kinderbescherming.

De Kinderombudsman onderzocht eind 2013 de kwaliteit van de rapportages op basis waarvan de beslissing genomen wordt om een jeugdbeschermingsmaatregel in te zetten. Hij concludeerde dat er ondanks de overwegend professionele werkwijze van professionals, met enige regelmaat fouten voorkomen in het onderzoeksproces en de daaruit voortvloeiende rapportages (Kinderombudsman, 2013). Feiten en meningen lopen dan bijvoorbeeld door elkaar, conclusies worden niet goed onderbouwd of ouders hebben niet de kans

gekregen om hun zienswijze te laten opnemen in de rapportage. In een reactie op het onderzoek heeft de staatssecretaris een aantal maatregelen aangekondigd om de kwaliteit van de rapportages te verbeteren (*Kamerstukken II* 2013/14, 31 838, nr. 347). Over de voortgang daarvan is nog niets bekend.

In 2014 stonden 37 duizend kinderen onder toezicht, ongeveer 5 duizend minder dan in 2011 (CBS, 2014f). Van de kinderen die in 2014 onder toezicht werden gesteld, had 63 procent binnen een week face-to-face contact met de gezinsvoogd. In 2013 was dat nog 51 procent (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 480). Als ouders ongeschikt zijn of onmachtig om hun kind te verzorgen en op te voeden, kan de kinderrechter het gezag van de ouders beëindigen. Het gezag komt dan te liggen bij een regionale gecertificeerde instelling of een landelijk werkende instelling voor (gezins)voogdij die gecertificeerd is. De voogdij wordt feitelijk uitgevoerd door een jeugdbeschermer, die dan voogdijwerker wordt genoemd. De jongere woont dan in een pleeggezin of een instelling.



In 2014 stonden **37 duizend kinderen** onder toezicht. Van de kinderen die in 2014 onder toezicht werden gesteld, had **63 procent** binnen een week face-to-face contact met de gezinsvoogd. In 2013 was dat nog 51 procent.

Gedurende 2014 hadden 10 duizend kinderen te maken met voogdij. Het aantal kinderen dat te maken heeft met voogdij is de laatste jaren gestegen. En ook ten opzichte van 2013 is sprake van een lichte stijging (CBS, 2014f). Die stijging lijkt het gevolg van de toename van het aantal ondertoezichtstellingen in eerdere jaren. Ook de invoering van de Deltamethode in de jeugdzorgsector heeft hieraan bijgedragen, nu deze methode duidelijk is over de OTS als tijdelijke maatregel. Dat betekent dat een OTS niet te lang mag voortduren, er moet worden toegewerkt naar een permanente maatregel. Dat kan een terugplaatsing thuis zijn of, als dat niet mogelijk is, de beëindiging van het gezag en definitieve overdracht van de voogdij (Regioplan, 2015).

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

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

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

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

1.5.3 Uithuisgeplaatste kinderen

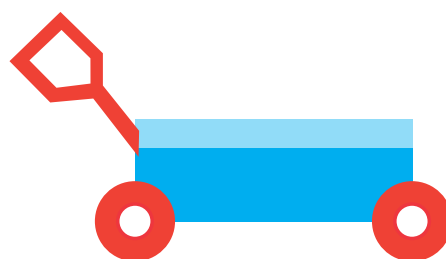
Als een ondertoezichtstelling niet voldoende is om een minderjarige te beschermen, kan hij of zij ook uit huis worden geplaatst. Daarvoor is een machtiging van de kinderrechter nodig. Het ouderlijk gezag wordt door de machtiging uithuisplaatsing verder beperkt; ouders mogen niet meer zelf bepalen waar het kind woont. Het aantal uithuisplaatsingen laat, net als het aantal ondertoezichtstellingen, al een aantal jaar op rij een dalende trend zien. Op 31 december 2014 waren er 9.152 minderjarigen met een machtiging uit huis geplaatst. Twee jaar eerder waren dat er 11.796 en in 2013 10.578 (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 480). De daling van het aantal uithuisplaatsingen komt niet alleen door de afname van het aantal ondertoezichtstellingen, ook het percentage onder toezicht gestelde kinderen dat ook uit huis geplaatst wordt daalt. Het wordt dus tijdens een ondertoezichtstelling minder vaak noodzakelijk geacht het kind ook uit huis te plaatsen. Tegelijkertijd lijkt het er wel op dat kinderen steeds langer uit huis geplaatst blijven. Het aantal kinderen dat binnen een jaar weer bij de ouders woont, liep terug van 62,5 procent in 2013 naar 55 procent in 2014. Onduidelijk is waar deze daling aan toe te schrijven is (Toelichting VWS, 2015).

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

Pleegzorg

Het aantal kinderen dat in een pleeggezin woont, is opnieuw gestegen. In totaal hebben in 2014, 21.880 jongeren voor kortere of langere tijd bij pleegouders gewoond. Van hen kon 40 procent terecht bij bekenden zoals grootouders, ooms, tantes, burens of leerkrachten. Anderen komen terecht bij onbekende pleegouders uit het pleegouderbestand. Hoewel ook het aantal pleegouders in dit bestand de afgelopen jaren is toegenomen, sluit de vraag niet altijd goed aan bij het aanbod. Zo zijn er te weinig plekken voor kinderen met veel gedragsproblemen, en ook broertjes en zusjes kunnen vaak niet samen worden geplaatst. Voor kinderen jonger dan twaalf jaar is in verschillende regio's bepaald dat zij niet op een groep opgevangen worden, maar altijd op een gezinsvervangende plek terecht komen. Dat is terug te zien in de cijfers. Van de kinderen die op een crisisplek verblijven is 49 procent jonger dan vier jaar. Van het totaal aantal kinderen dat gebruik maakt van pleegzorg is 31 procent jonger dan vier jaar, valt 36 procent in de leeftijdsgroep vijf tot elf jaar en is 33 procent 12 jaar of ouder (Pleegzorg Nederland, 2015).

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



Kinderen in residentiële zorg

Hoewel het aantal kinderen in residentiële zorg, zowel in absolute als in relatieve aantallen, daalt, verbleven op 31 december 2014 nog altijd 2.902 kinderen in een residentiële instelling. Daarnaast verbleven 2.655 jeugdzorgkinderen in een ggz-instelling. Het gaat dan om kinderen die onder voogdij van Bureau Jeugdzorg stonden, of kinderen die met een machtiging uithuisplaatsing in een ggz-instelling verbleven. In totaal zaten daarmee ruim 5,5 duizend jeugdzorgkinderen op een residentiële plek. Dat is een duidelijke vermindering ten opzichte van 2013 toen er bijna zeventuizend jeugdzorg-kinderen op een residentiële plek geplaatst waren. Het aantal voogdijkinderen in de instellingen is nog altijd niet duidelijk, maar het lijkt erop dat het aandeel voogdij-jongeren op residentiële plekken nog altijd relatief hoog ligt. Nog altijd zijn er over de groep kinderen in residentiële zorg weinig cijfers bekend – zo is het bijvoorbeeld niet bekend hoeveel kinderen jonger dan 12 jaar opgroeien in een instelling.

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

Nazorg jongvolwassenen

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

procent duidelijkheid over hun dagbesteding. In 2011 had 85 procent nog duidelijkheid over de dagbesteding. De Inspectie geeft aan dat voor jongeren die geen duidelijkheid hebben over hun woonplek of dagbesteding de kans op terugval groot is (Inspectie Jeugdzorg, 2015).

Uit onderzoek komt naar voren dat van de jongeren die in 2013 uitstroomden uit een residentiële instelling van 78 procent een woonplek bekend was. In 2011 lag dat percentage nog op 86 procent.

Uit onderzoek van de Kinderombudsman naar risicojongeren die de jeugdzorg verlaten omdat zij 18 jaar zijn geworden blijkt dat deze jongeren vaak 'zorgmoe' zijn en daarom hulp weigeren. De Kinderombudsman doet een aantal aanbevelingen die gericht zijn op het voorkomen van zorgmoeheid bij jongeren en het langer en beter in beeld houden van deze risicojongeren (Kinderombudsman, 2015). Dat kan bijvoorbeeld door de jongere (en zijn of haar netwerk) nauw te betrekken bij het maken van een hulpvoorzettingsplan.

Ook voor jongeren die wel behoefte hebben aan zorg na hun 18^e zijn er drempels, blijkt uit het rapport van de Kinderombudsman. Dit gebrek aan continuïteit in hulp staat al een aantal jaren op de agenda en werd in 2009 al onderzocht door het Verweij Jonker Instituut. Het tekort aan een passend hulpverleningsaanbod, het gebrek aan expertise over deze doelgroep en een slechte aansluiting tussen jeugd- en volwassenhulp werden toen onder andere als knelpunten genoemd (Steketee, M. e.a., 2009). Volgens de Kinderombudsman gelden deze knelpunten in 2015 nog steeds en hebben gemeenten weinig zicht op de groep jongeren.

Tijdens de JongWijsdag 2014 kwam naar voren dat veel jongeren die de jeugdzorg verlaten omdat zij 18 jaar zijn geworden, aangeven tegen een woud aan bureaucratische organisaties aan te lopen (Unicef, 2014). De organisatie Kinderperspectief heeft daarom de mobiele app Kwikstart ontwikkeld waarmee jongeren tussen 16 en 23 jaar een overzicht kunnen krijgen van zaken die geregeld moeten worden wanneer zij op eigen benen staan.

Het kindgesprek heeft een onduidelijke plek in de procedure bij een gerechtelijke beslissing over uithuisplaatsing.

Ook doet een aantal gemeenten kwalitatief onderzoek naar het aanbod van nazorg. Met invoering van de Jeugdwet is in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (WMO) een bepaling opgenomen die gemeenten verplicht in hun beleidsplannen aandacht te besteden aan nazorg voor jongvolwassenen die vanwege hun leeftijd geen beroep meer kunnen doen op de jeugdhulp. Het is nu nog onduidelijk in hoeverre deze bepaling daadwerkelijk bijdraagt aan een beter aanbod van nazorg.

Betrokkenheid minderjarigen bij procedures

In de Kinderrechtenmonitor 2014 werd al aandacht gevraagd voor de rol van de bijzondere curator, onder meer naar aanleiding van het onderzoek van de Kinderombudsman naar de rol van de bijzondere curator in de Nederlandse rechtspraktijk. Er waren toen nog geen cijfers bekend over het aantal benoemingen van een bijzondere curator. Over 2014 zijn voor het eerst cijfers opgenomen in de monitor rechtsbijstand over het aantal toevoegingen van een bijzondere curator. In 2014 zijn in totaal 540 toevoegingen afgegeven voor een bijzondere curator. In de meeste gevallen ging dat om een toevoeging in een zaak over de vaststelling of juist ontkenning van het vaderschap. In jeugdzorgzaken wordt nog niet zo vaak gebruik gemaakt van een bijzondere curator. In 2014 werd 29 maal een toevoeging afgegeven voor een bijzondere curator (Monitor rechtsbijstand, 2015).

Omdat er geen cijfers bekend zijn over het aantal benoemingen in voorgaande jaren, is onduidelijk of hier sprake is van een toename of een afname. Wel is de aandacht voor de bijzondere curator toegenomen, onder meer door ingebruikname van het Landelijk Protocol over de benoeming van een bijzondere curator, ontwikkeld door het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht van de rechtbanken. Ook worden aanvragen voor toevoeging van een bijzondere curator bij de Raad voor de Rechtspraak sinds oktober 2014 automatisch afgegeven. Dat wil zeggen dat niet meer wordt gekeken naar de hoogte van het inkomen of het vermogen en in alle zaken het verzoek tot toevoeging wordt toegewezen (Raad voor Rechtsbijstand, 23-10-2014). Ook stelde de Hoge Raad in 2014 dat het in artikel 6 lid 1 EVRM en 12 IVRK verankerde recht op toegang

tot de rechter voldoende is gewaarborgd door de mogelijkheid om te verzoeken een bijzondere curator te benoemen. Deze mogelijkheid moet dan wel effectief kunnen worden benut (HR 05-12-2014 NJ 2015/57).

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

1.5.4 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen hebben het recht om verzorgd te worden door hun eigen ouders, zo staat in artikel 7 van het IVRK. Om dat te stimuleren beschermt het IVRK het gezin (art. 16 en 9 IVRK) en geeft het ouders het recht op de ondersteuning die het gezin nodig heeft (art. 18 IVRK). Die verplichting wordt verder uitgewerkt in de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen (vanaf hier: Richtlijnen voor alternatieve zorg), die in 2009 zijn verwelkomd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Deze richtlijnen besteden aandacht aan maatregelen die een staat moet nemen om kinderen en hun ouders te ondersteunen en scheidingen van ouders en kinderen te voorkomen.

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

Jeugdzorg

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

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

Uithuisplaatsingen

Als hulpverlening binnen het gezin niet voldoende is om het kind en zijn ontwikkeling te beschermen, kan een kind uit huis worden geplaatst. Artikel 9 IVRK bepaalt dat dit alleen mag als de bevoegde autoriteiten bepalen dat de plaatsing noodzakelijk is in het belang van het kind. Ook moet de uithuisplaatsing passen binnen de wet- en regelgeving en moet een rechter de beslissing toetsen. In deze procedure moeten alle betrokkenen de mogelijkheid hebben hun standpunt naar voren te brengen, dus ook het kind zelf.

Kinderen die uit huis zijn geplaatst, hebben op grond van artikel 20 IVRK recht op bijzondere bescherming en bijstand. De staat moet ervoor zorgen dat het gat dat ontstaat doordat de ouderlijke zorg wegvalt, wordt opgevuld. Kinderrechtendocumenten geven dan ook een duidelijke voorkeur aan plaatsing van het kind in een gezinsvervangende omgeving, boven plaatsing in een instelling. Volgens de Richtlijnen voor alternatieve zorg mogen kinderen alleen in een instelling worden geplaatst als dat passend, noodzakelijk en constructief is voor het kind (par. 21). Hoewel het aantal kinderen op een residentiële plek daalt, zitten er nog altijd ruim 5,5 duizend jeugdbeschermingskinderen in een instelling. Het Kinderrechtencomité gaf dit jaar dan ook aan zich zorgen te maken over het hoge aantal kinderen op residentiële pekken in Nederland (VN-Kinderrechtencomité, 2015). Dat is des te zorgelijker omdat de veiligheid in instellingen nog niet optimaal gewaarborgd is. Uit onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg kwam naar voren dat niet altijd een risicotaxatie wordt gemaakt, bijvoorbeeld wanneer de jongere binnen komt of op verlof mag.

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

Niet alleen voor kinderen die een instelling verlaten moet de nazorg beter. In de Richtlijnen voor alternatieve zorg staat hierover dat de kinderbeschermingsautoriteiten een opgeleid persoon moeten aanwijzen die een jongere kan begeleiden bij de zelfstandige terugkeer naar de samenleving. Ook moet er aandacht zijn voor voldoende financiële ondersteuning en



toegang tot voorzieningen. Voor zowel kinderen die de pleegzorg verlaten, bijvoorbeeld omdat ze 18 jaar zijn geworden, als voor kinderen die een instelling verlaten moet de nazorg verbeteren met voldoende aandacht voor het opbouwen van een (soms zelfstandig) leven.

Kinderen die onder voogdij staan, zijn extra kwetsbaar. De kinderrechter heeft hun ouders het gezag ontnomen. Omdat de gezagsbeëindigende maatregel de meest vergaande kinderbeschermingsmaatregel is, hebben kinderen vaak al veel meegemaakt voordat ze onder voogdij komen. De jeugdbescherming heeft dan ook een zorgplicht om deze kinderen voldoende bescherming te bieden. Toch groeit een groot deel van deze kinderen op in een instelling. Uit de evaluatie van de methode voogdij komt naar voren dat voogdijkinderen die opgroeien op een residentiële plek vaak lang onder voogdij van een instelling blijven. Desalniettemin heeft de methode voogdij voor veel verbeteringen gezorgd.

Betrokkenheid minderjarige bij de procedure

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

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

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

1.6

Caribisch Nederland

1.6.1 Gezinssituatie

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

Bijna een kwart van de bevolking op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is jonger dan 20 jaar. Op 1 januari 2015 woonden er 5,6 duizend 0- tot 20-jarigen en bijna 19 duizend 20-plussers.

1.6.2 Kinderopvang

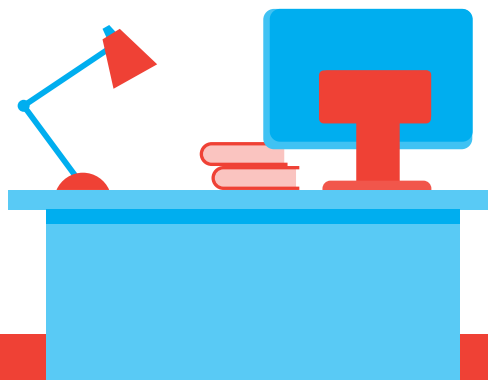
Zoals ook in de Kinderrechtenmonitor 2014 staat vermeld, ontbreekt op de BES-eilanden een vangnet van formele kinderopvang (Inspectie Jeugdzorg 2014). Terwijl het armoedeprobleem op de BES-eilanden groot is en werkende ouders lange dagen moeten maken om hun gezin te kunnen onderhouden. Helaas is er geen nieuwe informatie beschikbaar over kinderopvang op de BES-eilanden. In de vorige monitoringsperiode bleek de kinderopvang die er is, vaak te duur en de kwaliteit en beschikbaarheid ervan laag (Kloosterboer 2013).

1.6.3 Jeugdzorg

De organisatie van de jeugdzorg in Caribisch Nederland bestaat uit een directie en stafdienst en daarnaast Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Bonaire, Centrum Jeugd en Gezin Sint Eustatius en Centrum Jeugd en gezin Saba (Rijksdienst Caribisch Nederland, 2015). De jeugdzorg en (gezins)voogdij in Caribisch Nederland zijn toegesneden op de kleinschaligheid en de specifieke behoeften van de eilanden. Daarom is besloten niet de Wet op de jeugdzorg of de Jeugdwet van toepassing te verklaren, maar bestaande Antilliaanse wetgeving over te nemen (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3). Het is van groot belang dat de jeugdzorg in Caribisch Nederland van goede

kwaliteit is en dat er toezicht is op de aanbieders van jeugdzorg en de gezinsvoogdij-instelling. Er is gebleken dat de Inspectie Jeugdzorg met haar toezicht hierbij een goede stimulerende rol kan vervullen. Hier is wel een wettelijke grondslag voor nodig. Om deze grondslag te creëren is op 29 juni 2015 een wetsvoorstel ingediend door de staatssecretarissen van VWS en Veiligheid en Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 238, nr. 2). In het wetsvoorstel staat dat de aanbieder van jeugdzorg verantwoorde jeugdzorg moet verlenen, dat er verantwoorde gezinsvoogdij en voogdij moet zijn in Caribisch Nederland en dat de onderzoeks- en rapportagetaak van de voogdijraad verantwoord verloopt. Hierop moet de Inspectie toezicht houden. Bij het vervullen van de toezichttaak moet de Inspectie waar nodig rekening houden met de behoeften van Caribisch Nederland.

De basiseisen van verantwoorde jeugdzorg voor Caribisch Nederland zijn uitgewerkt in het kwaliteitskader dat Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) samen met de Inspectie heeft opgesteld. Aan een kwaliteitskader voor de voogdijraad wordt gewerkt. In het wetsvoorstel is ook een meldplicht opgenomen. Jeugdigen zijn bij de verlening van jeugdzorg of (gezins)voogdij



afhankelijk van de medewerker van de betreffende aanbieder of instelling. Dit maakt hen extra kwetsbaar en het is daarom van belang dat de Inspectie op de hoogte wordt gesteld wanneer in dat kader sprake is van een calamiteit of geweld.

Daarnaast zal de Inspectie toezicht houden op de civiele taken van de voogdijraad. Het gaat hierbij om een aantal taken op het gebied van interlandelijke adoptie en internationale kinderontvoering.

Daarnaast zal de Inspectie toezicht houden op de naleving van de toezichtstaak van de voogdijraad in het kader van de ondertoezichtstelling. De uitvoering van de ondertoezichtstelling ligt bij de jeugdzorg en gezinsvoogdij.

Het wetsvoorstel is positief ontvangen door de Tweede Kamer.

Een wettelijke grondslag komt ten goede aan de kwaliteit van het toezicht op de jeugdzorg. Daarmee versterkt het de zorgbasis voor de eilandbewoners.

heeft elk kind dat opgroeit recht op een veilige leefomgeving (art. 6 IVRK). Het is daarbij van belang dat de uitvoerende instanties, zoals jeugdzorginstellingen, kwaliteit leveren en ervoor zorgen dat kinderen in een veilige omgeving kunnen opgroeien. Het nieuwe wetsvoorstel, ter verbetering van de kwaliteit van het toezicht van de Inspectie Jeugdzorg, is een belangrijke stap in de goede richting.

1.6.4 Kinderrechtenbeschouwing

Nederland heeft, op grond van artikel 18 IVRK, de positieve verplichting om ouders op passende wijze te helpen bij het opvoeden van hun kinderen. Daarnaast moeten kinderen worden beschermd tegen mishandeling en verwaarlozing (art. 19 IVRK) en

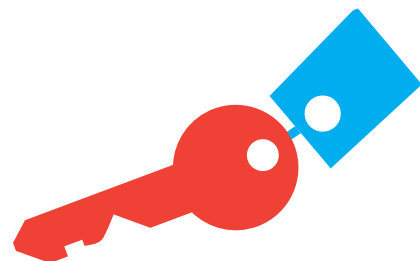


Jeugdzorg



—
1.7
—

Conclusies en aanbevelingen



1.7.1 Conclusies

Kinderen en hun gezinssituatie

Op 1 januari 2015 woonden er in Nederland 3,4 miljoen kinderen waarvan ongeveer een half miljoen kinderen in een eenoudergezin. De afgelopen jaren is het aantal kinderen in een eenoudergezin toegenomen. Het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat, is de laatste jaren gedaald. Deze daling komt onder andere door de toegenomen kosten voor de kinderopvang en heeft ook te maken met de verslechterde situatie van ouders op de arbeidsmarkt. Kinderopvang is meestal niet betaalbaar voor ouders die geen toeslag ontvangen omdat een of beide ouders niet werken. Het kabinet wil onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie meer op elkaar afstemmen. In het kader daarvan is een aantal kwaliteitseisen voor het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang al gelijk getrokken, zoals de beroepskracht-kindratio en het vierogenprincipe. Daarnaast denkt het ministerie van SZW na over hoe het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang verbeterd kan worden. Een onderdeel daarvan betreft het verbeteren van de kwaliteit van de opvang aan baby's, aangezien ouders hun kind al wanneer het drie maanden oud is naar de kinderopvang kunnen brengen. Deze aanscherping van kwaliteit is een aan te moedigen verbetering. De Onderwijsraad pleit ervoor om de voorschoolse opvang voor alle kinderen gelijk te laten zijn, zodat alle kinderen kunnen profiteren van hoogwaardige voorschoolse voorzieningen, die gericht zijn op het stimuleren van hun ontwikkeling. Daarmee zit de Onderwijsraad op één lijn met het initiatief Kindcentra 2020 dat voor een basistoegangsrecht op kinderopvang pleit. Opvolging van deze pleidooien zouden in het licht van het IVRK een verbetering voor kinderen betekenen.

Familierecht

Het is positief dat er aandacht is voor de positie van kinderen bij scheiding van hun ouders. Alleen aandacht voor de positie van het kind is niet genoeg, uiteindelijk is het doel om tot een verbetering van de positie van kinderen te komen. Het zou goed zijn om te weten hoe kinderen het ervaren als ze worden gehoord in procedures over gezag en omgang. Bovendien is het hoog tijd dat de wetgever een integrale visie ontwikkelt op de procespositie van de minderjarige in het civiele recht, die recht doet aan de vereisten van het IVRK neergelegd in de artikelen 3 (het belang van kind), 5 (de

rol van ouders en de ontwikkelende vermogens van kinderen) en 12 (het recht om gehoord te worden). Bij vechtscheidingen geldt dat vroeg signaleren, eerder ingrijpen en de regie voeren op één plek, de sleutel lijken voor een oplossing.

Door moderne voortplantingstechnieken en gezinssamenstellingen ontstaan nieuwe vraagstukken met betrekking tot kinderen en afstamming. Positief zijn de stappen die de Nederlandse overheid heeft gezet door de Staatscommissie herijking ouderschap in te stellen. Deze commissie buigt zich over een aantal aspecten van ouderschap, waaronder afstemmingskennis en (grensoverschrijdend) draagmoederschap, adoptie en gezag.

Jeugdzorg

In 2014 is het aantal kinderen dat te maken krijgt met gedwongen jeugdzorg opnieuw afgenomen. Zowel het aantal kinderen dat onder toezicht staat, als het aantal kinderen dat te maken krijgt met een uithuisplaatsing daalt al enkele jaren achtereen. Het lijkt er daarmee op dat steeds meer problemen in het vrijwillig kader worden aangepakt. Daarvoor is het wel belangrijk dat alle kinderen die ondersteuning nodig hebben bereikt worden. Onderzoek laat zien dat nog niet altijd goed zicht is op kinderen uit gezinnen met een complexe problematiek.

Vanaf 2015 verandert het systeem rond jeugdzorg en jeugdbescherming fundamenteel met de nieuwe Jeugdwet. Dat levert nieuwe vragen over toegang en kwaliteit op. In de Kinderrechtenmonitor van 2016 zal hier uitgebreid bij worden stilgestaan.

Voor kinderen die niet meer thuis kunnen wonen, geldt dat zij steeds vaker in een pleeggezin terechtkunnen. Toch blijft ook het aantal jongeren dat opgroeit in een instelling hoog, en dat baart ook het VN-Kinderrechtencomité zorgen. Dat nog altijd ruim 5,5 kinderen in de jeugdzorg in een instelling zijn geplaatst is des te zorgelijker nu uit onderzoek blijkt dat veiligheidsrisico's voor deze kinderen nog niet altijd goed ingeschat worden. Ook moet meer aandacht komen voor de nazorg na plaatsing in een instelling. Wanneer jongeren de instelling verlaten zou in ieder geval duidelijk moeten zijn waar ze gaan wonen en hoe hun dagbesteding eruit ziet. Uit de cijfers over de afgelopen jaren blijkt dat dit juist voor

steeds minder kinderen duidelijk is. Algemeen geldt dat er meer gerichte aandacht nodig is voor de continuïteit van de ondersteuning aan jongeren die 18 jaar worden.

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

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

Caribisch Nederland

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

1.7.2 Aanbevelingen

Kinderen en hun gezinssituatie

1. Garandeer dat alle kinderen gebruik kunnen maken van opvangvoorzieningen die van gelijkwaardige kwaliteit zijn, die de ontwikkeling van kinderen stimuleren en die voor alle ouders betaalbaar zijn. Zorg daarbij dat de kwaliteit van de opvang voor baby's in lijn is met recente wetenschappelijke inzichten.

Familierecht

2. De Rijksoverheid dient op korte termijn een integrale visie te ontwikkelen op de positie van minderjarigen in gerechtelijke procedures die over hen worden gevoerd, waarbij rekening gehouden wordt met de vereisten van het IVRK neergelegd in de artikelen 3, 5 en 12. Kinderrechters bij de rechtbanken en raadsheren bij de gerechtshoven moeten in hun beslissingen duidelijker motiveren op welke wijze de mening van het kind gewogen is in de eindbeslissing.
3. Versterk de positie van kinderen in (v)chtscheidingen, door het verplicht stellen van mediation en scheidingseducatie in een vroeg stadium, het standaard toewijzen van een bijzonder curator als escalatie dreigt, een sterkere rol voor de rechter en het sneller bieden van passende hulp. Laat kinderen daadwerkelijk participeren. Maak inzichtelijk of en hoeveel kinderen er gehoord worden tijdens procedures en welke leeftijd zij hebben.

Jeugdzorg

4. Zorg dat alle kinderen die zorg nodig hebben, aanspraak kunnen maken op zorg die passend is, van een goede kwaliteit en tijdig wordt geboden. Het Rijk moet hierin zijn stelselverantwoordelijkheid blijven nemen.
5. Blijf actief inzetten op het terugdringen van het aantal kinderen dat niet in een gezin of gezinshuis opgroeit. Heb daarbij speciale aandacht voor kinderen die onder voogdij staan van een instelling.
6. Instellingen moeten duidelijkheid scheppen over de woonplek en de dagbesteding van een jongere voordat zijn hulpverleningstraject afloopt. Gemeenten moeten verantwoordelijkheid nemen voor de continuering van hulpverlening aan kwetsbare jongeren die 18 jaar worden, dat betekent dat gemeenten deze groep kwetsbare jongeren in beeld moet houden en moet zorgen dat er een passend hulpaanbod en ruimte voor maatwerk is.

Caribisch Nederland

7. Het Rijk dient ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de aangeboden jeugdzorg in Caribisch Nederland adequaat gemonitord wordt door de Inspectie Jeugdzorg en dat de wettelijke basis daarvoor zo snel mogelijk wordt gecreëerd.

Domein 2

Bescherming tegen exploitatie en geweld

2.1 Inleiding

2.2 Relevante artikelen uit het kinderrechtenverdrag

2.3 Minderjarige slachtoffers van delicten

2.3.1 Aard en omvang

2.3.2 Kinderrechtenbeschouwing

2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

2.4.1 Aard en omvang

2.4.2 Aanpak mensenhandel

2.4.3 Opvang en hulpverlening

2.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

2.5 Kindermishandeling

2.5.1 Aard en omvang

2.5.2 Preventie van kindermishandeling

2.5.3 Signalering en melding van
kindermishandeling

2.5.4 Civielrechtelijke aanpak van
kindermishandeling

2.5.5 Straf- en bestuursrechtelijke aanpak
van kindermishandeling

2.5.6 Kinderrechtenbeschouwing

2.6 Vermiste kinderen

2.6.1 Aard en omvang

2.6.2 Kinderrechtenbeschouwing

2.7 Online veiligheid

2.7.1 Veilig internet

2.7.2 Online privacy en reputatie

2.7.3 Online misdaad en geweld
tegen kinderen

2.7.4 Kinderrechtenbeschouwing

2.8 Caribisch Nederland

2.8.1 Minderjarige slachtoffers

2.8.2 Online veiligheid

2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing

2.9 Conclusies en aanbevelingen

2.9.1 Conclusies

2.9.2 Aanbevelingen



2.1

Inleiding

Als kinderen geweld meemaken, heeft dat een enorme impact op hun welzijn en ontwikkeling.

Helaas komen in Nederland kinderen nog steeds op grote schaal in aanraking met mishandeling en andere vormen van geweld. In dit hoofdstuk staat de bescherming van kinderen tegen exploitatie en geweld centraal. Uitgebreid aandacht is er voor kindermishandeling en de verschillende vormen daarvan. Daarnaast worden de kinderen besproken die slachtoffer zijn van delicten, mensenhandel en seksuele uitbuiting. Uiteraard ontbreekt de stand van zaken rond de online veiligheid en cybercriminaliteit niet. Het hoofdstuk eindigt met de situatie van kinderen in Caribisch Nederland.

2.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

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

De artikelen 32 tot en met 36 richten zich op de bescherming van kinderen tegen verschillende vormen van uitbuiting en exploitatie, zoals kinderarbeid (art. 32 IVRK), drugsgebruik (art. 33 IVRK), kinderprostitutie en kinderpornografie (art. 34 IVRK) en het

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

Het optionele protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (2000), dat door Nederland is geratificeerd, specificeert de verplichtingen van de overheid op dit gebied. Artikelen 1, 8 en 9 gaan over de bescherming tegen iedere vorm van handel en uitbuiting. Artikelen 8 en 9 stellen bij uitbuiting van minderjarigen het belang van het kind voorop. Ook moet er passende hulp aan en begeleiding van slachtoffers zijn. Artikel 9 richt zich bovendien op speciale aandacht voor de veiligheid van minderjarigen in de opsporing en vervolging van mensenhandel zaken.

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

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

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

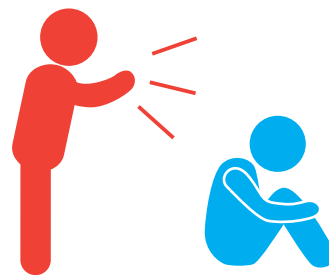
2.3

Minderjarige slachtoffers van delicten

2.3.1 Aard en omvang

Jongeren zijn vaker slachtoffer van delicten dan 35-plussers. In 2014 gaf een op de vijf jongeren van 15 tot 18 jaar aan in het voorgaande jaar een of meerdere keren slachtoffer te zijn geweest van een geweldsdelict, vermogensdelict of vandalisme. Daarbij gaat het vooral om delicten als fietsdiefstal en zakkenrollen. 18- tot 25-jarigen zijn vaker dan 15- tot 18-jarigen slachtoffer van delicten, waarbij ze vooral vaker aangeven dat hun fiets is gestolen (CBS, 2014b).

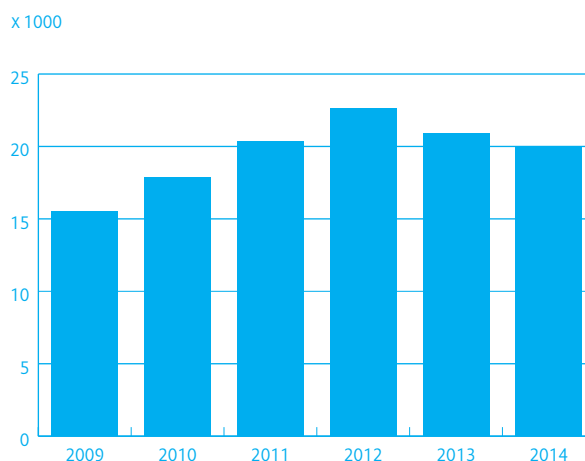
Een deel van de jongeren van 15 tot 18 jaar houdt er wel rekening mee dat ze slachtoffer kunnen worden van een delict. Zo gaf in 2014 11 procent aan dat ze de kans (heel) groot achten dat ze in de komende 12 maanden slachtoffer zullen worden van woninginbraak. Voor zakkenrollerij geldt dat voor 5 procent van de 15- tot 18-jarigen (CBS, 2014a).



In 2014 gaf een op de vijf jongeren van **15 tot 18 jaar** in het voorgaande jaar een of meerdere keren **slachtoffer** te zijn geweest van een geweldsdelict, vermogensdelict of vandalisme. Daarbij gaat het vooral om delicten zoals fietsdiefstal en zakkenrollen.

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

Figuur 2.1 Slachtofferhulp jongeren (0 tot 20 jaar)

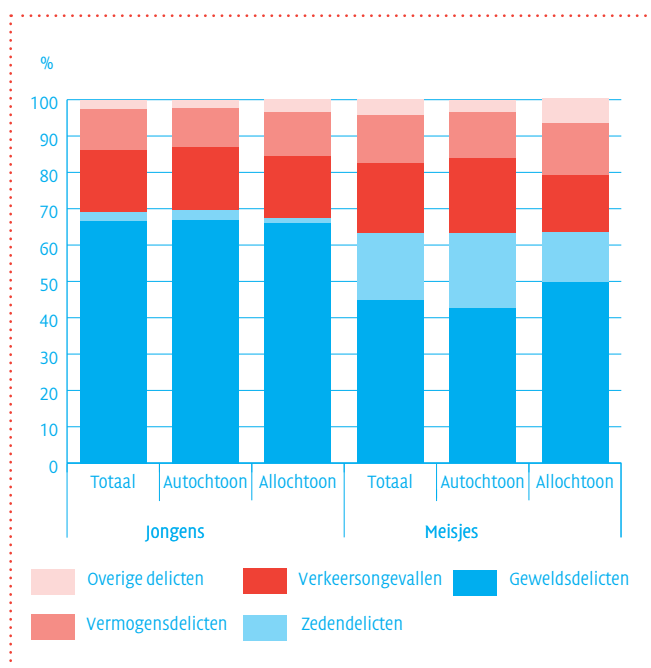


Bron: Slachtofferhulp Nederland & CBS.

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

Figuur 2.2

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



Bron: Slachtofferhulp Nederland & CBS.

2.3.2 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen en jongeren hebben, wanneer zij slachtoffer worden van geweld, op grond van artikel 39 IVRK recht op een traject dat hun herstel en herintegratie bevordert. Hierin voorziet slachtofferhulp. Allochtone jongeren tot 20 jaar zijn relatief vaak slachtoffer van een geweldsdelict; zij zijn in 2014 vaker dan autochtone jongeren geholpen door Slachtofferhulp als slachtoffer van een geweldsdelict. Onderzoek naar de verschillen tussen allochtone en autochtone jeugdigen bij slachtofferschap van geweld zou kunnen uitwijzen of discriminatie een rol speelt in het geweld dat zij meemaken.

2.4

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

2.4.1 Aard en omvang

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

De cijfermatige update van de Nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen kinderen geeft inzicht in het aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel. Deze cijfers hebben betrekking op het aantal bij Comensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel) geregistreerde mogelijke slachtoffers van mensenhandel, de cijfers geven dus geen compleet beeld (Nationaal rapporteur, NRM, 2015a). In 2014 zijn door Comensha 283 minderjarige slachtoffers geregistreerd, dit komt neer op zo'n 18 procent van het totale aantal geregistreerde slachtoffers. Dit aandeel is ongeveer gelijk aan het aandeel minderjarige slachtoffers in 2013 (NRM, 2015a; Toelichting VenJ, 2015). De grootste groep minderjarigen betreft 15- tot en met 17-jarigen, hierbij ging het om 225 slachtoffers. De groep van 0 tot en met 14-jarigen is relatief en absoluut gegroeid ten opzichte van de jaren ervoor. In 2013 ging het nog om 38 slachtoffers, in 2014 waren dit er 58.

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

De gegevens van de Nationaal Rapporteur geven niet specifiek aan van welke vorm van uitbuiting minderjarigen slachtoffer zijn geworden. Wel zijn cijfers bekend over de vorm van uitbuiting voor

de groep slachtoffers als geheel (minderjarigen en meerderjarigen samen). In 2014 is 65,7 procent van de geregistreerde slachtoffers uitgebuit in de seksindustrie. Buiten de seksindustrie worden slachtoffers vooral uitgebuit in horecagelegenheden, de huishouding, vervoer en opslag, landbouw, bosbouw en visserij en de gedwongen criminaliteit (Toelichting VenJ, 2015).

Tabel 2.1 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

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

Bron: NRM, 2015a.

2.4.2 Aanpak mensenhandel

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

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

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

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

2.4.3 Opvang en hulpverlening

In 2014 is het actieplan voor de rijksbrede aanpak van loverboys afgelopen. De drie p's *prevention*, *prosecution* en *protection* vormden de leidraad van het actieplan; het verhinderen dat mensen slachtoffer worden van loverboys, de aanpak van loverboys en de bescherming en opvang van slachtoffers. Het streven is om de Tweede Kamer nog in 2015 te informeren over het vervolg op het actieplan rijksbrede aanpak loverboyproblematiek. Daarbij zal in eerste instantie worden geïnventariseerd wat de resultaten van het actieplan 2011-2014 zijn en welke acties nog een vervolg moeten krijgen. Ook zal worden aangesloten bij de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Azough. Deze commissie is in april 2014 ingesteld om de hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van loverboys in jeugdzorginstellingen te verbeteren. De commissie heeft vijftien kernelementen genoemd die bijdragen aan de verbetering van het hulpaanbod aan deze doelgroep. Hieruit zijn actiepunten geformuleerd, die betrekking hebben op signalering, registratie, opvang en behandeling (Kamerstukken II 2014/15, 31 839, nr. 429).

In 2015 zullen de ministeries van Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) samen met de sector bepalen welke speerpunten er daarnaast nog in het nieuwe actieplan komen. Voor de hand liggende thema's zijn de aanpak specifiek gericht op daders, de samenwerking tussen zorg en justitieketen en de signalering en registratie van de problematiek (Toelichting VenJ, 2015). Samen met de jeugdzorgorganisaties heeft de commissie een aantal handreikingen ontwikkeld, evenals een signaleringsinstrument en een kwaliteitskader voor jeugdhulporganisaties die gespecialiseerde opvang en hulp bieden aan meisjes-slachtoffers van loverboys/ mensenhandel (Jeugdzorg Nederland, 2015).

Nederlandse slachtoffers van mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel met de Nederlandse nationaliteit hebben vanzelfsprekend recht op opvang en zorg. In het kader van de Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn de voorzieningen op het gebied van maatschappelijke opvang en zorg overwegend de verantwoordelijkheid van de gemeenten geworden. De gemeente moet algemene en maatwerkvoorzieningen bieden voor hen die dat nodig hebben, inclusief beschermd wonen en opvang (Smit, 2015). Nederlandse minderjarigen en minderjarige EU-burgers die slachtoffer zijn van mensenhandel kunnen worden opgevangen en behandeld in jeugdzorg-instellingen, jeugdzorg plus-instellingen of de vrouwenopvang. Soms is gesloten behandeling nodig om slachtoffers te beschermen tegen de invloed van de mensenhandelaar en om het slachtoffer ervan te weerhouden om weg te lopen (zie Kinderrechtenmonitor 2014).

Per 1 januari 2015 zijn de wijkteams de poortwachter naar hulp- en zorgverlening. De Nationaal Rapporteur heeft haar zorgen geuit over het gebrek aan expertise binnen deze wijkteams. Terwijl kennis en ervaring belangrijk zijn bij het signaleren van slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen en van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur noemt twee mogelijke oplossingen voor dit probleem: enerzijds structurele nascholing en trainingen voor professionals, anderzijds de inzet van specialisten op het gebied van mensenhandel binnen de wijkteams (NRM, 2015c).

Ook de commissie Lenferink, die in 2014-'15 de knelpunten en oplossingen in kaart bracht rond mensenhandel in relatie tot de opvang door gemeenten, benadrukt dat er voldoende expertise binnen de gemeenten aanwezig moet zijn, zowel bij de wijkteams (toegang) als het ambtelijk apparaat (beleid en inkoop). De commissie vraagt zich bijvoorbeeld af of tijdens de transitie gemeenten wel voldoende specialistische zorg inkopen, waardoor het voortbestaan daarvan mogelijk bedreigd wordt. Dit geldt zowel voor de gespecialiseerde instellingen voor loverboy-slachtoffers als voor de specialistische zorg voor buitenlandse slachtoffers zoals die bij Fier en HVO Querido/ACM. Een ander knelpunt dat de commissie Lenferink signaleert gaat over de kinderen van vrouwen die als slachtoffer van mensenhandel

worden opgevangen. De kinderen van slachtoffers van mensenhandel kunnen niet anders worden opgevangen maar brengen voor de opvang kosten en de vraag naar voorzieningen met zich mee. En daar wordt vaak (financieel) niet in voorzien (Smit, 2015).

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

In 2014 verbleven 40 amv's in de beschermde opvang omdat zij (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel

Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel

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

In het Algemeen Overleg Kinderhandel van 15 januari 2014 heeft de staatssecretaris toegezegd te onderzoeken of de BO mogelijke slachtoffers van mensenhandel langer kan begeleiden en meer maatwerk kan leveren. De toezegging van de staatssecretaris had betrekking op een pilot die in 2015 loopt in de beschermde opvang. Het is nog te vroeg om op de resultaten ervan in te gaan. De pilot beoogt de overgang van de BO naar een regulier asielzoekerscentrum beter te laten verlopen, zodat de jongeren ook na hun 18e minder risico's lopen alsnog slachtoffer te worden van mensenhandel of in andere onwenselijke situaties terecht te komen (Toelichting VenJ, 2015). Terugkeer van amv's, die slachtoffer zijn van mensenhandel, naar het land van herkomst vindt plaats als er in het thuisland sprake is van adequate opvang, bij voorkeur bij familie. Het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft aan dat de ervaring leert dat amv's bij aankomst in het land van herkomst worden opgehaald door familie (Toelichting VenJ, 2015).

Buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel kunnen aanspraak maken op een tijdelijke verblijfsstatus. Deze kan worden omgezet in een niet-tijdelijke verblijfsvergunning. De Vreemdelingencirculaire onderscheidt voor slachtoffers en getuige-aangever (niet slachtoffer) twee verblijfsrechtelijke situaties met betrekking tot het tijdelijke verblijfsrecht: 1. de verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel; en 2. de verblijfsvergunning voor getuige-aangevers van mensenhandel (B8/3 Vreemdelingencirculaire). Aan vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt een bedenktijd van maximaal drie maanden gegeven, waarbinnen zij moeten beslissen of zij aangifte willen doen van mensenhandel of op andere wijze medewerking willen verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. In deze drie maanden wordt hun vertrek opgeschort.

In de Kinderrechtenmonitor 2014 is al opgemerkt dat de vreemdelingrechtelijke procedures voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel complex zijn en het lijkt erop dat slechts weinig alleenstaande minderjarige vreemdelingen gebruik maken van of in aanmerking komen voor de specifieke procedure tot aanvraag van een B8/3 verblijfsvergunning (zie ook Domein 6, par. 6.10.3). In 2014 is maar aan 10 kinderen een dergelijke vergunning verleend (Unicef/Defence for Children, 2015).

Zowel Unicef en Defence for Children (2015) als de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015d) oordeelt dat er een specifieke verblijfsvergunning moet komen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Volgens de Nationaal Rapporteur moet er één regeling komen waarin het verhaal van de jongere centraal staat en er op zorgvuldige wijze en op een korte termijn duidelijkheid komt over waar de toekomst van de jongere ligt.

Hiervoor is het nodig dat de verblijfsregeling mensenhandel en de asielpcedure vervlochten worden. Deze aanbeveling past binnen haar bredere aanbeveling tot een beschermingssysteem voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel, waarin naast de bescherming van slachtoffers aandacht is voor de opsporing en vervolging van mensenhandelaren. De Nationaal Rapporteur geeft aan dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen een bijzonder kwetsbare groep zijn voor mensenhandel (NRM, 2015d).

2.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

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

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

Een ander punt van aandacht zijn de wijkteams, die per januari 2015 de poortwachter zijn naar hulp- en zorgverlening. De Nationaal Rapporteur heeft haar zorgen geuit over het gebrek aan expertise binnen deze wijkteams, terwijl kennis en ervaring belangrijk zijn bij het signaleren van slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel (NRM, 2015c). Overeenkomstig met de Nationaal Rapporteur concludeert ook de commissie Lenferink die onderzoek deed naar de opvang van slachtoffers door gemeenten dat er duidelijkheid moet zijn over de rol van gemeenten en de expertise die daarvoor nodig is, o.a. bij de inkoop van de juiste zorg. Ook stelt deze commissie dat bij de (financiering van) de opvang van slachtoffers tevens rekening gehouden moeten worden met de aanwezigheid van kinderen van de slachtoffers (Smit, 2015).





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

Artikel 22 IVRK schrijft verder voor dat de verdragsstaten minderjarige vluchtelingen speciale bescherming moeten bieden en zich moeten inspannen om het kind te herenigen met zijn ouders of andere familieleden. Zoals de Nationaal Rapporteur aangeeft, vormen alleenstaande minderjarige vreemdelingen een bijzonder kwetsbare groep voor mensenhandel (NRM, 2015d).

Nederland kan deze groep nog beter beschermen met een meer kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (NRM, 2015d). Het VN-Kinderrechtencomité (2015) betoogt in de Concluding Observations ten aanzien van Nederland dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel waarschijnlijk niet kunnen profiteren van het verkrijgen van een verblijfsstatus, omdat dit afhankelijk is van het meewerken aan het strafrechtelijke onderzoek tegen de mensenhandelaar en zij hier doorgaans huiverig voor zijn (par. 56-57). Het is van belang om te onderzoeken hoe vaak buitenlandse slachtoffers van mensenhandel gebruik maken van deze mogelijkheid en wat de motieven zijn om daar vanaf te zien.

2.5

Kindermishandeling

2.5.1 Aard en omvang

Kindermishandeling kan bestaan uit verwaarlozing, psychische of emotionele mishandeling en lichamelijke of seksuele mishandeling. Vrouwelijke genitale verminking (VGV) bij meisjes wordt in Nederland gezien als een vorm van (zware) kindermishandeling. Ook getuige zijn van huiselijk geweld en verwaarlozing van het onderwijs (waarbij de ouder het kind de mogelijkheid op onderwijs (gedeeltelijk) ontnemt) vallen onder de noemer kindermishandeling (Alink e.a., 2011).

In 2015 zal opnieuw onderzoek gedaan worden naar de aard en omvang van kindermishandeling in Nederland. De uitkomsten daarvan verschijnen in de loop van 2016.

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

Een langdurige toestand van emotionele verwaarlozing waarin een kind opgroeit, is een relatief veelvoorkomende vorm van kindermishandeling. De Vereniging Vertrouwensartsen Kindermishandeling (VVAK) geeft aan dat deze vorm van kindermishandeling onvoldoende wordt herkend en gesignaleerd. De Vereniging van Vertrouwensartsen pleit voor meer aandacht voor langdurige verwaarlozing (Persoonlijke correspondentie Beroepsvereniging Vertrouwensartsen, augustus 2015). Uit onderzoek van de Universiteit Leiden blijkt dat er een relatie is tussen emotionele verwaarlozing als kind en sociale angst en depressie als volwassene (Spinhoven e.a., 2010).

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

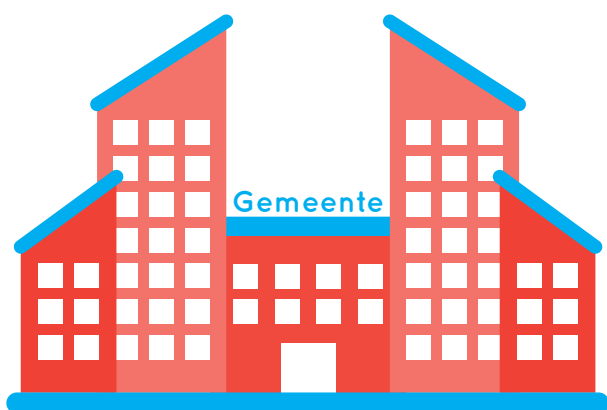
Een groot deel van het seksueel geweld vindt plaats in de huiselijke kring. Dat blijkt uit de eerste bevindingen van een onderzoek van de Nationaal Rapporteur (2015e) naar veroordelingen voor seksueel geweld tegen kinderen in 2012 en 2013. De Nationaal Rapporteur heeft onderzoek gedaan naar ruim 700 veroordelingen voor hands-on, ofwel fysiek, seksueel misbruik van kinderen. Bij seksueel geweld tegen kinderen is de dader vaak een bekende of een familielid van het kind. Van de veroordeelde daders heeft 38 procent in elk geval één minderjarige binnen de eigen familie misbruikt. Bijna een kwart (24%) van de veroordeelde daders is een eerstelijns familielid van het slachtoffer, zoals een (stief-)ouder of (stief-)broer. In ruim 13 procent van de zaken gaat het om een tweedelijns familielid: in 9 procent is het een oom, tante, neef of nicht die het kind heeft misbruikt, in 4 procent een grootouder. Veruit de meeste veroordeelden zijn mannen; nog geen 3 procent is vrouw. Volgens de Nationaal Rapporteur moet de maatschappelijke alertheid toenemen; het herkennen van seksueel geweld is vaak de eerste stap om het misbruik te stoppen, slachtoffers te helpen, daders te (laten) berechten en nieuwe slachtoffers te voorkomen. Ook moet het hardnekkige beeld van de gemiddelde dader worden bijgesteld. De Nationaal Rapporteur geeft aan dat vaak wordt gedacht dat het gevaar van buitenaf komt, maar het gevaar komt in de meeste gevallen juist van heel dichtbij, soms zelfs van de allernaaste familie. (NRM, 2015e).



Bijna een kwart, 24 procent, van de veroordeelde daders van seksueel geweld is een eerstelijns familielid van het slachtoffer, zoals een (stief-)ouder of (stief-)broer.

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

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



2.5.2 Preventie van kindermishandeling

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

Preventie door gemeenten

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

Preventie door de Rijksoverheid

Het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 'Kinderen veilig' geeft maatregelen die kindermishandeling moeten voorkomen en stoppen en maatregelen om kindermishandeling sneller te signaleren en de schadelijke gevolgen ervan te beperken. Goede nazorg beperkt bijvoorbeeld zo veel mogelijk de schadelijke gevolgen. De Nederlandse overheid hanteert een rijksbrede, integrale en systeemgerichte aanpak: 'Geweld in afhankelijkheidsrelaties'. Deze aanpak betreft alle vormen van geweld en alle slachtoffers van geweld (vrouwen, mannen en kinderen).

De Rijksoverheid heeft maatregelen genomen op het gebied van preventie van kindermishandeling. Eén van de maatregelen betreft de actualisering van de handreiking van gemeenten over preventie van kindermishandeling en het project 'Kwaliteitsverbetering, verspreiding en borging interventie VoorZorg 2014-2016'. VoorZorg richt zich op jonge vrouwen die in verwachting zijn van hun eerste kind en hoge risico's op verscheidene problemen hebben.

2.5.3 Signalering en melding van kindermishandeling

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

De melding van een vermoeden van kindermishandeling aan de Raad voor de Kinderbescherming is door de decentralisatie van de jeugdzorg gewijzigd, de Raad ontvangt deze meldingen nu direct van gemeentelijke organisaties.

De (sociale) wijk- of buurtteams

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

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

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

De Veilig Thuis organisaties

In het afgelopen jaar hebben de Veilig Thuis organisaties gewerkt aan het opzetten van een gezamenlijke organisatie die zowel kindermishandeling als huiselijk geweld kan onderzoeken. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een handelingsprotocol gemaakt, dat een richtsnoer is voor het handelen van de professionals van Veilig Thuis (VNG, 2014). Uit dit protocol blijkt dat de VT-organisatie bij *een adviesaanvraag* door een burger of een professional de gegevens van het betreffende kind waarover advies wordt gevraagd niet vastlegt. Wanneer een burger of een professional *een melding* doet van een vermoeden van kindermishandeling bij de VT-organisatie, dan legt de VT-organisatie de gegevens van het betreffende kind wel vast.

Het is vaak niet duidelijk dat bij advies vragen over een situatie van mogelijke kindermishandeling, de gegevens van dit kind niet worden vastgelegd. Hierdoor gaan belangrijke gegevens over een kind dat mogelijk wordt mishandeld verloren. De VT-organisatie kan hierdoor zelf soms onvoldoende goed de veiligheid van een kind inschatten, omdat eerdere adviesaanvragen betreffende een kind niet terug te vinden zijn. De aanpassing van deze handelswijze noopt tot een andere omgang met persoonsgegevens, waarvoor ruimte bestaat wanneer vermoedens van kindermishandeling aan de orde zijn. Het huidige onderscheid tussen adviezen en meldingen moet veranderen. Dit kan voorkomen dat zorgen wel gemeld worden bij de VT-organisatie zonder dat een adequate reactie volgt. De Kinderombudsman heeft in zijn Kinderrechtenmonitor 2014 aandacht gevraagd voor het niet koppelen van kind-gegevens aan adviesaanvragen.

Het aantal gemelde zaken aan de VT-organisaties is nog niet bekend. In de WMO 2015 is opgenomen dat de VT-organisaties beleidsinformatie via CBS aan Rijk en gemeenten beschikbaar dienen te stellen. In het Uitvoeringsbesluit WMO 2015 is de werkwijze en deskundigheid van de VT-organisaties vastgelegd.

Signalering en melding door professionals

Professionals uit zes sectoren ((jeugd)gezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, onderwijs, kinderopvang en justitie) zijn sinds 1 juli 2013 verplicht te werken met een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze meldcode geeft een stappenplan voor de professional die een vermoeden van kindermishandeling of huiselijk geweld wil melden aan de VT-organisatie. De meldcode geldt ook voor de asielzoekerscentra. Alle COA-medewerkers binnen de opvanglocaties zijn getraind in het toepassen van de meldcode. Daarnaast zijn per opvanglocatie twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling aangewezen (COA, 2013).

De medewerkers van de huidige tijdelijke opvanglocaties voor de vluchtelingen die recentelijk in Nederland zijn aangekomen, moeten alert zijn en tijdig vermoedens van kindermishandeling of -misbruik melden bij de VT-organisatie.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) heeft in 2014 het gebruik van en de scholing in de meldcode opgenomen in haar reguliere toezicht. Daarnaast is in de eerste helft van 2015 onderzoek (Quick Scan) gedaan door het ministerie van VWS naar het gebruik van de meldcode onder (huis)artsen. Uit dit onderzoek blijkt dat een grote meerderheid van de (huis)artsen (83%) bekend is met de wettelijke verplichting om met de meldcode te werken. Melden is volgens de artsen niet altijd nodig doordat de artsen ook zelf hulp organiseren en inschakelen voor de gezinnen. Van de (huis)artsen vindt 70 procent dat het hun verantwoordelijkheid is om te handelen bij vermoedens en/of signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling. De (huis)artsen geven aan dat vaak niet duidelijk is wat de VT-organisatie heeft gedaan met de melding van een vermoeden van kindermishandeling. Zij missen een terugkoppeling van de VT-organisatie. Er is meer aandacht voor de meldcode, maar de implementatie (waaronder scholing en het toepassen van de kindcheck) is nog onvoldoende gerealiseerd. Tevens blijkt dat jeugdartsen het minste overgaan tot melding aan de VT-organisatie (12%), daarna de huisartsen en psychiaters (beide 24%). De kinderartsen gaan het meeste tot melding over (46%). De overige artsen gaan in 16 procent van de gevallen tot een melding over (Pons, Lie, De Jong & Van den Heuvel, 2015).

**Van de (huis)artsen vindt
70 procent dat het hun
verantwoordelijkheid is om te
handelen bij vermoedens en/
of signalen van huiselijk geweld
en kindermishandeling. De (huis)
artsen geven aan dat vaak niet
duidelijk is wat de VT-organisatie
met hun melding heeft gedaan.**

De kindcheck

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

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

Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg

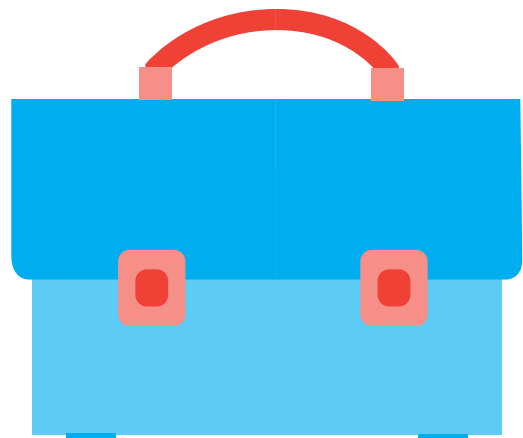
Naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Samson is het 'Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg' (het Kwaliteitskader) ontwikkeld en vastgesteld in mei 2013. Dit Kwaliteitskader bevat een 'ontwikkelagenda' voor verbeteringen in alle Jeugdhulporganisaties. Het geldt zowel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

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

Scholing van professionals

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

Voor het omgaan met seksuele kindermishandeling meldt het Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg



dat er in de opleiding en de bij- en nascholing nadrukkelijk aandacht moet zijn voor het onderwerp seksualiteit. De Vereniging Hogescholen heeft een competentie opgesteld voor het thema seksualiteit.

Professionals in de Jeugdhulp

Jeugdprofessionals moeten op 1 januari 2015 ingeschreven staan in het BIG-register of geregistreerd staan in het Kwaliteitsregister Jeugd. Geregistreeerde professionals moeten zich houden aan een beroepscode en alleen met continue bij- en nascholing behouden zij hun registratie. Ook moeten ze een Verklaring omtrent Gedrag aanvragen.

Het gaat onder meer om medewerkers van aanbieders van jeugdhulp, uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling, justitiële jeugdinrichtingen, Halt-bureaus en de Raad voor de Kinderbescherming. De Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, erkend in november 2014, beheert het Kwaliteitsregister. Er is een tuchtrechtelijk toezicht aan verbonden in de vorm van een College van Toezicht en College van Beroep. (Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, 2015)

2.5.4 Civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling

De civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling start met het verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel door de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) aan de kinderrechter. Deze werkwijze is niet gewijzigd door de inwerkingtreding van de Jeugdwet per 1 januari 2015. De Raad voor de Kinderbescherming is een

onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie gebleven. De wijze waarop de Raad zijn civiele zaken krijgt aangeleverd is wel veranderd. Deze zaken komen nu via de gemeentelijke organen bij de Raad binnen. Dat zijn dan het College van Burgemeester en Wethouders (College), een jeugdhulpaanbieder, de Gecertificeerde Instelling of de VT-organisatie. Daarnaast kan de Raad, net als voor de transitie, ambtshalve een onderzoek starten als al een strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek naar een gezag- en omgangskwestie loopt. Door de wetswijzigingen van Boek 1 Burgerlijk Wetboek (BW), per 1 januari 2015, mag het College van Burgemeester en Wethouders de Raad een verzoek tot ondertoezichtstelling voor laten leggen aan de kinderrechtter. Door de transitie vallen de gezinsvoogdij-instellingen, de zogenaamde Gecertificeerde Instellingen, onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gezinsvoogden van de Gecertificeerde Instellingen voeren de jeugdbeschermingsmaatregelen uit. De wetswijziging van Boek 1 BW brengt met zich mee dat wanneer de Raad geen verzoek tot een gezag beëindigende maatregel wil indienen, de Gecertificeerde Instelling de Raad kan bewegen tot het indienen van het verzoek, waarop de rechtbank ambtshalve kan beslissen. De wetswijzigingen betekenen dat zowel het College van Burgemeester en Wethouders als de Gecertificeerde Instelling invloed kan uitoefenen op het indienen van verzoekschriften tot een jeugdbeschermingsmaatregel, waar de Raad tot nu toe vrijwel alleen over kon besluiten.

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



2.5.5 Straf- en bestuursrechtelijke aanpak van kindermishandeling

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

De Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de strafrechtter

Omdat kindermishandeling niet als aparte klasse wordt geregistreerd door de Nationale Politie, is monitoren lastig. De Nationale Politie is wel bezig de politieregistratie aan te passen.

De OM-Aanwijzing Geweld in afhankelijkheidsrelaties zou in het voorjaar van 2013 verschijnen en de huidige Aanwijzing huiselijk en eer gerelateerd geweld en de Aanwijzing opsporing en vervolging op het gebied van kindermishandeling vervangen en combineren. In de loop van 2015 zal deze OM-aanwijzing beschikbaar komen onder de naam OM aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze geeft aanwijzingen over het opsporingsonderzoek, de vervolging, de dossiervorming en forensisch medische expertise.

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

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

Sinds 1 maart 2015 geldt de Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling. Deze richtlijn geeft duidelijke regels voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in kindermishandelingszaken. Zo is een beleidssepot in beginsel niet toegestaan en krijgen daders in kindermishandelingszaken

geen geldboete of werkstraf. Kindermishandelingszaken lenen zich niet voor afdoening door het Openbaar Ministerie zelf en dienen altijd aan de rechter te worden voorgelegd. De richtlijn geeft aan dat behandeling van de ouder(s)/verzorger(s) voor hun (agressie)problematiek in het kader van een voorwaardelijke straf de voorkeur verdient, zodat de ouder(s)/verzorger(s) gedwongen kunnen werken aan de achterliggende problematiek. In 2013 zijn 399 kindermishandelingszaken door de rechter afgedaan, tot augustus 2014 ging het voor dat jaar om 272 kindermishandelingszaken. Het ministerie van Veiligheid en Justitie beschikt niet over informatie welke straffen zijn opgelegd.

Sinds 1 maart 2015 geldt de Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling. Deze richtlijn geeft duidelijke regels voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in kindermishandelingszaken.

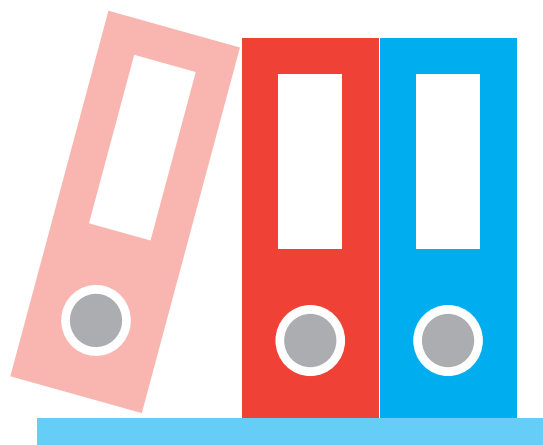
De inzet van forensisch medische expertise bij een vermoeden van kindermishandeling

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

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

De begeleiding door de Reclassering van veroordeelden van kindermishandelingszaken

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het WODC in 2014 een haalbaarheidsonderzoek gedaan om te bezien of het de recidive van kindermishandeling op basis van beschikbare gegevens in kaart kan brengen. Naar aanleiding van de uitkomsten



hiervan is dit onderzoekstraject verlengd met extra dossieronderzoek. Dit onderzoek heeft als doel te achterhalen of op basis van de Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) een volledig dan wel representatief beeld kan worden verkregen van de strafrechtelijke carrière van personen die door het Openbaar Ministerie verdacht worden van kindermishandeling. Naast kindermishandeling besteedt dit rapport ook aandacht aan seksueel geweld tegen kinderen en mensenhandel (Beerthuizen & Wartna, 2014). Uit dit onderzoek blijkt dat het aantal geregistreerde personen die verdacht worden van kindermishandeling in de periode van 2005 tot en met 2012 sterk gestegen is, van 114 in 2005 naar 672 in 2012, net als het aantal personen die geregistreerd zijn naar aanleiding van seksueel geweld tegen kinderen.

Wanneer de Reclassering begeleiding biedt aan een dader van kindermishandeling en deze dader opnieuw de zorg krijgt over (stief)kinderen, zal de Reclassering hiervan een melding moeten doen bij Veilig Thuis en de informatie moeten delen met de Gecertificeerde Instelling en de Raad voor de Kinderbescherming. De Reclassering is de instantie die op de hoogte is van eerdere veroordelingen en van het recidive-risico. Op basis van de kindcheck in de Meldcode Kindermishandeling, heeft de Reclassering de plicht na te gaan of een cliënt voor kinderen zorgt en dit te melden bij Veilig Thuis. Zo kan recidive worden voorkomen met het tijdig inzetten van kinderbeschermingsmaatregelen. In de Groningse zaak waarbij de 20-jarige gehandicapte Daniëlla seksueel misbruikt en vermoord is door haar stiefvader, bleek de stiefvader eerder veroordeeld voor verkrachting en bedreiging van een stiefdochter in een ander gezin. Recidive had, door eerder ingrijpen van de instanties, voorkomen kunnen worden in de periode dat zij nog minderjarig was. Actieve uitwisseling van bekende informatie bij de Reclassering is dan ook het streven.



De inzet van forensisch medische expertise bij kindermishandeling

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

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

2.5.6 Kinderrechtenbeschouwing

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

Het VN-Kinderrechtencomité spreekt in de *Concluding Observations* (2015) voor Nederland haar zorg uit over het aantal kinderen dat te maken heeft met kindermishandeling en huiselijk geweld of hiervan getuige zijn (par. 36 (a)). Daarnaast rapporteert het Comité dat professionals die met kinderen werken onvoldoende melding maken van kindermishandeling. Verder doen gemeenten te weinig aan preventie en krijgen kinderen die slachtoffer zijn van geweld of mishandeling onvoldoende hulp (par. 36 (c-d)). Het Kinderrechtencomité beveelt Nederland dan ook aan om professionals die met kinderen werken adequaat te trainen in het herkennen van slachtoffers en getuigen van geweld en in het gebruik van de bestaande meldcode (par. 37 (c)).

Over de werkelijke omvang van kindermishandeling bestaat grote onduidelijkheid. Het laatste landelijke prevalentieonderzoek is uitgevoerd in 2010 en spreekt over meer dan 118.000 kinderen die jaarlijks slachtoffer zijn van mishandeling of verwaarlozing. Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur en gegevens van het Centrum Seksueel geweld blijkt dat daarnaast veel minderjarigen te maken hebben met seksueel grensoverschrijdend gedrag of zelfs met verkrachting. De genoemde aantallen zijn verontrustend. Artikel 19 lid 1 IVRK impliceert namelijk een inspanningsverplichting voor de overheid om kinderen adequaat te beschermen tegen mishandeling (zie ook art. 20 lid 1 IVRK) en artikel 34 IVRK stelt dat kinderen adequaat beschermd dienen te worden tegen seksueel misbruik.

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

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

Voor het gebruik van de meldcode en de bekendheid met de kindcheck uit de meldcode is nog veel werk te verrichten. Huisartsen maken relatief weinig gebruik van de meldcode. Maar huisartsen dienen als beroepsgroep altijd verantwoordelijkheid te nemen voor het signaleren en melden van kindermishandeling. Opvallend is dat jeugdartsen van alle artsen het minste melding doen van kindermishandeling. Mede gezien de verantwoordelijkheid van gemeenten voor alle jeugd, moet dit veranderen. Het is van belang dat er voortdurende aandacht is voor verdere professionalisering op dit gebied van alle professionals die met kinderen of ouders werken, zoals ook leerkrachten.

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

Het verbeteren van de aanpak van kindermishandeling begint met het signaleren en melden door professionals via de meldcode. Pas daarna kan een strafrechtelijke aanpak starten. Bij de strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling valt op dat relatief weinig kindermishandelingszaken door de Nationale Politie worden ingestuurd aan het Openbaar Ministerie. Vervolgens worden relatief veel zaken via een OM-afdoning afgedaan. De strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling heeft met de per 1 maart 2015 ingetreden Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling meer gewicht gekregen. Afdoning van kindermishandelingszaken door het Openbaar Ministerie zelf is niet meer mogelijk. De straf zal uit een voorwaardelijk deel

moeten bestaan om (gedwongen) behandeling van de ouder(s) mogelijk te maken. Deze wijzigingen betekenen een verbetering van de strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling en komen tegemoet aan artikel 19 IVRK en de interpretatie daarvan door het Kinderrechtencomité (General Comment nr. 13, par. 56).

2.6

Vermiste kinderen

2.6.1 Aard en omvang

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

De Nationale Politie geeft aan dat naar schatting jaarlijks 40.000 vermissingen bij de Politie binnen komen. Bij ongeveer 15.000 meldingen gaat het om een vermist kind.

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

Vermissing van een kind jonger dan 13 jaar wordt door de politie altijd als een urgente vermissing beschouwd. Gehandicapte kinderen, de aanwezigheid van gevaar voor zelfdoding, de noodzaak



van directe medische zorg, een vermoedelijke omgang van het kind met criminelen of het vormen van gevaar voor anderen leidt er ook toe dat een vermissing het stempel een urgente vermissing krijgt.

2.6.2 Kinderrechtenbeschouwing

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

2.7

Online veiligheid

2.7.1 Veilig internet

Kinderen hebben het recht op een veilige mediaomgeving, inclusief digitale wereld. De overheid registreert geen veiligheidsrisico's voor kinderen en jongeren op internet. Wel ondersteunen de ministeries van VWS en OCW initiatieven in het kader van de mediaopvoeding en mediawijsheid op het vlak van veiligheid en risico's voor jongeren en kinderen met media (zie ook domein 5, par. 5.7.3). Zo is in 2014 door mediawijzer.net het Manifest Recht op Mediawijsheid opgesteld en aan de Kinderombudsman aangeboden. Diverse instanties werken aan een veilig internet voor kinderen, waaronder het Meldpunt Kinderporno op Internet, www.helpwanted.nl en www.pestweb.nl. De overheid ondersteunt het werk van deze organisaties.

Daarnaast is er een groot aantal organisaties actief binnen mediawijzer.net. Zij bieden onder andere lesmateriaal en voorlichting aan scholen over veilig internet. In 2014 heeft het Nederlands Jeugdinstituut samen met Ouders Online, Mijn Kind Online, Mediawijzer.net en stichting opvoeden.nl het initiatief genomen voor het project Deltaplan Mediaopvoeding. Het doel van het project is "dat professionals goed onderbouwde kennis, producten en diensten krijgen om vragen over mediaopvoeding

te kunnen beantwoorden." Met subsidie van het ministerie van VWS is de Toolbox Mediaopvoeding ontwikkeld. Dit is een pakket met informatiematerialen, werkvormen, flyers en documentatie die professionals kunnen inzetten als zij ouders en jongeren ondersteunen bij de (media)opvoeding (NJI, 2015).

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

In 2014 kregen de Nederlandse scholen door burgerrechtenbeweging Bits of Freedom (BOF) de Big Brother Award uitgereikt voor het op grote schaal uitwisselen van gegevens van kinderen met uitgevers van digitaal lesmateriaal.

2.7.2 Online privacy en reputatie

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

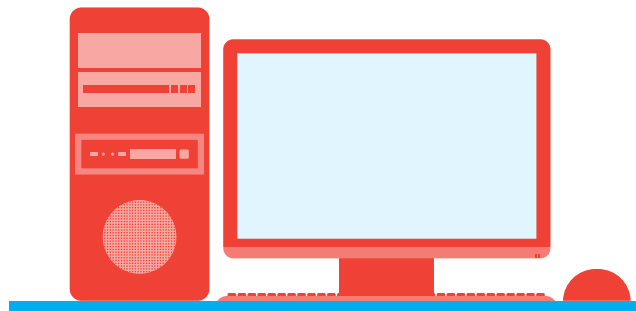
In 2014 kregen de Nederlandse scholen door burgerrechtenbeweging Bits of Freedom (BOF) de Big Brother Award uitgereikt voor het op grote schaal uitwisselen van gegevens van kinderen met uitgevers van digitaal lesmateriaal. Scholen moeten hun zorgplicht voor een veilige schoolomgeving volgens BOF serieuzer nemen door leergegevens of andere persoonlijke gegevens van kinderen niet te delen met commerciële partijen. De burgerrechtenbeweging vindt dat kinderen het recht hebben op vrijheid om te experimenteren en fouten te maken, zonder te

worden bekeken of nog jaren later nog op gedrag te kunnen worden aangesproken. Scholen moeten die veilige ruimte bieden (Big Brother Awards, 2014). De PO-raad en de VO-raad hebben inmiddels een programma van eisen voor ontwikkelaars van digitaal lesmateriaal opgesteld, waarin een paragraaf over privacy en gegevensbescherming is opgenomen (PO-raad, VO-raad, 2015). Scholen zullen hier zelf mee aan de slag moeten. Om daarvoor voldoende toegerust te zijn, moeten ze wel weten wat mag — en onder welke voorwaarden — en wat niet mag onder de privacywet. Ter ondersteuning stelt het programma van eisen voor om een model-privacyreglement voor scholen te ontwikkelen.

Niet alleen scholen en uitgevers volgen kinderen digitaal. Iedere stap die je zet op het internet wordt opgeslagen door marketingbedrijven zonder dat internetgebruikers daar direct iets van merken. De eerste VN speciale rapporteur voor de privacy, Joe Cannataci, die zich hard maakt voor het recht op privacy in de digitale wereld, ziet dit als een van zijn prioriteiten voor de komende tijd (The Guardian, 2015).

Ook in andere contexten worden steeds meer gegevens over de Nederlandse jeugd, soms meteen al vanaf de geboorte, gedurende lange tijd opgeslagen in digitale systemen. Met de nieuwe Jeugdwet sinds 1 januari 2015 lijkt de persoonlijke levenssfeer van kinderen verder af te nemen (zie o.m. Okhuijsen, 2014). Het verzamelen en delen van gegevens in de jeugdzorg kan in het belang van het kind zijn. Zo kan er professionele hulp worden geboden als sprake is van verwaarlozing, geweld of andere schadelijke situaties. Maar met het delen van persoonsgegevens dient zorgvuldig te worden omgegaan.

De Europese wetgever werkt aan nieuwe Europese privacywetgeving. De Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt naar verwachting eind 2015 aangenomen. De verordening moet de persoonsgegevens van Europese burgers in de digitale wereld beter beschermen. Bovendien bevat de verordening bijzondere bepalingen voor de bescherming van persoonsgegevens van kinderen (Van der Hof, 2014). Zo moeten bedrijven ouders van kinderen jonger dan 13 jaar om toestemming vragen voor het gebruik van hun persoonsgegevens. Ook is het de bedoeling om een zogeheten ‘recht op vergetelheid’ in te voeren. De Europese rechter heeft besloten dat burgers een dergelijk recht nu ook al hebben (zie Google t. Mario Costeja González, HvJEU 13 mei 2014). Juist voor kinderen is het belangrijk om met een schone digitale lei te kunnen beginnen, zodat ‘jeugdzonden’ of andere vervelende ervaringen op internet je niet tot in eeuwigheid achtervolgen. Maar vaak is er meer voor nodig dan een wet om nare of beschamende beelden en teksten van het internet verwijderd te krijgen.



De overheid heeft een inspanningsverplichting om aan een veilig internet voor kinderen mee te werken. Ouders en kinderen kunnen beter geïnformeerd worden over hun rechten en hoe ze deze kunnen uitoefenen. Waar ouders en kinderen kennis, kunde en slagkracht missen om zich te wapenen en weren tegen reputatieschending, mag worden verwacht dat de overheid zich inzet voor de bescherming van kinderen. Internetbedrijven kunnen deze incidenten onvoldoende aanpakken en willen dat ook niet altijd.

2.7.3 Online misdaad en geweld tegen kinderen

Aanpak en preventie

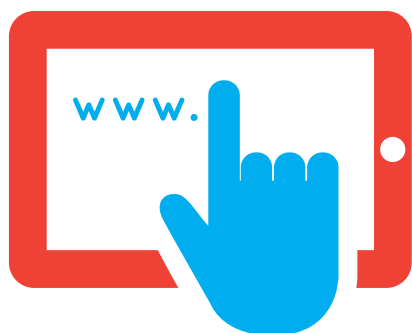
De versterking van de integrale aanpak van cybercrime, vastgelegd in de Veiligheidsagenda 2015–2018, is een landelijke prioriteit voor politie en justitie. Het verhogen en op peil houden van het kennisniveau van politiemedewerkers kan beter, ook waar het gaat om kennis en kunde over cybercrime als online verschijningsvorm van bestaande criminaliteit. Desondanks is het kennisniveau nog te versnipperd in de organisatie, waardoor de politie zaken niet overal op dezelfde manier behandelt (Toelichting VenJ, 2015).

In de afgelopen jaren is bij de politie ook een positieve ontwikkeling te zien. Online vroegsignaleren, handhaven en opsporen zijn bijvoorbeeld onderdeel geworden van de opleidingen. Dat gebeurt in het eerste leerjaar van de basisopleiding met modules als Digitale jeugdcultuur en Politie, jeugd en de virtuele wereld. In het tweede leerjaar wordt verder ingegaan op cybercrime, mede in relatie tot jongeren. Bovendien is er in vervolgopleidingen aandacht voor sociale media en jeugd en bestrijding van kinderpornografie en sekstoerisme. Tot slot wordt een aantal handboeken over politiewerk en opsporing in de digitale wereld binnen de gehele opleiding gebruikt (Toelichting VenJ, 2015).

Ook wanneer gedragingen niet meteen strafbaar zijn, is het van belang om jongeren met het oog op preventie voor te lichten over gedigitaliseerde criminaliteit. Met aandacht voor hun persoonlijke verhaal geef je hun meer vertrouwen in het adequaat omgaan met hachelijke situaties op het internet, dan met slechts heel zakelijk kijken of iets al dan niet strafbaar is. De politie kan daarvoor ook doorverwijzen. Een aantal aangewezen organisaties is bijvoorbeeld bereikbaar via meldknop.nl. Bovendien kan de drempel voor jongeren om met problemen naar de politie te stappen hoog zijn. Ook is snel ingrijpen van belang om mogelijke schade voor de jongere te beperken en belangrijke gegevens zeker te stellen (Toelichting VenJ, 2015).

Cybercrime en digitaal pesten

Jongeren zijn relatief vaak slachtoffer van cybercrime. In 2014 gaf 18 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar aan dat ze te maken hebben gehad met deze vorm van criminaliteit, onder de totale populatie was dat 11 procent. Ze zijn vooral het slachtoffer van digitaal pesten, ook wel cyberpesten genoemd (zie ook domein 5, par 5.7.1). Ruim 11 procent van de jongeren tussen de 15 en 18 jaar werd geconfronteerd met digitaal pesten, zoals geroddel, getreiter, pesten, stalken, chantage of bedreiging via internet (zie ook domein 5, par 5.7.1.). Twee derde van de slachtoffers van digitaal pesten gaven aan meer dan eens slachtoffer te zijn geweest. Bij het merendeel (66 procent) van de slachtoffers van digitaal pesten is de dader bekend. 14 procent van de 15- tot 25-jarige slachtoffers stelt de politie of een andere instantie op de hoogte van het digitaal pesten. Onder de totale populatie is dat bijna een kwart. Verder zijn jongeren ook vaker slachtoffer van hacken, maar minder vaak slachtoffer van digitale identiteitsfraude (CBS, 2015a; CBS, 2014d).



In 2014 heeft het Meldpunt Kinderporno bijna 29.000 meldingen van online seksueel misbruik behandeld. Dit is een groei van 24 procent ten opzichte van 2013.

Online seksueel misbruik, kinderporno en kinderseksstoerisme

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

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

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

Bij meldkinderseksstoerisme.nl kwamen in 2014 minder meldingen (totaal 13) binnen. In 2014 is op initiatief van Ecpat, Terre des Hommes, Plan Nederland en Free a Girl de bewustwordingscampagne *Don't Look Away* tegen sekstoerisme opgezet. De campagne is gestart tijdens het WK voetbal in Brazilië en riep Nederlandse supporters op om kindermisbruik te melden. Reisbrancheorganisaties ANVR en TUI Nederland hebben zich

inmiddels ook aangesloten. Het initiatief moet leiden tot meer gedegen meldingen van kinderekstremisme (*Kamerstukken II 2014/15, 31 015, nr. 104; Meldpunt Kinderporno, 2015*). Kinderrechtenorganisatie Terres des Hommes geeft met Sweetie 2.0 een vervolg aan het succesvolle Sweetie 1.0 project, waarbij met behulp van een virtueel 10-jarig Filipijns meisje 1.000 plegers van webcamseks met kinderen werden ontmaskerd (Terres des Hommes, 2015a). Voor Sweetie 2.0 wordt een geavanceerd softwaresysteem ontwikkeld om webcamseks met kinderen effectiever te kunnen bestrijden (Terres des Hommes, 2015b).

Lokpuber

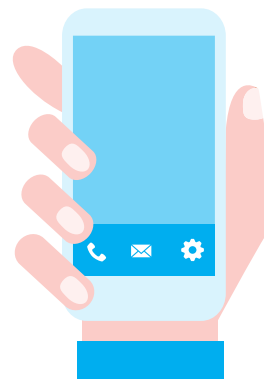
De rechter heeft bepaald dat de inzet van een lokpuber niet kan leiden tot een veroordeling voor online grooming op grond van de huidige Nederlandse strafwet. Een lokpuber is een volwassene, bijvoorbeeld een politieambtenaar, die zich op het internet als minderjarige voordoeft om online groomers in 'de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

Gewelddadige en andere schadelijke content

Leeftijdsclassificatie

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

Inmiddels kijken kinderen ook televisie via 'on demand'-diensten. NICAM heeft het initiatief genomen om de classificatie op vrijwillige basis van audiovisuele on demand-diensten te bevorderen. Met brancheorganisatie VODned, dat onder meer Pathé Thuis beheert,



is een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Netflix en HBO Go hebben zich op eigen initiatief bij de Kijkwijzer aangesloten. Vanaf 2015 wordt het non-lineaire programma-aanbod meegenomen in de kwaliteitsrapportage van NICAM (Kijkwijzer, 2015).

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

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

Classificatiesystemen verschillen internationaal van elkaar. Binnen het Europese project MIRACLE (www.miracle-label.eu, Machine-readable and Interoperable Age Classification Labels in Europe) werkt het NICAM samen met andere classificatie-organisaties en marktpartijen om een technische standaard te ontwikkelen voor het uitwisselen van classificatiedata. Hiermee wordt het grensoverschrijdend gebruik van classificatie-data uniform en eenvoudiger.

2.7.4 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen hebben het recht op een veilige mediaomgeving, inclusief digitale wereld. De overheid registreert geen veiligheidsrisico's voor kinderen en jongeren op internet. Wel ondersteunen de ministeries van VWS en OCW initiatieven in het kader van de mediaopvoeding

en mediawijsheid op het vlak van veiligheid en risico's voor jongeren en kinderen met media. Kinderen hebben daarnaast het recht op privacy en bescherming van persoonsgegevens. Het recht op privacy omvat zowel een negatieve als positieve verplichtingen. De overheid en anderen, zoals ouders, verzorgers en leraren, moeten zich onthouden van inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van kinderen (negatieve verplichting). De overheid heeft ook een verplichting om het recht op privacy van kinderen te garanderen (positieve verplichting). Iedere stap die je zet op het internet wordt opgeslagen door marketingbedrijven zonder dat internetgebruikers daar direct iets van merken. Er is ook weinig tegen te doen zolang internetbedrijven geld verdienen aan persoonsgegevens en individuele rechten moeilijk te handhaven zijn.

Met de nieuwe Jeugdwet die op 1 januari 2015 in werking is getreden, rijzen er vragen over de bescherming van de privacy van kinderen. Het verzamelen en delen van gegevens in de jeugdzorg kan in het belang van het kind zijn. Zo kan er tijdig professionele hulp worden geboden. Maar het is zaak dat er zorgvuldig wordt omgegaan met het delen van persoonsgegevens en gemeenten hiervoor een protocol ontwikkelen.

Bij veel ontwikkelingen in de digitale wereld moeten nadrukkelijker de belangen van kinderen zichtbaar worden gemaakt. Alleen zo krijgen kinderrechten, zoals het recht op privacy, een passende en rechtvaardige invulling in de digitaliserende samenleving. De verwachting is dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming eind 2015 wordt aangenomen. De verordening zou de persoonsgegevens van Europese burgers in de digitale wereld beter moeten beschermen. Bovendien bevat de verordening bijzondere bepalingen voor de bescherming van de persoonsgegevens van kinderen.

Het recht op privacy in het Kinderrechtenverdrag (art. 16) is breed genoeg geformuleerd om nieuwe ontwikkelingen te omvatten, maar té breed om voldoende richtinggevend te zijn in het vertalen

van het recht op privacy en aanverwante rechten naar de digitale wereld. De nieuwe Algemene Verordening Gegevensbescherming zal invulling gaan geven aan het recht op de bescherming van persoonsgegevens van kinderen. Ook aspecten van het recht op privacy van kinderen behoeven evenwel de aandacht.

De overheid heeft een inspanningsverplichting om aan een veilig internet voor kinderen mee te werken. Ouders en kinderen kunnen beter geïnformeerd worden over hun rechten en hoe ze deze kunnen uitoefenen. Waar ouders en kinderen niet meer weten wat ze moeten doen tegen eventuele schending van hun reputatie op internet, mag worden verwacht dat de overheid zich inzet voor de bescherming van kinderen. Internetbedrijven kunnen deze incidenten onvoldoende aanpakken en willen dat ook niet altijd. Toch is de staatssecretaris van OCW voorstander van zelfregulering door bedrijven. Jongeren zijn relatief vaak slachtoffer van cybercrime. In 2014 gaf 18 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar aan dat ze te maken hebben gehad met deze vorm van criminaliteit. De versterking van de integrale aanpak van cybercrime is een landelijke prioriteit voor politie en justitie en vastgelegd in de Veiligheidsagenda 2015-2018. Het verhogen en op peil houden van het kennisniveau van politiemedewerkers is een aandachtspunt. Het kennisniveau is nog te versnipperd, waardoor de politie zaken niet overal op dezelfde manier behandelt. Inmiddels wordt op diverse momenten in de opleiding van politiemedewerkers wel aandacht geschonken aan jeugd, internet en cybercrime.

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

Gewelddadige, griezelige of seksueel expliciete content kan schadelijk zijn voor kinderen. Het is in het belang van het kind om hen daartegen te beschermen. Het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media verzorgt de leeftijdsclassificatie van onder meer televisieprogramma's, bioscoopfilms, films op Dvd's voor de Kijkwijzer. Die informeert over de mogelijke schadelijkheid



van het audiovisueel materiaal. Content wordt tegenwoordig ook via 'on demand'-diensten bekeken en videowebsites, zoals YouTube, zijn bijzonder populair onder kinderen. Het NICAM is actief bezig met het maken van een leeftijdsclassificatie voor deze nieuwe diensten. Het NICAM werkt samen met classificatie-organisaties uit andere landen om classificaties te realiseren voor digitaal aangeboden games en game-apps.

2.8

Caribisch Nederland

2.8.1 Minderjarige slachtoffers

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

Huiselijk geweld is een groot probleem op de eilanden. Dit wordt echter onvoldoende geregistreerd. Daarnaast is de meldings- en aangiftebereidheid gering (De Bruijn, Kriek & De Vaan, 2014). Dit heeft vooral te maken met het taboe op huiselijk geweld. Er is sprake van een schaamtecultuur en een zwijgcultuur (Kloosterboer, 2013). Huiselijk geweld is nauw gerelateerd aan de armoedeproblematiek op de eilanden (De Bruijn e.a., 2014). De indruk bestaat dat huiselijk geweld op de eilanden, in vergelijking tot Nederland, vaker zwaardere vormen van fysiek geweld betreft (Kamerstukken II 2014/15, 24 000-IV, nr. 44, Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018). Tijdens de Caribisch Nederland Week in 2014 is een Taskforce kinderrechten en huiselijk geweld Caribisch Nederland ingesteld. Deze Taskforce heeft in april 2014 de eerste aanzet voor een 'Plan van aanpak kinderrechten' gepresenteerd.

**Huiselijk geweld is een groot
probleem op de BES-eilanden.
Dit wordt echter onvoldoende
geregistreerd en de meldings- en
aangiftebereidheid is gering.**

Per eiland zijn er op basis van deze aanzet afzonderlijke actieplannen opgesteld. Kinder mishandeling, maar ook het gebruik van geweld in de omgeving van het kind wordt door alle leden van de Taskforce als een groot probleem ervaren en als grote prioriteit voor verbetering van kinderrechten gezien (Taskforce Kinderrechten, 2014). Een van de speerpunten van de Taskforce is het tegengaan van geweld tegen kinderen (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015). De aanpak van huiselijk geweld kan echter niet los worden gezien van de brede aanpak van sociale problematiek op de eilanden, zoals armoede en werkloosheid van ouders (Kamerstukken II 2014/15, 2758, Aanhangsel).

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

2.8.2 Online Veiligheid

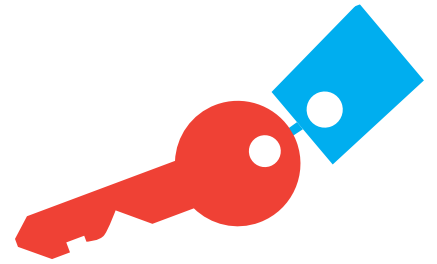
Negen van de tien jongeren op de eilanden hebben toegang tot internet en het merendeel maakt daar ook dagelijks gebruik van. Het gaat dan vooral om het gebruik van social media en gamen, vergelijkbaar met de Europees Nederlandse jongeren. Internetbankieren is op de eilanden minder gebruikelijk, zowel onder jongeren als onder de totale populatie (CBS, 2013c). Er is weinig bekend over de online veiligheid van kinderen en jongeren op de BES.

2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing

Op grond van artikel 19 IVRK is Nederland verplicht maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld en verwaarlozing. Er is in 2014 veel geïnvesteerd in het aanpakken van geweld tegen kinderen en huiselijk geweld waarvan kinderen slachtoffer of getuige kunnen zijn. Het is van belang dat dit wordt doorgezet. Met name de registratie van geweld tegen kinderen kan beter, om daadwerkelijk zicht te krijgen op de omvang van het probleem. Het VN-Kinderrechtencomité (2015) beveelt Nederland aan om vooral in Caribisch Nederland het belang te onderstrepen van positief, niet-gewelddadig en betrokken opvoeden (par. 37 (e)). Dit is vooral nodig omdat fysiek straffen van kinderen in Caribisch Nederland nog gebruikelijk is. Verder is het van belang in kaart te brengen hoe het gesteld is met de online veiligheid van de jeugd in Caribisch Nederland.



Conclusies en aanbevelingen



2.9.1 Conclusies

Minderjarige slachtoffers

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

Mensenhandel

In 2014 zijn 283 minderjarige slachtoffers van mensenhandel geregistreerd. Het gaat om zo'n 18 procent van het totaal aantal geregistreerde slachtoffers. Dit aandeel is ongeveer gelijk aan het aandeel minderjarige slachtoffers in 2013. Een blijvend probleem is dat deze cijfers geen compleet beeld geven en onduidelijk blijft hoeveel minderjarigen daadwerkelijk slachtoffer zijn. Registratie van (minderjarige) slachtoffers blijft daarom een aandachtspunt. De grootste groep geregistreerde minderjarige slachtoffers betreft de 15- tot en met 17-jarigen. De groep van 0 tot en met 14 jaar is relatief en absoluut gegroeid ten opzichte van eerdere jaren. Meer dan de helft van de geregistreerde minderjarige slachtoffers is afkomstig uit Nederland. Van belang is dat er geregistreerd gaat worden van welke vorm van uitbuiting minderjarigen slachtoffer zijn. Van het totaal aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland is bekend dat twee derde is uitgebuit in de seksindustrie.

Een ander punt van aandacht is de rol van de gemeenten in de opvang en hulp aan slachtoffers. Gemeenten weten niet altijd precies wat hun verantwoordelijkheid is in de bestrijding van mensenhandel. Zowel de Nationaal Rapporteur als de commissie Lenferink hebben hun zorg geuit over het gebrek aan expertise over mensenhandel binnen de sociale wijkteams. Ook op ambtelijk niveau is voldoende kennis nodig, bijvoorbeeld voor de inkoop van de juiste zorg. Verder is het nodig dat er (financieel) voorzien wordt in de opvang van kinderen van slachtoffers van mensenhandel.

In de meeste gevallen (89%) wordt een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd wanneer de rechter mensenhandel bewezen acht. Tussen 2010 en 2013 nam de duur van deze straffen ieder jaar toe, maar in 2014 heeft er een daling plaatsgevonden in de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Kindermishandeling

Kindermishandeling vormt nog altijd een groot probleem, al is er weinig duidelijk over de exacte omvang van het probleem. Uit onderzoek van de Kinderombudsman bleek dat in 2014 de meerderheid van gemeenten onvoldoende zicht heeft op mishandelde kinderen en op risicogroepen, terwijl de gemeenten verantwoordelijk zijn voor preventie van kindermishandeling. De mate waarin zij daar op dit moment in de buurt- en wijkteams mee bezig zijn is niet goed te meten. Daarnaast is de verbinding tussen de wijk- en buurtteams en de VT-organisatie een punt van aandacht. Ook rond het gebruik van de meldcode en de bekendheid met de kindcheck uit de meldcode is nog veel werk te verrichten. In 2014 bleek dat met name huisartsen relatief weinig gebruik maken van de meldcode.

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

Vermiste kinderen

Naar schatting komen er jaarlijks 40.000 vermissingen bij de politie binnen. Bij ongeveer 15.000 meldingen gaat het om een vermist minderjarig kind. De politie beschouwt een vermissing van een kind jonger dan 13 jaar altijd als een urgente vermissing. Er bestaat geen landelijke registratie van vermissingen van minderjarigen, zodat er geen zicht is op belangrijke gegevens zoals de duur van de vermissingen, leeftijd en geslacht van de minderjarigen en het feit of de minderjarige wel of niet levend is teruggevonden.

Online veiligheid

Kinderen hebben het recht op een veilige mediaomgeving, inclusief digitale wereld. De overheid registreert geen veiligheidsrisico's voor kinderen en jongeren op internet. Algemeen geldt dat de overheid wel een inspanningsverplichting heeft om aan een veilig internet voor kinderen mee te werken. Ouders en kinderen kunnen beter geïnformeerd over hun rechten en hoe ze deze kunnen uitoefenen. De ministeries van VWS en OCW ondersteunen initiatieven voor mediaopvoeding en mediawijsheid op het vlak van veiligheid en risico's voor jongeren en kinderen met media.

De overheid heeft ook een positieve verplichting om het recht op privacy van kinderen te garanderen. Punt van zorg is de persoonlijke informatie over kinderen en jongeren die online te vinden is en die zij moeilijk zelf kunnen verwijderen. Internetbedrijven nemen hierin lang niet altijd verantwoordelijkheid. Ook de opslag van persoonsgegevens door marketingbedrijven baart zorgen. Verder is het ook van belang dat er duidelijke protocollen komen over de uitwisseling van persoonsgegevens in de jeugdzorg.

Tot slot zijn jongeren relatief vaak slachtoffer van cybercrime. In 2014 gaf 18 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar aan dat ze te maken hebben gehad met deze vorm van criminaliteit. Desalniettemin is het kennisniveau bij de politie over dit soort zaken nog te versnipperd aanwezig, waardoor zij de zaken niet overal op dezelfde manier behandelt. In 2014 heeft het Meldpunt Kinderporno bijna 29.000 meldingen van online seksueel misbruik behandeld. Dit is een groei van 24 procent ten opzichte van 2013.

Caribisch Nederland

Een op de vijf jongeren (15 tot 25 jaar) in Caribisch Nederland gaf in 2013 aan slachtoffer te zijn geweest van een of meer delicten. Het gaat dan vaak om een vermogensdelict zoals diefstal. Daarnaast is huiselijk geweld een veelvoorkomend probleem. De indruk bestaat dat huiselijk geweld op de eilanden, in vergelijking tot Nederland, vaker voorkomt en zwaardere vormen van fysiek geweld betreft. In 2014 is een Taskforce kinderrechten en huiselijke geweld Caribisch Nederland ingesteld. Op basis van het 'Plan van aanpak kinderrechten' van de Taskforce hebben de afzonderlijke BES-eilanden actieplannen ontwikkeld waarin de bestrijding van kindermishandeling prioriteit is. Het is van belang dat kindermishandeling goed in kaart gebracht wordt en dat ouders en andere opvoeders bewust gemaakt worden van de schadelijke effecten van het gebruik van geweld op de ontwikkeling van kinderen.

2.9.2 Aanbevelingen

Mensenhandel

1. Verbeter de registratie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel en maak daarbij nadrukkelijk onderscheid tussen verschillende vormen van uitbuiting en leeftijden.
2. Gemeenten dienen geschoold te worden in het herkennen en het omgaan met vermoedens van mensenhandel en de daarbij gepaard gaande uitbuiting van het minderjarige slachtoffer en moeten zorgen dat adequate opvang voor minderjarige slachtoffers voldoende beschikbaar is.

Kindermishandeling

3. Gemeenten moeten zorgen dat zij beschikken over voldoende expertise en instrumenten voor risicotaxatie zodat zij op tijd kunnen opschalen wanneer het kind in het vrijwillig kader niet (langer) voldoende beschermd wordt.
4. Versterk de meldingsbereidheid van huisartsen en jeugd- en consultatiebureauartsen bij het signaleren en melden van kindermishandeling.
5. VT-organisaties moeten zorgen voor een systeem waarin naast registratie, het laagdrempelig vragen van advies over kindermishandeling mogelijk blijft, privacy gewaarborgd is en waar toch relevante informatie op casusniveau kan worden opgevraagd wanneer dat nodig is.

Vermiste Kinderen

6. De Nationale politie moet zorgen voor een adequate landelijke registratie van vermissingen van minderjarigen met een uitsplitsing naar leeftijd, geslacht, duur van de vermissing en of de minderjarige levend is teruggevonden.

Online veiligheid

7. Versterk de online weerbaarheid van kinderen door hen bewust te maken van de veiligheidsrisico's die zij lopen en leer kinderen wat zij kunnen doen wanneer zij slachtoffer worden van online criminaliteit en misbruik. Heb hierbij bijzonder aandacht voor minder weerbare kinderen die een speciale beschermingsaanpak nodig hebben.
8. Zorg voor voldoende kennisopbouw bij het OM en de politie waar het gaat om de opsporing en vervolging van cybercrime, met name voor de opsporing en vervolging van zware zaken waarbij er sprake is van misbruik, verspreiding en/of productie van kinderporno.

Caribisch Nederland

9. Het Rijk moet ervoor zorgen dat de actieplannen kinderrechten van de afzonderlijke BES eilanden goed geïmplementeerd raken en monitoren of deze voldoende effect hebben.

Domein 3

Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht

3.1 Inleiding

3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

3.3 Jeugdstrafrecht

3.3.1 Minderjarige verdachten

3.3.2 Minderjarigen en de politie

3.3.3 Voorlopige hechtenis van minderjarigen

3.3.4 DNA-afname en justitiële documentatie

3.3.5 Herstelrecht en slachtofferbeleid

3.3.6 Nazorg na verblijf in een JJI

3.3.7 Kinderrechtenbeschouwing

3.4 Gesloten jeugdhulp

3.4.1 Gesloten jeugdhulp in cijfers

3.4.2 Wetgeving en beleid

3.4.3 Rechtspositie

3.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

3.5 Caribisch Nederland

3.5.1 Jeugdstrafrecht

3.5.2 Kinderrechtenbeschouwing

3.6 Conclusies en aanbevelingen

3.6.1 Conclusies

3.6.2 Aanbevelingen



3.1

Inleiding

Veel jongeren experimenteren en gaan daarbij ook wel eens een grens over. Wanneer jongeren de wet overtreden kunnen zij vanaf 12 jaar in aanraking komen met het jeugdstrafrecht. Dat gebeurt ook wanneer jongeren zware delicten plegen of ernstige gedragsproblemen vertonen. Soms is de opgelegde straf of maatregel vrijheidsbenemend van aard. De vrijheidsbeneming van jongeren en andere aspecten van een strafrechtelijke aanpak worden in dit hoofdstuk langs de kinderrechten-meetlat gelegd. In de bespreking van het jeugdstrafrecht is extra aandacht voor jongeren in geslotenheid, zoals jongeren in voorlopige hechtenis en in justitiële jeugdinrichtingen. Behalve vrijheidsbeneming komen thema's als jongeren en politie, de verschillende sancties in het jeugdstrafrecht, DNA-afname, de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), herstelrecht en nazorg aan de orde. Kinderen met ernstige gedragsproblemen kunnen in een gesloten instelling geplaatst worden omdat zij behandeling nodig hebben. Deze gesloten jeugdzorg is de meest ingrijpende variant van jeugdzorg en jeugdbescherming (zie ook domein 1). Dit is een vorm van vrijheidsbeneming die we ook in dit hoofdstuk bespreken. In het laatste deel van dit hoofdstuk staat de situatie van kinderen in Caribisch Nederland centraal.

3.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Artikel 40 van het Kinderrechtenverdrag is het sleutelartikel voor het jeugdstrafrecht en ziet specifiek toe op de toepassing van een apart jeugdstrafrecht naast het algemene strafrecht, waarin bijzondere bepalingen zijn opgenomen die gelden voor minderjarigen. Artikel 37 IVRK stelt in het bijzonder specifieke eisen aan de wijze waarop minderjarigen hun vrijheid wordt ontnomen. Naast vrijheidsbeneming in een justitiële jeugdinrichting vallen er ook andere vormen van vrijheidsbeneming onder, zoals opsluiting in een politiecel, gesloten jeugdzorg en vreemdelingenbewaring. Elke vorm van vrijheidsbeneming moet voldoen aan de eisen die

artikel 37 IVRK stelt: moet rechtmatig zijn, alleen een uiterst middel zijn en voor de kortst mogelijk passende duur. Daarbij mag een jongere niet samen met volwassenen gesloten worden geplaatst en heeft elke jongere het recht om contact te onderhouden met zijn familie. Artikel 39, dat bescherming biedt en rechten geeft aan minderjarige slachtoffers, is ook een relevant artikel voor dit domein.

De algemene beginselen van het Kinderrechtenverdrag gelden eveneens bij de inrichting van het jeugdstrafrechtstelsel. Het non-discriminatiebeginsel van artikel 2 IVRK verbiedt ongerechtvaardigd onderscheid tussen jongeren in het kader van het jeugdstrafrecht. Volgens artikel 3 IVRK moeten de belangen van het kind bijzondere aandacht krijgen. Dit betekent dat de aanpak van jeugdcriminaliteit primair gericht moet zijn op opvoeding en resocialisatie en in mindere mate op vergelding. Artikel 6 IVRK erkent dat elk kind het inherente recht heeft op leven en ontwikkeling. Op basis van dit artikel moeten strafrechtelijke



interventies bijdragen aan de ontwikkeling van het kind en mogen ze die ontwikkeling op zijn minst niet frustreren. Artikel 12 IVRK behelst het recht voor iedere minderjarige te worden gehoord in het jeugdstrafrecht. In het licht van artikel 12 moet ieder kind weten wat er op de zitting gebeurt, zodat hij ook effectief kan participeren.

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

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

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

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

3.3

Jeugdstrafrecht

3.3.1 Minderjarige verdachten

In 2013 werden 25 duizend minderjarigen één of meerdere keren door de politie verdacht van het plegen van een misdrijf. Dit komt neer op 2 procent van alle jongeren van 12 tot 18 jaar. Het aantal minderjarige verdachten is de laatste jaren gedaald en de daling zette zich ook het afgelopen jaar door. In 2010 ging het nog om ruim 37 duizend minderjarigen die door de politie verdacht werden van een misdrijf en in 2012 waren er 30.000 verdachten in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. Deze daling zette zich dus ook in 2013 door, toen waren er 5 duizend minder verdachten dan in 2012 (CBS, 2013a).

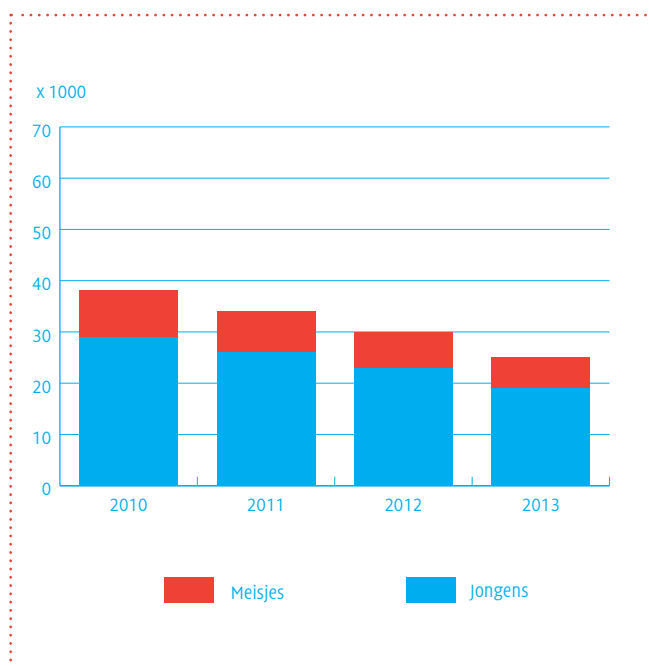


In 2013 werden **25 duizend minderjarigen** één of meerdere keren door de politie verdacht van het plegen van een misdrijf. Dit komt neer op **2 procent van alle jongeren van 12 tot 18 jaar.**

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

Onder de minderjarigen die door de politie verdacht worden, zijn ruim drie keer zoveel jongens als meisjes. In 2013 ging het om 19 duizend jongens en 6 duizend meisjes in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. Ook tussen de verschillende herkomstgroepen bestaan verschillen. Naar verhouding zijn het vooral de Marokkaanse en de Antilliaanse en Arubaanse minderjarige jongeren die door de politie worden verdacht van een misdrijf (CBS, 2013a).

Figuur 3.1 Geregisteerde minderjarige verdachten naar geslacht

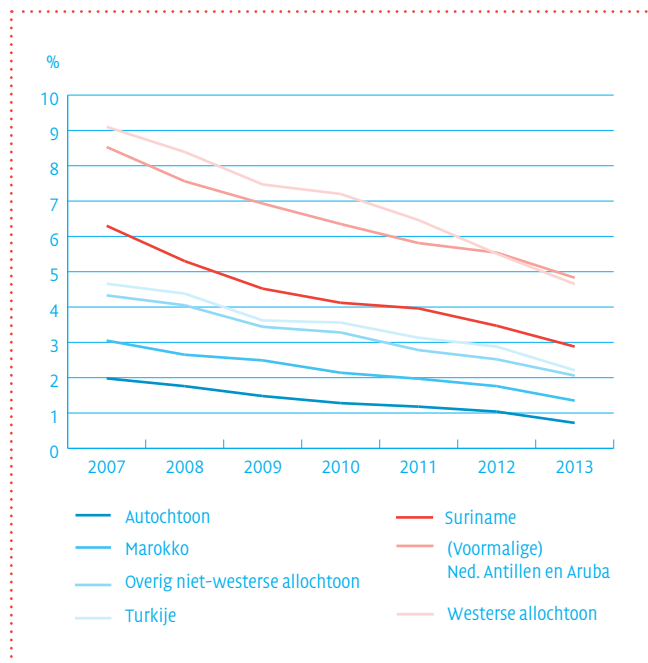


Bron: CBS.

Tegen 14 duizend minderjarigen die door de politie werden verdacht van een misdrijf is in 2013 een proces verbaal van misdrijf opgemaakt. Dit is exclusief de jongeren die een Halt-verwijzing hebben gekregen. Het gaat beduidend vaker om jongens dan om meisjes: in 2013 werd tegen 1,8 procent van de jongens een proces verbaal opgemaakt, bij de meisjes was dit 0,4 procent. Naar verhouding wordt tegen niet-westers allochtone jongeren vaker dan tegen autochtone jongeren een proces verbaal opgemaakt. En dan gaat het vooral om Antilliaanse, Arubaanse en Marokkaanse

jongeren. Voor alle herkomstgroepen geldt dat het aantal minderjarige verdachten tegen wie door de politie een proces verbaal is opgemaakt, sterk is gedaald. Vergeleken met 2007 gaat het veelal om een halvering (CBS, 2013a).

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



Bron: CBS.

Problematische jeugdgroepen

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

In vergelijking met 2013 is het totaal aantal problematische jeugdgroepen met 18 procent gedaald.

De overheid voert een meersporenaanpak ten aanzien van problematische jeugdgroepen. Dit houdt in dat leden van jeugdgroepen aangepakt worden met een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke, financiële en zorg gerelateerde maatregelen, interventies en sancties. Die aanpak ontmantelt jeugdgroepen, straft hun leden, maar biedt ook perspectief. In 2014 is een onderzoek gestart naar de criminele carrière, het stopproces van lichte tot zware criminele jeugdgroepleden en de rol hierin van de politie- en justitieaanpak. Ook de rol van jeugdhulp, reclassering en hulpverlening wordt belicht in dit onderzoek (*Kamerstukken II*, 2014/15, 28 684, nr. 438).

ZSM

Het OM is samen met de politie begin 2011 gestart met ZSM pilots in verschillende steden voor het ontwikkelen van een landelijke ZSM-werkwijze. ZSM staat voor: zo simpel, selectief, snel, slim, samenlevingsgericht mogelijk afdoen van strafzaken. In elke strafzaak (alleen misdrijven) van een aangehouden jeugdige of ontboden verdachte wordt het liefst binnen de eerste 6 uur van het verhoor een afdoenings- dan wel routeringsbeslissing genomen (zie ook art. 61 lid 1 Sv). Inmiddels is een landelijke ZSM-werkwijze ingevoerd met alle ketenpartners: Politie, OM, Slachtofferhulp Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en de Reclassering. De

kern van de ZSM-werkwijze bestaat uit parallel werken in plaats van volgtijdelijk, samenwerking op een gemeenschappelijke werkvloer, doorwerken buiten kantooruren en de vroegtijdige betrokkenheid en regie door de Officier van Justitie (Toelichting VenJ, 2015).

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

Halt

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

Tabel 3.1 Halt-afdoeningen 2014

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

Bron: CBS, 2014.

Bij een kwart van het aantal Halt-afdoeningen gaat het om meisjes. Dit aandeel is de afgelopen jaren vrijwel gelijk gebleven. De delicten waarvoor jongens en meisjes bij bureau Halt terechtkomen, verschillen van aard. Voor meisjes zijn dat veelal vermogensdelicten, zoals winkeldiefstal, en schoolverzuim. Ook voor jongens zijn het relatief vaak vermogensdelicten. Maar daarnaast ging het bij jongens beduidend vaker dan bij meisjes om baldadigheid, vuurwerkovertradingen en vernieling.

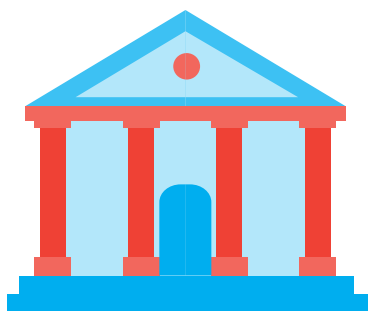
Van de verschillende herkomstgroepen was het aantal afdoeningen in 2014 naar verhouding het grootst onder niet-westers allochtonen. Niet-westers allochtone 12- tot 18-jarigen worden overwegend naar bureau Halt verwezen vanwege vermogensmisdriften (39 procent) en overtreding van de leerplichtwet (27 procent).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

Openbaar Ministerie en rechtbanken

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

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

Bijna de helft van het aantal strafzaken van minderjarigen die zijn afgedaan door het OM werd in 2013 geseponneerd (CBS, 2013c). Het Openbaar Ministerie heeft dan besloten af te zien van vervolging van een geconstateerd strafbaar feit om beleidsmatige of technische redenen, zoals het feit dat er onvoldoende bewijs is.



Tabel 3.2 Afdoening strafzaken door OM, x 1 000

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

Bron: CBS.

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

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

Redelijke termijn in jeugdstafzaken

In 2000 bepaalde de Hoge Raad dat er in jeugdstafzaken binnen zestien maanden een eindvonnis moet zijn, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals de ingewikkeldheid van de zaak. Om onaanvaardbaar lange afhandelingsduur in het jeugdstafrecht tegen te gaan, heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2001 de 'kalsbeeknormen' opgesteld. Dit sluit aan bij het voorschrift

in artikel 6(1) EVRM en artikel 40 lid 2 sub b onder iii IVRK dat een strafzaak binnen een aanvaardbare termijn tot een vonnis moet leiden. In 2008 heeft de Hoge Raad bepaald dat overschrijding van de redelijke termijn niet tot niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie leidt. Wel kan het een reden zijn voor strafvermindering (17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578). In 2012 verklaarde de Rechtbank Amsterdam het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk in een strafzaak van een minderjarige, die verdacht werd van winkeldiefstal, waarin het bijna drie jaar duurde voordat er een uitspraak kwam (20 september 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY3871). Naar aanleiding van deze uitspraak is er beroep in cassatie in het belang der wet ingesteld bij de Hoge Raad. De Advocaat-Generaal (AG) vindt dat jeugdige verdachten snel moeten worden berecht, omdat anders het opvoedend effect van de berechting verloren gaat en de berechting zelfs een negatief effect kan hebben op het kind. Ook is de redelijke termijn van zestien maanden te lang, deze zou ten hoogste zes maanden moeten zijn (zie ook General Comment nr. 10, 2007, par. 83). De Hoge Raad houdt echter vast aan de lijn dat het Openbaar Ministerie het recht tot vervolgen niet kan worden ontnomen in jeugdstrafzaken die te lang duren. De Hoge Raad wijst daarbij bijvoorbeeld op het belang van slachtoffers bij vervolging van de jeugdige. Als een zaak te lang heeft geduurd, kan de rechter de straf verlagen of een jeugdige verdachte schuldig verklaren zonder een straf op te leggen. De Hoge Raad blijft ook vasthouden aan de termijn van zestien maanden (8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465).

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

Justitiële Jeugdinrichtingen

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

Op 1 april 2014 is de Wet Adolescentenstrafrecht (ASR) in werking getreden. Hiermee is onder andere de maximumleeftijd waarop het jeugdstrafrecht kan worden toegepast verhoogd naar 22 jaar (art. 77c Sr). Dit is terug te zien in de instroom naar leeftijd: de groep 18-plus vormt in 2014 ruim 25 procent van de instroom in JJi's. Er zijn vanaf april 2014 in totaal bijna 170 ASR-jeugdigen opgenomen. In 2014 zijn er 49 Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ)-maatregelen gestart. Dit is vrijwel onveranderd ten opzichte van 2013 (51). Het aantal lopende PIJ-maatregelen is teruggelopen van 437 in 2010 naar 288 in 2014. Een PIJ-maatregel is bedoeld voor criminele jongeren met een ontwikkelstoornis of psychische aandoening. In de periode 2010–2014 lijkt de verhouding tussen de verschillende strafrechtelijke titels redelijk stabiel: voorlopig gehecht: 40 procent; jeugddetentie: 10 procent; PIJ: 50 procent. Op de peildatum eind september 2015 wordt het grootste deel van de populatie gevormd door jeugdigen die een vermogensdelict met geweld hebben gepleegd. Geweldsmisdrijven staan op de tweede plek. Vermogensdelicten zonder geweld nemen de derde plek in (DJI, 2015).



De **wettelijke maximumtermijn** van het verblijf van een minderjarige in een politiecel is voor 12- tot en met 15-jarigen gesteld op negen dagen en vijftien uur en voor 16- en 17-jarigen op zestien dagen en vijftien uur.

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

Tabel 3.3 instroom minderjarigen in JJI's

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

Bron: DJI, 2015.

3.3.2 Minderjarigen en de politie

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

Tabel 3.4 Minderjarigen en politie

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

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

Verhoor van minderjarige verdachten

Minderjarigen die zijn aangehouden op verdenking van een strafbaar feit hebben, sinds de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaken Salduz t. Turkije en Panovits t. Cyprus en de daaropvolgende arresten van de Hoge Raad van 30 juni 2009 (ECLI:NL:HR:2009:BH3079) en 12 juni 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BW7953), het recht om voorafgaand en tijdens het politieverhoor te worden bijgestaan door een raadsman of een vertrouwenspersoon. In de nabije toekomst zal dit recht, in navolging van de op 22 oktober 2013 in werking getreden EU-richtlijn (2013/48/EU), een formele basis moeten krijgen in de Nederlandse wetgeving. Op 23 februari 2015 zijn

daartoe twee wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer: het wetsvoorstel 'Implementatie richtlijn recht op toegang raadsman' (Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nr. 2) en het wetsvoorstel 'Aanvullende bepalingen verdachte, raadsman en enkele dwangmiddelen' (Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 2).

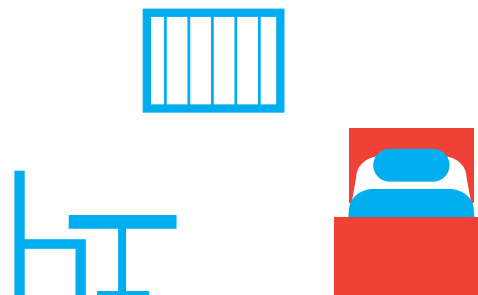
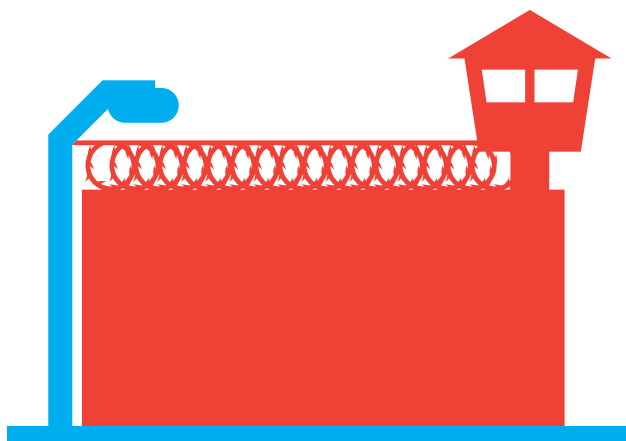
Op dit moment wordt het recht van minderjarigen op rechtsbijstand bij politieverhoor gereguleerd door de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor van 2010. Volgens deze Aanwijzing kunnen minderjarigen van twaalf tot en met vijftien jaar geen afstand doen van hun recht op consultatiebijstand in zaken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

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

In 2014 zijn er 11.734 toevoegingen van een raadsman geweest voor minderjarigen die werden verhoord op verdenking van een misdrijf. De implementatie van het recht op rechtsbijstand lijkt in de rechtspraak nog steeds niet gevrijwaard van problemen. Het meest prangend is dat de verplichte rechtsbijstand bij politieverhoor kan leiden tot een langer verblijf van de minderjarige in een politiecel, omdat – vooral in de avonduren – niet altijd direct een advocaat beschikbaar is. Dit bleek al in het rapport van Verhoeven en Stevens (2013). Daarin staat dat de wachttijd – de tijd die na aanhouding moet worden gewacht voordat het politieverhoor start – van minderjarige verdachten met gemiddeld vijftig minuten toeneemt als consultatie- en verhoorbijstand wordt verleend. De Kinderombudsman

heeft in 2015 met het rapport 'Een nacht in de cel' hierover opnieuw uitdrukkelijk zijn zorgen geuit. In dit rapport erkent ook de Minister van Veiligheid en Justitie, in reactie op een klacht van een minderjarige bij de Kinderombudsman, dat de lange wachttijd tussen de melding van de politie aan de piketcentrale, de doormelding van de piketcentrale aan de dienstdoende jeugdadvocaat en vervolgens het verschijnen van de advocaat op het politiebureau een knelpunt is. De Minister stelt dat om die reden de openingstijden van de piketcentrale zijn verruimd (tot 22:00 uur). Ook kondigt de Minister aan in overleg te blijven met de advocatuur om praktische oplossingen te vinden voor een kortere wachttijd. Volgens de huidige regeling kan een minderjarige maximaal zes uur in een politiecel blijven voor verhoor, waarbij de tijd tussen middernacht en negen uur 's morgens niet meetelt. De ingediende wetsvoorstellen van 23 februari 2015 stellen echter voor deze termijn bij een verdenking van een misdrijf, waarvoor volgens de wet voorlopige hechtenis is toegelaten, te verruimen tot negen uur. Terwijl minderjarigen nu dus maximaal 15 uur kunnen worden opgehouden voor verhoor, kunnen minderjarigen in de nabije toekomst mogelijk maximaal 18 uur op het politiebureau worden vastgehouden voor het verhoor.

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



In 2014 waren gemiddeld **468** van de **650** plekken in justitiële jeugdinrichtingen bezet.

Minderjarigen in politiecellen

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

Volgens de wet is het vervolgens mogelijk om het verblijf van minderjarigen in een politiecel door te laten lopen tijdens de inbewaringstelling bij plaatsgebrek in justitiële jeugdinrichtingen of bij problemen met het vervoer (art. 15 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, BJJ). Hierdoor is de wettelijke maximumtermijn van het verblijf van een minderjarige in een politiecel – alles bij elkaar opgeteld – voor 12- tot en met 15-jarigen gesteld op negen dagen en vijftien uur en voor 16- en 17-jarigen op zestien dagen en vijftien uur. Ondanks dat hierover geen concrete cijfers zijn, lijkt het in de praktijk zelden tot nooit voor te komen dat minderjarigen zo lang in een politiecel verblijven.

Enkele jaren geleden schetste een rapport van Defence for Children een zorgelijk beeld over de situatie van minderjarige verdachten in politiecellen (Berger & Van der Kroon, 2011). In reactie op dit rapport heeft de korpsleiding van de Nationale Politie – na een daartoe strekkende toezegging van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie (Kamerstukken II 2011/12, 24 587, nr. 471) – op 25 maart 2013 een landelijke werkinstructie aangenomen met vijftien maatregelen voor verbetering van de registratie, van de bejegening en van het transport van minderjarigen in politiecellen. De werkinstructie gold vanaf 1 mei 2013 en zou worden doorgevoerd in alle politie-eenheden. Het is (nog) onduidelijk in hoeverre dit ook daadwerkelijk is gebeurd. In 2014 is de Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J) gestart met het ‘Onderzoek Arrestantenzorg’, waarin de arrestantenzorg in alle tien politie-eenheden in kaart wordt gebracht en met onder meer aandacht voor de omstandigheden en bejegening van minderjarigen in politiecellen. De resultaten laten nog op zich wachten.

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

3.3.3 Voorlopige hechtenis van minderjarigen

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

Tabel 3.5 Voorlopige hechtenis van minderjarigen

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

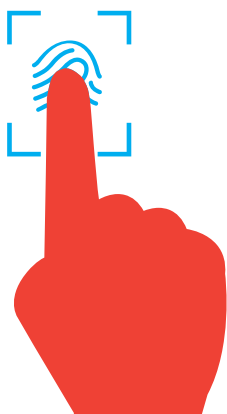
Bronnen: DJI, 2015; Unicef/Defence for Children, 2015.

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

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

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

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



De Nederlandse wetgeving kent wel een jeugd-specifieke regeling van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis en de schorsing daarvan. De voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten wordt in beginsel ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting (art. 8 BJJ). De rechter kan echter ook een andere 'daartoe geschikte plaats' aanwijzen (art. 493 lid 3 Sv), zoals de ouderlijke woning van de minderjarige verdachte (huisarrest). Over de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis in de vorm van huisarrest zijn geen cijfers beschikbaar. De rechter heeft tevens de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis in de vorm van nachtdetentie ten uitvoer te leggen (art. 493 lid 3 Sv). Dit betekent dat de minderjarige verblijft in een justitiële jeugdinrichting, maar op doordeweekse dagen overdag de inrichting verlaat om naar zijn eigen school te gaan. In 2014 is nachtdetentie 79 maal toegepast (Toelichting VenJ, 2015).

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

Op 22 mei 2015 zijn Kamervragen gesteld over de toepassingspraktijk van de voorlopige hechtenis van minderjarigen. Aanleiding was berichtgeving dat 79 procent van de minderjarigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijft nog niet is veroordeeld. In een brief van 17 juni 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 2626 Aanhangsel

van de handelingen) heeft de Minister deze Kamervragen beantwoord. Hierin stelt de Minister onder meer dat slechts een klein deel van de vervolgte jeugdigen in voorlopige hechtenis wordt genomen (6,4% in 2013), dat het absolute aantal minderjarigen in voorlopige hechtenis al jaren daalt, dat driekwart van deze minderjarigen reeds voorafgaand aan de zitting wordt geschorst en dat 'schorsen, tenzij' het uitgangspunt is. Volgens de Minister is er geen aanleiding om de wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis te herzien of de rechterlijke toets ten aanzien van voorlopige hechtenis voor minderjarigen te evalueren.

3.3.4 DNA-afname en justitiële documentatie

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

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

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

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

In 2014 groeide het aantal in de DNA-databank opgenomen personen die veroordeeld zijn als minderjarige ten opzichte van 2013 met ruim 7 procent, van 22.649 naar 24.283. Het percentage DNA-profielen in de DNA-databank dat minderjarigen betreft, is echter licht gedaald van 11,9 procent in 2013 naar 11,5 procent in 2014. Daarnaast is sprake van een daling van het aantal DNA-profielen op peildatum 31 december 2014 ten opzichte van de peildatum van het jaar daarvoor. Op peildatum 31 december 2013 waren 3.706 personen met een profiel in de DNA-databank minderjarig. Op peildatum 31 december 2014 ging het om 2.949 minderjarigen. Een verklaring voor het grote verschil tussen de totale aantallen in de DNA-bank opgenomen minderjarigen en die op de peildata, is dat personen meerderjarig

zijn geworden en dat de profielen van personen die niet langer als verdachte worden gezien, zijn verwijderd. Ook is het aantal nieuw aangemaakte DNA-profielen van minderjarigen met 31 procent gedaald, van 2.368 in 2013 naar 1.634 in 2014 (NFI, 2013; NFI, 2014; NFI, 2015). Het ministerie van Veiligheid en Justitie laat weten dat niet bekend is wat het aantal bezwaren van minderjarigen is tegen opname in de DNA-databank en hoeveel er daarvan gegrond verklaard worden (Toelichting VenJ, 2015).

Voor jongeren tot 23 jaar die een VOG aanvragen is de terugkijktermijn per 1 maart 2013 verkort van 4 naar 2 jaar.

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

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

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

Bron: Dienst Justis, 2013; Kurtovic, 2015.

3.3.5 Herstelrecht en slachtofferbeleid

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

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

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

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

In november 2013 zijn vijf pilots gestart die de toepassing van herstelbemiddeling in en rond het strafproces toetsen. Een van deze pilots betreft de pilot in de officiers- en rechtersfase in zes arrondissementen. De toepassing van herstelbemiddeling in jeugdstrafzaken maakt deel uit van deze pilot (Toelichting VenJ, 2015).



In 2014 kwamen van de aanmeldingen bij SIB 249 zaken vanuit de pilot Herstelbemiddeling in de officiers- en rechterfase. De pilot, opgezet door het ministerie van Veiligheid en Justitie, is van invloed geweest op de groei van het aantal aanmeldingen. Enerzijds zijn nieuwe doelgroepen bereikt door de verwijzingen vanuit de strafrechtketen, anderzijds is in de pilot de helft van alle zaken bij andere mediation-aanbieders (via het mediation bureau van de rechtbank) uitgezet. Het totale aantal aanmeldingen bij SIB is daarom moeilijk vergelijkbaar met de aanmeldingen in de voorgaande jaren (Slachtoffer in Beeld, 2015).

Het WODC heeft de pilots herstelbemiddeling geëvalueerd en deze evaluatie is in september 2015 verschenen. Daaruit blijkt dat er ook pilots hebben plaatsgevonden die betrekking hadden op jeugdigen. In dit onderzoek bleken er echter maar drie minderjarigen als verdachte betrokken (van de in totaal 58 respondenten), waardoor de resultaten weinig zicht kunnen geven op de groep minderjarigen betrokken bij herstelbemiddeling. In totaal zijn er vijf pilots gestart: twee pilots in de politiefase, een pilot in de officiers- en rechtersfase en twee pilots in de fase van tenuitvoerlegging. In de officiers- en rechtersfase hebben de meeste bemiddelingen plaatsgevonden, terwijl in de politiefase en de fase van tenuitvoerlegging slechts een klein aantal bemiddelingen tot stand is gekomen. Het onderzoek concentreert zich dan ook op mediation in het strafrecht, dat plaatsvindt in de officiers- en rechtersfase. Mediation lijkt een populair middel in zaken waarbij de officier van justitie een eventuele uitkomst als een proportionele afdoening ervaart. Dit betreft vooral relatief lichte (gewelds)delicten. De onderzochte zaken met een geslaagde bemiddeling worden in de meeste gevallen (75%) geseponeerd. Bij niet-geslaagde bemiddelingen leidde 56 procent tot een sepot en bij de doorverwezen zaken waarin geen mediation werd opgestart leidde 31 procent van de

zaken tot een sepot. De onderzoekers concluderen dat de invloed van mediation op het welzijn van deelnemers klein is (Cleven, Lens & Pemberton, 2015). Aangezien het aantal minderjarige deelnemers aan het evaluatieonderzoek zeer klein is, kunnen er overigens geen uitspraken gedaan worden over de toepassing van en het effect op minderjarigen van mediation in strafzaken. In een beleidsreactie geeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan dat hij op basis van de resultaten de toepassing van mediation in het strafrecht wil voortzetten, maar hij geeft ook aan dat hij niet verwacht dat mediation in het strafrecht op grote schaal kan worden toegepast (Kamerstukken II 2015/16, 29 528, nr. 10).

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

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

Bron: Kinderrechtenmonitor 2014; Slachtoffer in Beeld, 2015.

3.3.6 Nazorg na verblijf in een JJI

In Nederland wordt sinds 2011 voorzien in verplichte nazorg na vrijheidsbenemende jeugdsancties. Het is van groot belang dat de jeugdige begeleiding krijgt bij zijn terugkeer in de samenleving. Zo kan de jeugdige worden geholpen zijn leven weer op de rails te krijgen. In de praktijk is nazorg een traject dat al tijdens de vrijheidsbeneming start. Er wordt voor iedere jeugdige die een JJI instroomt een trajectplan gemaakt dat loopt tot en met de nazorg. Om de nazorg zo goed mogelijk te organiseren zijn netwerk- en trajectberaden opgericht. Die vinden plaats tijdens de vrijheidsbeneming en faciliteren overleg tussen verschillende betrokken ketenpartners (Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaad 2010). Naast het Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaden zijn er nog twee documenten die zien op de organisatie van nazorg: *Het Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd* uit 2007 en de *Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden* uit 2009.

Er is onderzoek nodig naar de kwaliteit van nazorg en naar de verschillende voorzieningen voor jongeren die uitstromen uit een JJI.

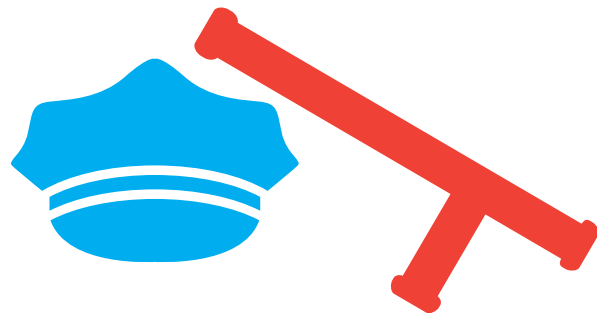
Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er in de praktijk sprake is van een groot aantal knelpunten (zie o.a. Van 't Padje, 2014). Deze knelpunten zorgen ervoor dat de begeleiding en het toezicht tijdens de terugkeer in de samenleving niet optimaal is. Allereerst hebben de documenten die zien op de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

3.3.7 Kinderrechtenbeschouwing

Minderjarige verdachten

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

De oververtegenwoordiging van niet-westers allochtone jongeren in het aandeel geregistreerde minderjarige verdachten is nog steeds een feit. Tegen Antilliaanse, Arubaanse en Marokkaanse jongeren wordt vaker een proces verbaal opgemaakt dan tegen autochtone jongeren. De oververtegenwoordiging is ook terug te zien in het aantal Halt-afdoeningen; in 2014 was naar verhouding het aantal afdoeningen het grootst onder niet-westers allochtone jongeren. Volgens General Comment nr. 10 (2007) zouden staten al het mogelijke moeten doen om er voor te zorgen dat minderjarige verdachten gelijk worden behandeld. Kwetsbare groepen hebben daarbij extra aandacht nodig, zoals jongeren die behoren tot een etnische, religieuze of taalkundige minderheid (par. 6). De oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtone jongeren in het jeugdstrafrecht vraagt in het licht van de dalende criminaliteitscijfers om bijzondere aandacht. De vraag is of de dalende trend voor bepaalde groepen wel realiteit is. Vanuit kinderrechtenperspectief is het van belang om voor alle jeugdige verdachten dezelfde kansen op resocialisatie te bieden en hun re-integratie in de samenleving te bevorderen.



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

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

Tot slot heeft de Hoge Raad (8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465) een belangrijke uitspraak gedaan met betrekking tot de redelijke termijn in strafzaken. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het OM niet niet-ontvankelijk verklaard kan worden wanneer

de zestien maanden grens is overschreden. Dit betekent dat er veel tijd kan verstrijken tussen het plegen van het delict en de veroordeling. De Hoge Raad vindt wel dat de zestien maanden termijn het uitgangspunt zou moeten zijn. Artikel 40 lid 2 sub b iii IVRK schrijft voor dat een strafzaak zonder vertraging zou moeten plaatsvinden. De uitspraak van de Hoge Raad lijkt hier wellicht niet mee in lijn, aangezien zij de mogelijkheid voor uitzonderingen hierop open houdt.

Minderjarigen bij politieverhoor

Het recht op rechtsbijstand bij politieverhoor is een essentieel onderdeel van het recht van een minderjarige verdachte op een eerlijk proces (art. 40 lid 2 sub b iii IVRK, art. 40 lid 2 sub b iv IVRK en General Comment nr. 10, 2007, par. 52, 57 en 58). Dat in de Nederlandse praktijk blijkt dat minderjarige verdachten hierdoor gemiddeld langer in een cel op het politiebureau moeten verblijven is echter moeilijk verenigbaar met artikel 37 sub b IVRK. Dat schrijft immers voor dat vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts voor de kortst mogelijke passende duur mag worden toegepast. Met instemming constateert de Kinderombudsman dat de Minister, in overleg met de advocatuur, zoekt naar praktische oplossingen om het recht van de minderjarige op rechtsbijstand bij politieverhoor te garanderen zonder dat dit leidt tot een langduriger verblijf van de minderjarige verdachte in een politiecel. Tegelijkertijd moet de Kinderombudsman vaststellen dat de Minister inmiddels al een aantal jaren zoekt naar praktische oplossingen, maar dat deze kennelijk nog steeds niet zijn gevonden.

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

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

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

Minderjarigen in politiecellen

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

Artikel 37 sub c IVRK schrijft voor dat minderjarigen in detentie gescheiden moeten verblijven van volwassenen en bij voorkeur in faciliteiten speciaal voor jeugdigen. Nederland kent geen speciale politiebureaus of arrestantencomplexen voor de opvang van minderjarige arrestanten. Hoewel minderjarige arrestanten niet samen met een volwassene in één cel worden geplaatst, verblijven zij doorgaans wel in een niet-kindvriendelijk cellencomplex waarin ook volwassen arrestanten worden vastgehouden. Om deze reden is het verblijf van een minderjarige in een Nederlandse politiecel vanuit kinderrechtenperspectief per definitie problematisch.

Dit betekent dat, waar mogelijk, gebruik moet worden gemaakt van alternatieven voor het verblijf in een politiecel en dat, als er niet direct alternatieven voor handen zijn, de duur van het verblijf op het politiebureau zoveel mogelijk moet worden beperkt.



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

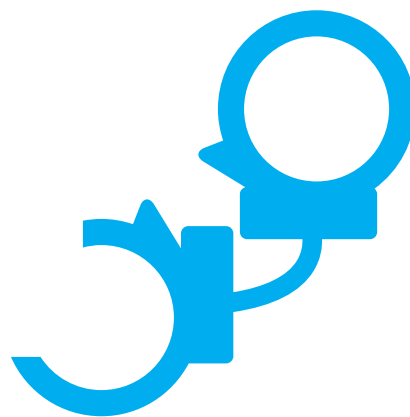
Verder verdraagt de Nederlandse wettelijke termijn waarbinnen de rechtmatigheid van de aanhouding en vrijheidsbeneming van de minderjarige door een rechter moet worden getoetst zich moeizaam met artikel 37 onder d IVRK. Volgens de Nederlandse wet bedraagt deze termijn drie dagen en vijftien uur. Het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

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

Voorlopige hechtenis van minderjarigen

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

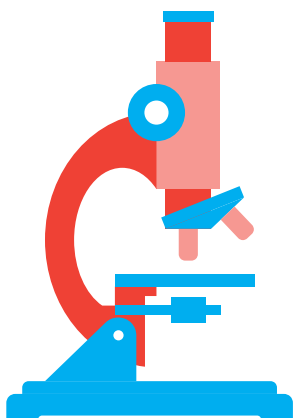
Nog steeds hebben veel minderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen hun vrijheidsstraf al uitgezeten op het moment



dat ze worden veroordeeld (DJI, 2015, p. 15). Dit levert enerzijds een zekere spanning op met de onschuldpresumptie, waaruit volgt dat voorlopige hechtenis niet mag worden gebruikt om te anticiperen op een vrijheidsstraf (art. 40 lid 2 sub b(i) IVRK; General Comment nr. 10, 2007, par. 80). Anderzijds kan met deze praktijk tegemoet worden gekomen aan het erkende idee door het Kinderrechtencomité dat voor de pedagogische effectiviteit van jeugdstrafrechtelijk ingrijpen de periode tussen het overtreeden van de wet en de strafrechtelijke reactie daarop zo kort mogelijk is (General Comment nr. 10, 2007, par. 51; zie hierover ook: Van den Brink & Liefwaard, 2014). Voor dit spanningsveld dient meer aandacht te zijn.

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

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



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

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

DNA-afname en justitiële documentatie

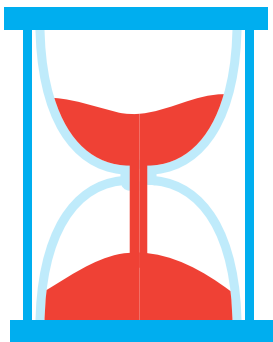
Het VN-Kinderrechtencomité (General Comment nr. 10, 2007) stelt dat het waarborgen van de privacy van minderjarigen één van de uitgangspunten voor een jeugdstrafrecht conform het Kinderrechtenverdrag is. Wat betreft de opslag van DNA materiaal van minderjarige veroordeelden is het beleid ongewijzigd

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

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

Herstelrecht en slachtofferbeleid

In artikel 40 lid 3 sub b IVRK wordt aangegeven dat diversie (het afhandelen van zaken buiten het strafrecht) voor jeugdige verdachten de voorkeur verdient. VN-richtlijnen en Europese richtlijnen besteden vanaf de jaren negentig aandacht aan dit thema. In General Comment nr. 10 (2007) wordt een herstelrechtelijke aanpak gezien als prioriteit in de reactie op jeugdcriminaliteit. Met de bindende Europese Richtlijn over slachtoffers (2012) wordt de overheid verder verplicht om



herstelrechtelijke interventies aan te bieden en ze mee te laten wegen in een eventueel strafrechtelijk proces. In Nederland is steeds meer aandacht voor een herstelrechtelijke aanpak. Over de concrete implementatie ervan bestaat echter onduidelijkheid. Het aantal meldingen en afgeronde zaken bij Slachtoffer in Beeld laat al jaren een stijgende lijn zien, maar het is niet duidelijk hoeveel minderjarigen hierbij betrokken zijn en in welke deel van het strafproces (voor of na veroordeling) zij deelnemen aan herstelbemiddelingsactiviteiten. Wel is duidelijk dat het aantal verwijzingen vanuit ketenpartners in het jeugdstrafrecht afneemt. Het beschikbaar stellen van gegevens van het aantal betrokken minderjarige verdachten, veroordeelden en slachtoffers kan inzichtelijk maken in hoeverre het herstelrecht een plaats heeft in het jeugdstrafrecht in Nederland.

Nazorg na verblijf in een JJI

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

Iedere jeugdige die een vrijheidsbenemende sanctie ondergaat heeft recht op re-integratie. Het is in het belang van het kind en zijn ontwikkeling om recidive te voorkomen door succesvolle re-integratie na een vrijheidsbenemende sanctie. Een belangrijk instrument om een jeugdige delinquent succesvol te laten re-integreren is nazorg. Nazorg houdt in dat er na en in aansluiting op de vrijheidsbeneming begeleiding en toezicht plaatsvindt. Met de voorbereiding op nazorg moet bij voorkeur al tijdens de vrijheidsbeneming worden gestart. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er in de praktijk sprake is van een groot aantal knelpunten in de nazorg (zie o.a. Van 't Padje, 2014), die ervoor zorgen dat de begeleiding en het toezicht tijdens de terugkeer in de samenleving niet optimaal is. Documenten die zien op de organisatie van

nazorg voldoen niet meer aan de huidige wet- en regelgeving en er zijn veel regionale verschillen wat betreft de werkwijze van verschillende betrokken instanties (DJJ, 2015). Onderzoek is nodig naar de kwaliteit van nazorg en naar de verschillende voorzieningen die worden ingezet in het kader van nazorg. Ook moet de gemeente beter worden voorgelicht over haar belangrijke rol bij nazorg.

3.4

Gesloten jeugdhulp

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

3.4.1 Gesloten jeugdhulp in cijfers

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

Tabel 3.9 Gesloten jeugdzorg in cijfers

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

Bron: Jeugdzorg Nederland, 2015a en 2015b | Toelichting VWS, 2015

In 2014 werden 818 jongens en 595 meisjes geplaatst in instellingen voor gesloten jeugdzorg (Jeugdzorg Nederland, 2015b). De gemiddelde leeftijd van jongeren bij de start van plaatsing in 2014 was 15 jaar (Jeugdzorg Nederland, 2015b). In 2014 werden 39 jeugdigen jonger dan 12 jaar in een instelling voor gesloten jeugdzorg geplaatst (Jeugdzorg Nederland, 2015b).

In 2014 werden 818 jongens en 595 meisjes geplaatst in instellingen voor gesloten jeugdzorg.

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

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

De procedure tot dwangbehandeling onder de jeugdwet is niet met voldoende rechtswaarborgen omgeven, zo is er in de meeste gesloten instellingen geen arts aanwezig.

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

3.4.2 Wetgeving en beleid

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

3.4.3 Rechtspositie

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

Interne rechtspositie

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



onduidelijkheid van wetsartikel 6.3.2 Jeugdwet en het gebrek aan goede procedurele waarborgen zorgen voor problemen. Zo kan er pas over dwangmedicatie geklaagd worden als het hulpverleningsplan al wordt uitgevoerd (Herben, 2015).

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

- Sommige instellingen gebruiken vrijheidsbeperkende maatregelen wanneer een groep heel druk is; de groep wordt dan opgesplitst en jongeren verblijven lange tijd op hun kamer, soms 22 uur per dag, soms meerdere dagen of zelfs weken achtereen.
- Veel jongeren geven aan dat niet helder is hoe hun traject verder zal lopen wanneer de machtiging voor gesloten jeugdzorg afloopt.
- Jongeren klagen ook over het ontbreken van begeleiding; soms hebben zij tot kort voor vertrek nog geen onbegeleid verlof gehad, waardoor de overgang erg groot wordt.
- Een terugkerend signaal is het grote aantal klachten over bejegening.

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

Toezicht van de Inspecties

Vanaf de inwerkingtreding van de regeling gesloten jeugdzorg in de Wet gesloten jeugdzorg is er door de samenwerkende inspecties intensief toezicht gehouden op de accommodaties voor gesloten jeugdzorg. Zij rapporteerden in het rapport *Zes jaar toezicht jeugdzorgPLUS. Van streefbeeld naar resultaat*,

eindrapportage (oktober 2014) dat hun beeld over de sector steeds positiever is geworden en dat de gesloten jeugdzorg in staat is om aan jeugdigen die een zwaardere vorm van gespecialiseerde jeugdhulp nodig hebben, adequate zorg en onderwijs te bieden. Nog resterende knelpunten zijn onder meer de doorstroming na een verblijf in gesloten jeugdhulp naar de meest passende verblijfplaats of onderwijssituatie, en het aanpassen van de verblijfsduur aan de behoeften van specifieke groepen, zoals de groep met een lichte verstandelijke beperking (LVB) (Inspectie Jeugdzorg, 2015, p. 20).

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

3.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

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

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

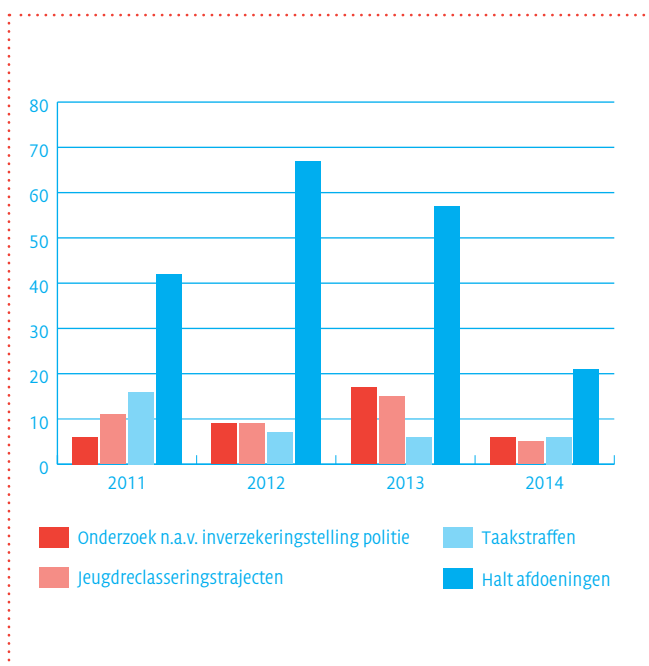
3.5

Caribisch Nederland

3.5.1 Jeugdstrafrecht

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

Figuur 3.3 Bonaire



Bron: OM BES, 2015.

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

Tot op heden is er nog geen apart jeugdstrafrecht op de BES-eilanden

Om de lacune op te vullen heeft de Voogdijraad in overleg met het OM de methodiek 'drie modellen van interventie jeugdcriminaliteit' ontwikkeld. Dit moet voorkomen dat minderjarigen voor de rechter verschijnen en een strafblad krijgen. De drie modellen lopen op in ernst en zwaarte (RvR, 2014). Het eerste model bestaat uit de buitengerechtelijke interventie waarbij de minderjarige een licht strafbaar feit heeft gepleegd zoals diefstal van een klein geldbedrag, schoolverzuim, etc. Om een proces-verbaal te voorkomen moet de minderjarige een Halt-afdoening accepteren. Het doel is om deze groep snel en op een pedagogisch wijze aan te pakken. In het tweede model, het Officiersmodel, gaat het om delicten waarbij het slachtoffer aangifte tegen de dader heeft gedaan. Het OM verzoekt de Voogdijraad onderzoek te doen of het pedagogisch verantwoord is om voor dit delict naar de rechter te gaan of dat een andere afdoening meer effect heeft. De Voogdijraad adviseert de officier van justitie over de gewenste strafrechtelijke afdoening. In het derde model, het Rechtersmodel, gaat het om delicten waarbij de ernst van het strafbare feit zodanig is dat het OM beslist dat de minderjarige uiteindelijk voor de rechter moet verschijnen.

De jeugdige is in verzekering gesteld en de Voogdijraad wordt gevraagd onderzoek te doen naar de omstandigheden van de persoon (RvR, 2014).

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

3.5.2 Kinderrechtenbeschouwing

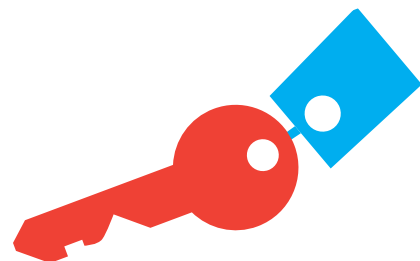
Artikel 40 IVRK schrijft voor dat een strafrechtelijke bejegening aangepast moet worden aan de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige verdachte. Hiermee wordt bedoeld op een apart jeugdstrafrecht met een pedagogisch karakter. Het doel van jeugdstrafrecht moet onder andere gericht zijn op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





3.6

Conclusies en aanbevelingen



3.6.1 Conclusies

Jeugdstrafrecht

Het aantal minderjarigen dat door de politie wordt geregistreerd of waartegen een proces-verbaal wordt opgemaakt neemt steeds verder af. Opvallend is dat jongeren van allochtone afkomst steeds vaker in aanraking met de politie komen dan hun leeftijdsgenoten van autochtone afkomst. Ook blijken zij echter vaker slachtoffer van geweld (zie domein 1). Het aantal Halt-afdoeningen is in 2014 licht gedaald en het aantal afdoeningen door het OM en de rechtbank is ook afgenomen. De instroom in de JJI's bestaat in 2014 voor ruim een kwart uit jongeren van 18 jaar of ouder, als gevolg van de Wet Adolescentenstrafrecht die sinds 1 april 2014 van kracht is. Het is van belang dat er meer bekend wordt over de gevolgen van de invoering van het adolescentenstrafrecht omdat dit gevolgen heeft voor de populatie in de JJI's en bij de uitvoering van andere sancties en maatregelen in het jeugdstrafrecht.

Een daling is eveneens zichtbaar in het aantal minderjarigen dat als verdachte door de politie wordt gehoord en het aantal minderjarigen dat op titel van in verzekeringstelling in een politiecel moet verblijven. Er is echter nog onvoldoende verbetering gekomen in het verkorten van de duur van het verblijf in een politiecel. Verder worden minderjarigen nog onvoldoende verhoord door gespecialiseerd politiepersoneel dat hierin is geschoold en getraind.

Het aantal minderjarigen dat op titel van voorlopige hechtenis instroomt in een justitiële jeugdinrichting is het afgelopen jaar wederom gedaald. Het percentage voorlopig gehechten op de totale minderjarige populatie in justitiële jeugdinrichtingen is echter (vrijwel even) onverminderd hoog gebleven. Nog steeds hebben veel minderjarigen in JJI's hun vrijheidsstraf al uitgezeten op het moment dat ze worden veroordeeld en dat levert spanning op met de onschuldpresumptie. Ook is de nazorg na verblijf in een JJI nog niet optimaal.

Het aantal nieuw aangemaakte DNA-profielen van minderjarigen die zijn veroordeeld voor het plegen van een strafbaar feit is in 2014 verder afgenomen. De gegevens van minderjarigen kunnen echter lang worden bewaard en heeft een stigmatiserend effect. Daarnaast is het percentage geweigerde Verklaringen Omtrent het Gedrag ook afgenomen in 2014. De vraag rijst echter hoe groot de

groep jongeren is die geen VOG aanvraagt, omdat zij er bij voorbaat vanuit gaan dat zij de verklaring niet zullen krijgen vanwege een eerdere veroordeling.

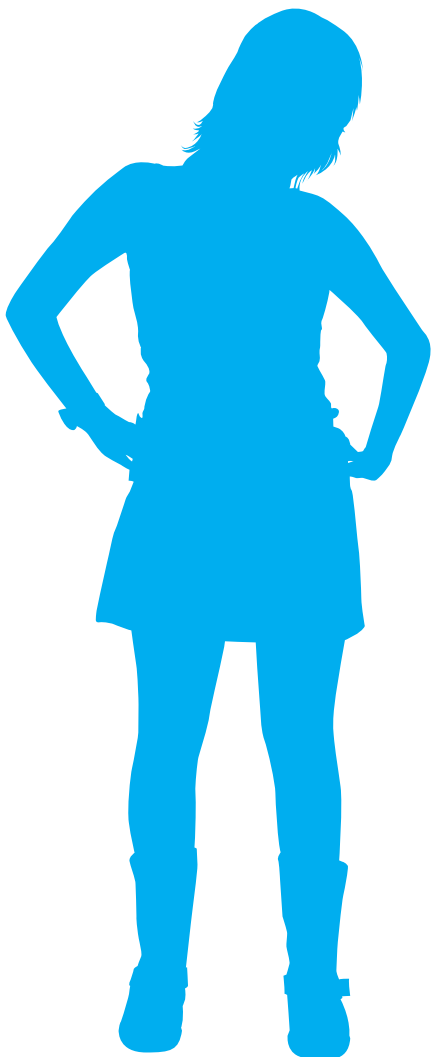
Het aantal meldingen bij Slachtoffer in Beeld is licht gestegen in 2014. Het aantal zaken waarin daadwerkelijk contact heeft plaatsgevonden tussen dader en slachtoffer daalt echter sinds 2009. Het is onduidelijk in hoeveel slachtoffer-dadergesprekken minderjarigen betrokken zijn als verdachte, veroordeelde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

Gesloten jeugdhulp

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

Caribisch Nederland

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



Jeugdstrafrecht

1. Train politiepersoneel in het verhoren van jonge en kwetsbare verdachten, in het bijzonder jeugdige verdachten met een (licht) verstandelijke beperking.
2. De landelijke werkinstructie voor verbetering van registratie, bejegening en transport van minderjarigen moet zo snel mogelijk door alle eenheden van de Nationale Politie worden doorgevoerd. Het ministerie van Veiligheid en Justitie moet de implementatie actief monitoren en stimuleren.
3. Het ministerie van Veiligheid en Justitie moet inzicht geven in het gebruik van alternatieven voor voorarrest van minderjarigen en het gebruik van bijzondere voorwaarden in het kader van de schorsing. Ontwikkel een landelijk registratiesysteem waarmee het gebruik van alternatieven voor voorarrest van minderjarigen in kaart kan worden gebracht en kan worden gemonitord.

Gesloten jeugdhulp

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

Caribisch Nederland

7. Richt in Caribisch Nederland een apart jeugdstrafrecht in met aparte voorzieningen voor minderjarigen, in lijn met het jeugdstrafrecht zoals dat in Nederland is ingericht.

Domein 4

Toereikende levensstandaard

4.1 Inleiding

4.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

4.3 Leefomstandigheden

4.3.1 Kinderen in armoede

4.3.2 Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats

4.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

4.4 Gezondheid

4.4.1 Gezondheid in het algemeen

4.4.2 Kinder- en zuigelingensterfte

4.4.3 Toegang tot gezondheidszorg

4.4.4 Kinderen met een handicap

4.4.5 Psychosociale gezondheid

4.4.6 Leefstijl

4.4.7 Kinderrechtenbeschouwing

4.5 Caribisch Nederland

4.5.1 Armoede

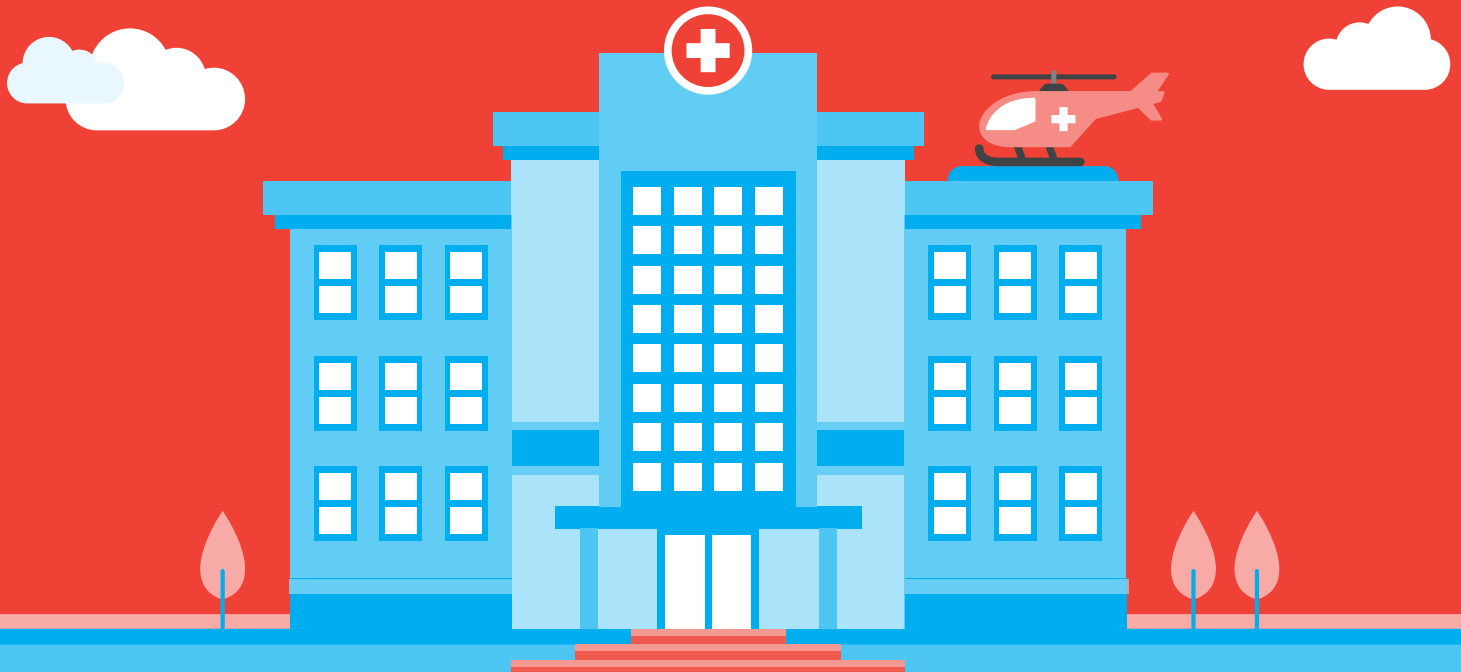
4.5.2 Psychische zorg en middelengebruik

4.5.3 Kinderrechtenbeschouwing

4.6 Conclusies en aanbevelingen

4.6.1 Conclusies

4.6.2 Aanbevelingen



4.1

Inleiding

De meeste kinderen in Nederland hebben het goed en zijn gezond. Maar er is ook een groeiende groep kinderen die opgroeit in armoede. Hun ouders zijn werkloos of houden het hoofd boven water met een laag inkomen. Niet alleen ontbreken dan soms basiszaken als goede voeding of warme winterkleding, ook kunnen kinderen op jonge leeftijd sociaal uitgesloten raken. Ze kunnen uit geldgebrek niet op een sport, niet naar een verjaarsdagfeestje of niet op vakantie. Dit domein inventariseert de situatie van kinderen die opgroeien in armoede. De gezondheid van kinderen hangt nauw samen met hun leefstijl. Daaraan besteedt dit domein ook aandacht. Wie zorg nodig heeft of leeft met een beperking, moet terecht kunnen in de gezondheidszorg. Voor kinderen hebben de invoering van de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg per 1 januari 2015 grote gevolgen. Dit domein behandelt nog de situatie van 2014.

4.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

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

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

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

Voor kinderen met een lichamelijke of verstandelijke beperking is in artikel 23 IVRK een afzonderlijk recht op bijzondere zorg opgenomen. Dit artikel waarborgt dat kinderen met een handicap recht hebben op aangepaste zorg, onderwijs en training waardoor zij een bevredigend, volwaardig en behoorlijk leven kunnen leiden en hun zelfstandigheid wordt bevorderd. Het kind kan zo actief deelnemen aan de samenleving.

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

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

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

De verwezenlijking van de rechten van het kind, zoals het recht op een toereikende levensstandaard, is onlosmakelijk verbonden

is met de rol van de ouders en de overheid en hun onderlinge rangorde in verantwoordelijkheid (art. 27 lid 3 IVRK). Kinderen in Nederland zijn sterk afhankelijk van hun ouders en de overheid omdat aan het kind geen zelfstandig recht op sociale zekerheid toekomt door het voorbehoud dat Nederland bij artikel 26 IVRK heeft gemaakt. In beginsel kunnen kinderen dit recht via de ouders genereren. De uiteindelijke uitkomst moet echter wel zijn dat aan kinderen een toereikende levensstandaard toekomt. Het te strikt toepassen van de regel dat alleen ouders aanspraak kunnen maken op voorzieningen van sociale zekerheid zou tot strijdigheid met de kern van het recht op sociale zekerheid en de kern van het recht op een toereikende levensstandaard kunnen leiden. Daarom heeft de Nederlandse rechter bijvoorbeeld in een aantal gevallen waarin de ouders onvoldoende in staat waren om in de noodzakelijke kosten voor het kind te voorzien (zoals eten en kleding), met het oog op artikel 3 lid 1, 3 lid 2 en 27 lid 3 IVRK, toch aan kinderen zelfstandig het recht op (nood)bijstand toegekend (De Graaf e.a., 2012a).

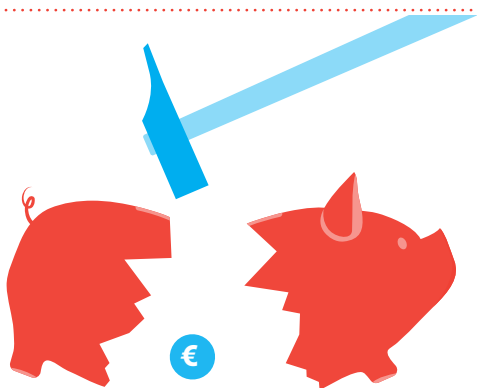
Tot slot is het van belang om artikel 4 IVRK te noemen. Dit artikel schrijft voor dat de verdragsstaten alle nodige wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen moeten nemen om de rechten van kinderen te kunnen verwezenlijken. Met name wat betreft economische, sociale en culturele rechten moeten de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

4.3

Leefomstandigheden

4.3.1 Kinderen in armoede

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



Voor **117 duizend kinderen** geldt dat ze in een gezin wonen dat al vier jaar of langer rond moet komen van een **laag inkomen**.

Dat komt neer op **4 procent** van alle minderjarige kinderen

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

Tabel 4.1 Aantal kinderen met kans op armoede

	2011		2012		2013		2014	
	x	%	x	%	x	%	x	%
	1 000		1 000		1 000		1 000	
Ten minste één jaar	314	9,4	341	10,2	375	11,3	423	12,8
Vier jaar of langer	95	3,2	98	3,3	105	3,5	117	4,0

* Voorlopig cijfer.
Bron: CBS.

Het armoederisico is het grootst voor eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen, één op de drie van deze gezinnen moest in 2013 rondkomen van een laag inkomen (SCP/CBS, 2014). Uit het Armoedesignalement van het SCP en het CBS (2014) blijkt dat de groep minderjarige kinderen met een (langdurig) laag inkomen het meest voorkomt in de leeftijd van vijf tot tien jaar. De kans op armoede daalt bij oudere kinderen, doordat er dan meer tijd vrijkomt voor ouder(s) om te gaan werken.

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

40 procent van de kinderen met een niet-westerse achtergrond leeft in armoede.

Gezinnen met een groot risico op armoede zijn gezinnen in de bijstand (Van den Brakel, 2015). In 2014 woonden 223 duizend minderjarige kinderen in een gezin dat een beroep deed op een bijstandsuitkering. Dit is een behoorlijke stijging vergeleken met de 193 duizend kinderen in bijstandsgesinnen in 2010(CBS, 2014a).

Kinderen die in een gezin opgroeien dat het niet breed heeft, kunnen lang niet het altijd hetzelfde doen als hun vrienden of vriendinnen uit welvarender gezinnen. Zo nemen ze minder vaak deel aan vrijetijdsactiviteiten buiten de deur, zoals sport, muziek of verenigingsactiviteiten. Ruim de helft van alle laag-inkomensgezinnen met minderjarige kinderen geeft aan niet jaarlijks op vakantie te kunnen. Ook is er niet altijd voldoende geld voor nieuwe kleren of voor een dagelijkse warme maaltijd (Van den Brakel, 2015).

Armoede en sociale uitsluiting hangen vaak samen met werkloosheid (Huynen, 2011). Vandaar dat de Europese Unie en ook Nederland inzetten op het terugdringen van het aantal personen dat woont in een huishouden met een lage werkintensiteit. Daarvan is sprake als de volwassenen in het huishouden in het voorgaande kalenderjaar gezamenlijk minder dan 20 procent van hun totale potentiële arbeidstijd werkzaam zijn geweest. In 2013 woonde 8,3 procent van de 15-tot 20-jarigen in een dergelijk huishouden (Eurostat, 2013).

Overheidsbeleid

In het kader van de Europa 2020-strategie, de groei-strategie van de EU voor de komende tien jaar, heeft Nederland als doelstelling om in 2020 het aantal personen dat leeft in een huishouden met een lage werkintensiteit te verminderen met 100 duizend personen (zie Kinderrechtenmonitor, 2013). De overheid wil het bijvoorbeeld voor alleenstaande ouders lonender maken om te gaan werken (zie Kinderrechtenmonitor 2014). De resultaten zijn opgenomen in het Nationaal Hervormingsprogramma 2015, daarbij is tussen de jaren 2012 en 2013 een lichte daling te zien van het aantal huishoudens met een lage werkintensiteit (Kamerstukken II 2014/15, 21 501-07, nr. 1259).

De overheid zet extra middelen in voor kinderen die opgroeien in armoede. Gemeenten ontvingen in 2014 van het kabinet 70 miljoen euro voor het tegengaan van armoede en schulden. De staatssecretaris van SZW heeft gemeenten opgeroepen om bij de besteding van dit extra geld speciale aandacht te besteden aan de (sociale) participatie van kinderen uit arme gezinnen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten dat inderdaad doen (Kamerstukken II 2014/15, 24 515, nr. 294). Ze focussen onder meer op gezinnen met kinderen en alleenstaande ouders met kinderen.

De Kinderombudsman bracht in 2015 een update uit van de *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebestrijdend beleid* (Kinderombudsman 2015). Hierin krijgen gemeenten het advies om een 'kindpakket' te maken voor kinderen die opgroeien in armoede. In dit pakket zitten de meest noodzakelijke behoeften, aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving. De hulp moet, al dan niet in natura, direct ten goede komen aan het kind.

De Kinderombudsman vindt dat het kindpakket beschikbaar moet zijn voor iedereen tot 18 jaar, die opgroeit in een huishouden met een besteedbaar inkomen onder de norm van 120 procent van het

sociale minimum. Gemeenten beslissen zelf over de inhoud van het kindpakket. Bij de samenstelling vormen de ontwikkelingsfase van het kind en de soort kosten die daarbij horen een belangrijke afweging. De Kinderombudsman adviseert gemeenten om over de inhoud van het pakket in gesprek te gaan met kinderen en jongeren, die in de gemeenten wonen (Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut 2015). Het kindpakket is bij gemeenten in opkomst (Toelichting SZW, 2015). De staatssecretaris laat in 2015 onderzoeken wat de ervaringen van gemeenten met het kindpakket zijn en hoe zij het pakket vormgeven.

4.3.2 Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats

Zwerfjongeren zijn feitelijk of residentieel daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen. In deze definitie betekent *feitelijk dakloos* dat een jongere geen eigen woonruimte heeft en daar ook geen uitzicht op heeft. Hij overnacht ofwel in de buitenlucht, in een nachtopvang, of tijdelijk bij vrienden of familie. Dakloze jongeren slapen zelden op straat en hebben vaak een slaapplek bij vrienden, familie of kennissen. Soms hebben ze daarnaast wel een (thuis)adres, maar kunnen of willen ze hier geen gebruik van maken vanwege persoonlijke problemen. Jongeren die in de maatschappelijke opvang verblijven, vallen onder de definitie *residentieel dakloos*.

In 2013 wordt het totaal aantal zwerfjongeren tot 23 jaar in 39 centrumgemeenten geschat op 2.800.

In 2013 wordt het totaal aantal zwerfjongeren tot 23 jaar in 39 centrumgemeenten geschat op 2.800. Daarmee blijven de schattingen redelijk stabiel vergeleken met de voorgaande jaren (Planije, Hulsbosch & Tuynman, 2014a). In 2013 hebben zich in de vier grote steden 1.984 jongeren gemeld bij de maatschappelijke opvang (Planije, Hulsbosch & Tuynman, 2014b).

Het ondersteuningsprogramma zwerfjongeren van het ministerie van VWS is eind 2013 afgerond. Aan dit programma hebben in totaal 26 centrumgemeenten deelgenomen. In elke deelnemende gemeente zijn de te zetten stappen samen met lokale zwerfjongeren bepaald. Voorbeelden zijn het verbeteren van de inspraak van jongeren, het opzetten van een buddysysteem, het openen van een opvang specifiek voor jongeren en het in kaart brengen van de verschillende profielen van zwerfjongeren binnen een gemeente (Toelichting VWS, 2015).



Kinderen in de maatschappelijke opvang

Maatschappelijke opvang is 'het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door één of meer problemen, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving' (WMO art. 1 lid 1 nr. 7). De centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang moeten beleid voor de hele regio maken, maar kunnen daarnaast nog beleid voor de eigen gemeente maken. Het merendeel van de centrumgemeenten beschouwt huisvesting van dak- en thuislozen als één van de belangrijkste doelstellingen van hun beleid. De meeste centrumgemeenten hebben afspraken met woningcorporaties over de beschikbaarheid van woningen voor deze doelgroep.

Uit de kerngetallen over de cliënten in de maatschappelijke opvang in 2013 van de Federatie Opvang blijkt dat er in dat jaar 2.554 kinderen jonger dan 18 jaar hulp ontvingen vanuit de maatschappelijke opvang. Daarnaast hebben 6.171 jongeren van 18 tot en met 22 jaar gebruik gemaakt van de maatschappelijke opvang (Planije, Tuynman, Hulsbosch 2014b).

Het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang Rijk-G4 van het ministerie van VWS uit 2006 heeft ervoor gezorgd dat 2.975 jongeren in de vier grote steden in 2014 een integraal traject kregen. Dankzij dit plan van aanpak hebben 1.012 jongeren begin 2014 een stabiel inkomen, stabiele huisvesting en hulpverlening gekregen. Hierbij werkten gemeenten en uitvoerende organisaties samen. Steden maakten afspraken met woningcorporaties en hulpverlenende organisaties om huisuitzettingen te voorkomen. Deze werkwijze is veelal overgenomen door de overige centrumgemeenten maatschappelijke opvang, waardoor het plan van aanpak ook een landelijke uitwerking heeft gekregen (Planije, Tuynman, Hulsbosch 2014b).

Wat opvalt is dat sinds 2010 een groeiend aantal gezinnen van een bijstandsuitkering leeft en dit het risico op armoede vergroot.

In 2013 hebben vrijwel alle gemeenten een aanbod specifiek voor gezinnen met kinderen. Gemiddeld heeft een gemeente een aanbod van drie tot vier vormen van opvang of woonbegeleiding. De vraag overstijgt echter nog vaak het aanbod; bij preventieve woonbegeleiding is de capaciteit in bijna de helft van de gemeenten onvoldoende, voor woonbegeleiding bij uitstroom naar een

zelfstandige woning is volgens ruim een kwart van de gemeenten onvoldoende capaciteit beschikbaar. Twee derde van de gemeenten beschikt over crisisopvang voor gezinnen, maar hiervan geldt voor ongeveer de helft dat de capaciteit onvoldoende is (Planije, Hulsbosch & Tuynman, 2014a).

4.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, is ook dit jaar verder toegenomen. In het bijzonder kinderen in (grote) eenoudergezinnen en kinderen met een niet-westerse achtergrond leven op of rond de armoedegrens. Ouders of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van deze levensstandaard, binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden (art. 27 lid 2 IVRK). Als ouders daarin onvoldoende kunnen voorzien, heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid in het helpen van ouders om dit recht van het kind te verwezenlijken. Wat opvalt is dat sinds 2010 een groeiend aantal gezinnen van een bijstandsuitkering leeft en dit het risico op armoede vergroot.

De overheid moet materiële bijstand en ondersteuning geven op het gebied van voeding, kleding en huisvesting (art. 27 lid 3 IVRK). Wanneer een kind in Nederland in armoede opgroeit, kan dit betekenen dat hij of zij nooit op vakantie gaat, niet op een sportvereniging zit of zelfs niet iedere dag een warme maaltijd krijgt en geen nieuwe kleding en schoenen krijgt wanneer dat nodig is. Het recht op een toereikende levensstandaard (art. 27 IVRK) staat in deze situaties onder druk. Niet kunnen deelnemen aan allerlei sociale, culturele, of sportieve activiteiten, betekent dat kinderen in armoede minder (sociaal-emotionele) ontwikkelingskansen krijgen dan kinderen die in een gezin leven zonder armoede (art. 6 IVRK). Door geldgebrek raken kinderen bovendien uitgesloten van activiteiten met leeftijdsgenoten en voelen hierdoor schaamte en onzekerheid (de Kinderombudsman, 2013). Gemeenten krijgen extra budget voor arme gezinnen. Daarbij worden ze opgeroepen om bij inzet van deze middelen speciale aandacht te besteden aan de (sociale) participatie van kinderen uit arme gezinnen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten dit extra geld inderdaad in belangrijke mate inzetten voor armoedebestrijding onder kinderen. Ook blijkt het kindpakket, dat door de Kinderombudsman is geïntroduceerd, bij gemeenten in opkomst. Gemeenten kunnen zelf een eigen armoedebeleid voeren, waardoor er verschillen zullen bestaan wat betreft de voorzieningen en middelen voor arme gezinnen. Het is dan ook van groot belang dat de Rijksoverheid zich blijft inspannen om een minimumlevensstandaard te waarborgen voor alle kinderen in Nederland. Bovendien blijft van belang te onderstrepen dat de overheid een progressieve verplichting heeft, op basis van artikel 4 IVRK, om de levensstandaard van kinderen ten minste op hetzelfde niveau te houden.

Het hebben van een dak boven je hoofd is een primaire levensbehoefte. Wanneer ouders daar niet in kunnen voorzien, is het de taak van de overheid om hierin te ondersteunen (art. 27 lid 3 IVRK). Het VN-Kinderrechtencomité heeft in General Comment nr. 4 geadviseerd dat staten speciale bescherming moeten bieden aan dakloze jongeren, omdat zij onder andere een grotere kans lopen slachtoffer te worden van geweld, misbruik en seksuele uitbuiting (par. 36). Het blijft zorgelijk dat er nog steeds geen zicht is op het aantal minderjarigen dat geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Meer onderzoek hiernaar is wenselijk. Het aantal zwerfjongeren wordt in 39 gemeenten geschat op 2.800. Het blijft noodzaak om aandacht te besteden aan deze kwetsbare jongeren, zeker nu het ondersteuningsprogramma zwerfjongeren bij de gemeenten is afgerond.

In 2013 ontvingen 2.554 kinderen jonger dan achttien jaar hulp vanuit de maatschappelijke opvang. Het is verontrustend dat er geen overzicht is van alle arrangementen die de gemeenten aan gezinnen met kinderen bieden en dus ook geen overzicht van het aantal kinderen dat opgevangen wordt in een voorziening die niet wenselijk is. Daarnaast zijn er zorgen over de beschikbare capaciteit van de verschillende vormen van maatschappelijke opvang, die in veel gemeente ontoereikend is. Dit is vooral zorgelijk omdat het aantal kinderen dat in armoede opgroeit nog altijd groeit en de kans op financiële problemen en dreigende huisuitzetting voor deze kinderen groter is. Anderzijds hebben 1.012 jongeren in de vier grote steden dankzij het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang begin 2014 een stabiel inkomen, huisvesting en hulpverlening gekregen. Het is daarom belangrijk dat ook kinderen in andere gemeenten toegang krijgen tot dit traject en het plan van aanpak ook een eenduidige landelijke uitwerking krijgt.

4.4

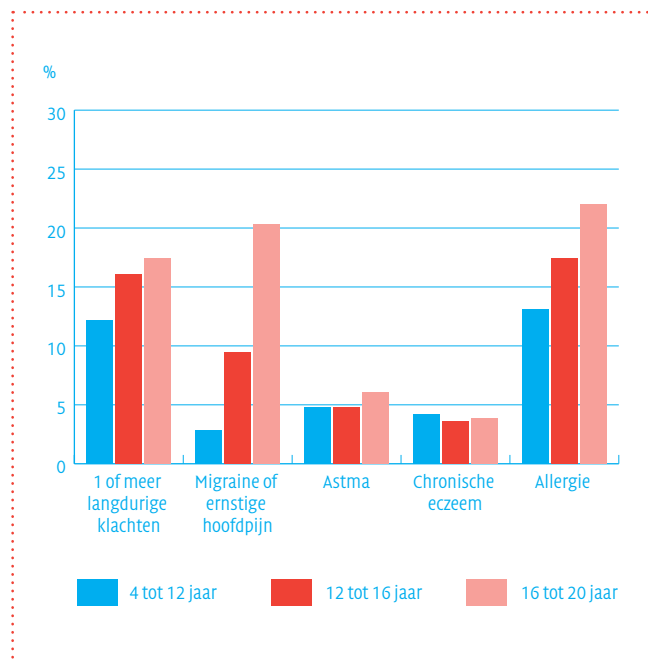
Gezondheid

4.4.1 Gezondheid in het algemeen

Verreweg de meeste jongeren in Nederland beoordelen hun gezondheid als goed tot zeer goed. Daarbij gaat het zowel om hun lichamelijke als geestelijke gezondheid (CBS, 2014b). Dit beeld is al jaren vrij constant. Dat ze hun gezondheid als goed beoordelen, wil niet zeggen dat kinderen en jongeren nergens last van hebben. Ook kinderen en jongeren hebben te maken met langdurige aandoeningen. Dit komt vaker voor onder de oudere tieners dan onder kinderen in de basisschoolleeftijd. Zo gaf 20 procent van de 16- tot 20-jarigen aan dat ze in de afgelopen twaalf

maanden last hadden van migraine of ernstige hoofdpijn, onder de 4- tot 12-jarigen was dat bijna drie procent. Ook geven kinderen naarmate ze ouder zijn vaker aan dat ze last hebben van allergieën.

Figuur 4.1 Langdurige aandoeningen naar leeftijd, 2014



Bron: CBS.

Vaccinatie

In Nederland is vaccineren van kinderen niet verplicht, maar de meeste ouders kiezen er wel voor. Daarbij gaat het om vaccinaties tegen difterie, kinkhoest, tetanus en polio (DKTP), maar ook de bof, mazelen en rodehond (BMR). Het RIVM coördineert het Rijksvaccinatieprogramma in opdracht van het ministerie van VWS. In de uitvoering wordt samengewerkt met consultatiebureaus, de GGD en de Centra voor Jeugd en Gezin.

De vaccinatiegraad in Nederland is hoog. Van de zuigelingen geboren in 2012 was in 2015 bijna 95 procent ingeënt tegen DKTP (Volksgezondheidszorg, 2015). En dezelfde hoge percentages zijn ook te zien bij de andere vaccinaties. Een uitzondering vormen de vaccinaties tegen baarmoederhalskanker. Die zijn vanaf 2010 opgenomen in het Rijksvaccinatieprogramma. Van de meisjes geboren in 2000 is 61 procent in 2015 ingeënt tegen baarmoederhalskanker. Overigens is dit percentage wel licht toegenomen sinds 2010, toen was 56 procent van de meisjes ingeënt (Volksgezondheidszorg, 2015).

Het aantal doodgeborenen neemt al een aantal jaren fors af. Zeker in vergelijking tot een aantal decennia geleden. Halverwege de jaren '90 was het aantal doodgeborenen nog meer dan twee keer zo hoog.

4.4.2 Kinder- en zuigelingensterfte

In 2014 werden 175 duizend kinderen levend geboren. Dat zijn er bijna 4 duizend minder dan in 2013 (CBS, 2014c). In 2013 werden 510 kinderen geboren die na een zwangerschap van minimaal 24 weken geen enkel teken van leven vertoonden, de doodgeborenen. Het aantal doodgeborenen neemt al een aantal jaren fors af. Niet alleen is sprake van een daling vergeleken met 2012, maar zeker ook met een aantal decennia geleden. Halverwege de jaren '90 was het aantal doodgeborenen nog meer dan twee keer zo hoog (CBS, 2013b).

Van de kinderen die levend werden geboren, overleden er 630 vóór hun eerste verjaardag (zuigelingensterfte). Als kinderen vóór hun eerste verjaardag overlijden, is dat vaak binnen de eerste vier weken na de geboorte (CBS, 2013b). 99 kinderen overleden tussen hun eerste en vijfde verjaardag en 293 tussen hun vijfde en achttiende (CBS, 2014d). In 2013 was de levensverwachting bij de geboorte voor jongens 79,4 jaar en voor meisjes 83,0 jaar (CBS, 2013c).

Tabel 4.2 Doodgeborenen en kindersterfte

	2010	2011	2012	2013	2014
Doodgeborenen	648	620	594	510	
Levendgeborenen	184 397	180 060	175 959	171 341	175 181

Sterfte onder kinderen

Zuigelingen-sterfte	695	654	649	645	630
Sterfte onder kinderen van 1 tot 5 jaar	136	104	126	93	99
Sterfte onder kinderen van 5 tot 18 jaar	267	284	304	259	293

Bron: CBS.

Het College Perinatale Zorg (CPZ) is de instantie die ervoor zorgt dat de adviezen van de Stuurgroep Zwangerschap en Geboorte uit 2009 in de praktijk worden uitgevoerd. Kern van dit advies is dat de kwaliteit van de geboortezorg moet verbeteren door een hechtere samenwerking en betere communicatie tussen alle betrokken professionals onderling, maar ook met de zwangere vrouw en haar naasten. Het CPZ doet dit door openbare kennisuitwisseling te stimuleren en waar nodig te faciliteren en organiseren. Het netwerk Goedgeboren.nl verbindt iedereen die zich wil ontwikkelen en wil bijdragen aan deze doelstellingen (Toelichting VWS, 2015).

Doodsoorzaken

Van de kinderen die voor hun 15^e verjaardag overlijden, sterft het merendeel een natuurlijk dood. In 2014 ging het om 90 procent. Onder de 15- tot 20-jarigen lag dit aandeel veel lager en stierf 41 procent van de overledenen een natuurlijke dood. Als bij 15- tot 20-jarigen sprake is van een niet-natuurlijke dood dan gaat het veelal om een ongeval of zelfdoding. Er zijn meer jongens dan meisjes die een niet-natuurlijke dood sterven. Jongens komen vaker dan meisjes om bij een ongeval, zoals bij een verkeersongeval (CBS, 2014e).

Tabel 4.3 Doodsoorzaken naar geslacht en leeftijd, 2014*

	Totaal		Mannen		Vrouwen	
	0-15	15-20	0-15	15-20	0-15	15-20
Sterfte totaal	904	217	500	142	404	84
Totaal natuurlijke dood	817	89	448	52	369	37
Totaal niet-natuurlijke dood	87	137	52	90	35	47
Zelfdoding	2	53	1	30	1	23
Moord en doodslag	5	5	5	2	0	3
Ongevallen	76	79	44	58	32	21
Overig/onbekend	4	0	2	0	2	0

* Voorlopig cijfer.
Bron: CBS.

Euthanasie bij kinderen

Het debat dat is ontstaan in 2014 over euthanasie bij kinderen zette zich in 2015 voort. De discussie werd ingeleid door kinderartsen die er in de media voor pleitten om de leeftijdsgrenzen in de huidige Euthanasiewet, de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding, te schrappen (Nieuwsuur, 2014). België heeft al sinds februari 2014 wetgeving op basis waarvan er geen minimumleeftijdsgrens meer geldt voor euthanasie. Wel moet het kind in België oordeelsbekwaam zijn, moet het kind uitzichtloos en ondraaglijk lijden en moet het sterven in zicht zijn. In juli 2015



stelde de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde (NVK) zich op het standpunt om euthanasie voor alle minderjarigen mogelijk te maken en 'het wilsbekwaamheidscriterium' als toets te gebruiken. Tevens pleit de NVK voor meer onderzoek naar de belangrijkste knelpunten bij de huidige zorg rond het levenseinde in de leeftijdsgroep van 1-12 jaar (NVK, 2015).

In beginsel is het actief beëindigen van een leven strafbaar (art. 293 lid 1 Sr). De wetgever heeft echter uitzonderingen hierop mogelijk gemaakt. Een uitzondering is euthanasie (art. 293 lid 2 Sr). Wanneer aan alle zorgvuldigheidseisen is voldaan, zal er niet worden overgegaan tot vervolging. Het is van belang dat er sprake is van 'uitzichtloos en ondraaglijk lijden', zoals vastgesteld door de uitvoerend arts. Een advies hierover moet aan een tweede, onafhankelijk, arts worden gevraagd. Iedere uitgevoerde euthanasie wordt besproken door regionale euthanasiecommissies (RTE) die toetsen of de procedure zorgvuldig is doorlopen en aan alle eisen is voldaan.

De Euthanasiewet biedt de mogelijkheid voor een euthanasieverzoek voor minderjarigen vanaf 12 jaar. Minderjarigen van 12 tot 15 jaar kunnen met toestemming van de wettelijk vertegenwoordigers euthanasie vragen en 16- en 17-jarigen mogen dit zelfstandig doen; daar hoeven de ouders alleen bij te worden betrokken. Kinderen jonger dan 12 jaar zijn volgens de Nederlandse wetgeving wilsonbekwaam en kunnen daarom geen rechtsgeldig euthanasieverzoek doen. Bij kinderen jonger dan een jaar kan de arts wel op grond van het Gronings Protocol overgaan tot actieve levensbeëindiging mits aan bepaalde zorgvuldigheidseisen is voldaan.

Euthanasie bij kinderen blijft een zeldzaamheid. In het afgelopen decennium zijn vijf gevallen van euthanasie bij minderjarigen van 12-17 jaar gemeld (Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, 2015). Deze cijfers zijn niet apart terug te vinden in het gezamenlijk jaarverslag van de RTE's, omdat daarin geen afzonderlijke aandacht wordt besteed aan minderjarigen. Daardoor is niet duidelijk hoe er door de commissie is getoetst.

Zeer recentelijk uitte het VN-Kinderrechtencomité (2015) zijn zorgen over het Nederlandse euthanasiebeleid en roept Nederland op om meer inzicht te verschaffen in de geldende procedures en de medische

praktijk. Daarbij verwees het comité naar artikel 6 IVRK (het recht op leven) en beval het Nederland aan om euthanasie voor kinderen onder de 18 jaar te verbieden (VN-Kinderrechtencomité, 2015).

4.4.3 Toegang tot de gezondheidszorg

Geestelijke gezondheidszorg en de Zorgverzekeringswet

Voor jongeren met psychische problemen is er de kortdurende en op genezing gerichte (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Deze zorg werd tot en met 2014 gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw). In 2012 waren er 65 duizend minderjarige jongeren die een beroep deden op de eerstelijns GGZ. Bij eerstelijns GGZ gaat het om kortdurende ambulante curatieve (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg voor lichte tot matige psychische aandoeningen die in principe direct toegankelijk is en aangeboden wordt door psychologen. Er waren in 2012 ongeveer evenveel jongens als meisjes die een beroep deden op de eerstelijns GGZ, respectievelijk 34 duizend en 31 duizend. Helaas is niet bekend hoeveel meisjes en jongens in 2013 en 2014 een beroep op de eerstelijns GGZ hebben gedaan.

Naast de eerstelijns zorg is er de specialistische curatieve GGZ, bedoeld voor ingewikkelde tot zware psychische aandoeningen en die wordt aangeboden door GGZ- en verslavingsinstellingen, afdelingen van ziekenhuizen en zelfstandige psychiaters. In 2012 waren er 212 duizend jongeren die van deze tweedelijns zorg gebruik maakten. Jongens maken beduidend vaker dan meisjes gebruik van de tweedelijns geestelijke gezondheidszorg (CBS, 2012a).



Op landelijk niveau zijn geen gegevens bekend over wachtlijsten in de jeugd-GGZ. Zorgaanbieders moeten zelf de wachttijden bijhouden en publiceren.

Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 is het College van Burgemeester en Wethouders verantwoordelijk voor het jeugd-GGZ hulpaanbod in hun gemeente. Als dit aanbod tekortschiet, vanwege bijvoorbeeld een lange wachtlijst, moet in eerste instantie de gemeenteraad hierop reageren (Toelichting VWS, 2015). Op landelijk niveau zijn geen gegevens bekend over wachtlijsten in de jeugd-GGZ. Zorgaanbieders moeten zelf de wachttijden bijhouden en publiceren. Onderzoek van de Kinderombudsman laat zien dat gemeenten begin 2015 nog maar beperkt zicht hadden op de kinderen die jeugdhulp krijgen. De overdracht van informatie vanuit de provincies, de oude Bureaus Jeugdzorg en hulpinstellingen is niet altijd goed gegaan, waardoor informatie bij gemeenten ontbreekt (Kinderombudsman, 2015a; zie ook Domein 1).

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Kinderen die langdurige zorg nodig hebben, konden tot en met 2014 een AWBZ-indicatie krijgen. Een deel van deze zorg is per 1 januari 2015 overgegaan naar de nieuwe Jeugdwet. In 2014 waren er 78 duizend jongeren met een AWBZ-indicatie, ten opzichte van 82 duizend in 2013. Jongeren konden binnen een jaar indicaties hebben voor meerdere soorten zorg. 68 duizend jongeren ontvingen zorg zonder verblijf. Dit is zorg waarbij ze niet in een instelling verblijven, zoals hulp bij het organiseren van praktische zaken in het dagelijks leven. Bijna 12 duizend jongeren ontvingen zorg met verblijf. Hierbij kon het gaan om zorg in een verpleeghuis of verzorgingshuis, instelling voor gehandicapten of instelling voor cliënten met langdurige psychische problemen. Het aantal jongens met een AWBZ-indicatie was in 2014 twee keer zo groot als het aantal meisjes met een dergelijke indicatie (CBS, 2014f).

Begin 2015 zijn er 559 kinderen die op grond van hun AWBZ-indicatie voor een zorgzwaartepakket (zorg met verblijf) onder de nieuwe Jeugdwet vallen. Op grond van het overgangsrecht Jeugdwet houden deze kinderen, voor de duur van hun indicatie in 2015 maar uiterlijk tot 1 januari 2016, recht op zorg met verblijf. Het gaat hier om kinderen met gedragsproblematiek op grond van een licht verstandelijke beperking of om kinderen met een psychische stoornis (Toelichting VWS, 2015; zie voor meer informatie over de nieuwe Jeugdwet ook Domein 1).

4.4.4 Kinderen met een handicap

Naar schatting heeft tussen de 3,13 procent en 3,70 procent van de kinderen in Nederland tussen 0 en 18 jaar een handicap. Deze schatting is gemaakt op basis van een verdeling naar drie typen handicaps: motorisch, zintuiglijk of verstandelijk (inclusief de kinderen met een meervoudige handicap). Bij 60 procent van de kinderen met een handicap is sprake van een verstandelijke handicap. Ruim een kwart heeft een lichamelijk handicap en bijna 14 procent heeft een zintuiglijke handicap. Ruim 90 procent

van de kinderen heeft te maken met een enkelvoudige handicap. Meervoudige handicaps zijn vooral combinaties van lichamelijke handicaps en verstandelijke handicaps (Tierolf & Oudenampsen, 2013). Deze schatting is gemaakt in 2012 en tot op heden heeft er geen nieuwe telling van het aantal kinderen met een handicap plaatsgevonden.

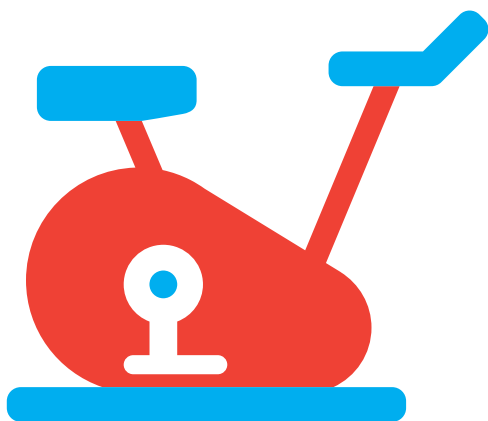
Per 1 januari 2015 is naast de Jeugdwet ook de Wet langdurige zorg (Wlz) ingevoerd. Deze wet is er voor mensen met een beperking die blijvend zijn aangewezen op permanent toezicht of op 24-uurszorg. Kinderen en jongeren tot 18 jaar met meervoudige beperkingen of een (zeer) ernstige verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking hebben op grond van deze wet recht op een zorgpakket dat persoonlijke verzorging, verpleging, verblijf, begeleiding en behandeling bevat. Deze kinderen vallen niet onder de Jeugdwet. Eind 2014 hebben ruim 9.000 kinderen voorlopig toegang gekregen tot de Wlz, op titel van 'Wlz-indiceerbaar'. Binnen de Wlz is het ook mogelijk om een persoonsgebonden budget (pgb) te ontvangen, waarmee ouders zelf zorg kunnen inkopen voor hun kind. Het Zorgkantoor kent pgb's binnen de Wlz toe. Van deze 9.000 kinderen hebben naar verwachting ruim 7.000 een pgb. (Toelichting VWS, 2015).

Nederland heeft het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in 2007 ondertekend, maar tot op heden nog niet geratificeerd. Dit verdrag heeft als doel de mensenrechten van volwassenen en kinderen met een beperking te bevorderen, te beschermen en te waarborgen.

Met ingang van 1 januari 2015 krijgen pgb-houders niet langer het pgb rechtstreeks op hun rekening gestort. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) beheert het budget en betaalt vervolgens zorgverleners rechtstreeks uit. De uitbetaling van het pgb is per 1 januari echter problematisch verlopen. In veel gevallen kwamen betalingen veel te laat of bleven uit. Dit had grote gevolgen voor zowel de pgb-houder als voor de zorgverlener. Sinds eind december 2014 ontving de Nationale ombudsman klachten en signalen over de informatieverstrekking door de SVB. Vanaf januari 2015 werd ook geklaagd over te late of ontbrekende uitbetaling. De Nationale

ombudsman is daarom in februari 2015 een onderzoek gestart naar de invoering van de nieuwe PGB procedure. De Nationale ombudsman concludeert dat de overheid de belangen van burgers onvoldoende heeft meegenomen in de invoering van dit nieuwe systeem, waardoor burgers de dupe zijn geworden van het falen daarvan. De continuïteit van de uitbetalingen is niet gegarandeerd en de overheid is tekortgeschoten in het verstrekken van informatie aan pgb-houders (Nationale ombudsman, 2015).

Nederland heeft het VN *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* in 2007 ondertekend, maar tot op heden nog niet geratificeerd. Dit verdrag heeft als doel de mensenrechten van volwassenen en kinderen met een beperking te bevorderen, te beschermen en te waarborgen. In het verdrag staat dat mensen met een handicap personen zijn 'met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving' (art. 1). Het mag daarbij niet om een tijdelijke beperking gaan. Gedacht kan worden aan een geestelijke beperking, zoals bij het syndroom van down, of een lichamelijke handicap, zoals een motorische of zintuiglijke handicap. Het wetsvoorstel ter goedkeuring van de ratificatie van het verdrag moet nog door het parlement behandeld worden (*Kamerstukken II 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 2*). De staatssecretaris van VWS heeft aangegeven op basis van overleg met betrokken partijen dat de implementatie van het verdrag een proces van cultuurverandering is dat op lokaal niveau plaats zal moeten vinden. Het realiseren van een inclusieve samenleving heeft tijd nodig en moet op lokaal niveau door maatschappelijke partijen in gang gezet worden (*Kamerstukken II 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 9*).



4.4.5 Psychosociale gezondheid

Of jongeren psychisch gezond zijn, kan gemeten worden met behulp van de 'Mental Health Inventory 5' (MHI-1). Volgens deze maat is één op de tien 16- tot 20-jarigen in Nederland psychisch ongezond. Dit zijn er twee keer zoveel als onder jongeren van 12 tot 16 jaar (CBS, 2014b).

Voor sommige kinderen kan het hebben van een psychische stoornis reden zijn om zelfmoord te plegen. In 2013 hebben 37 kinderen jonger dan 20 jaar zichzelf van het leven beroofd vanwege hun psychische stoornis. Dit is twee derde van alle kinderen die in 2013 zelfmoord pleegden (CBS, 2013d). Dit is een toename ten opzichte van 2012. Toen pleegden 51 jongeren onder de 20 jaar zelfmoord, bijna de helft daarvan deed dat vanwege psychische klachten (zie Kinderrechtenmonitor, 2014). Helaas zijn de cijfers van 2014 niet bekend.

In juli 2014 verscheen het door de staatssecretaris van VWS gevraagde advies van de Gezondheidsraad 'ADHD: medicatie en maatschappij', waarin de Gezondheidsraad zijn zorgen uit over het toenemend aantal kinderen dat medicatie gebruikt voor ADHD (Attention Deficit Hyperactivity Disorder). Tevens heeft de Gezondheidsraad een aantal aanbevelingen gedaan om de zorg voor kinderen met ADHD te verbeteren en kennislacunes te dichten. De staatssecretaris heeft een driesporenaanpak voor het voorkomen van onnodige medicalisering voorgesteld aan de Tweede Kamer. Ten eerste wil hij de transformatie van het jeugdstelsel benutten, omdat demedicalisering een van de doelstellingen van de Jeugdwet is. Ten tweede heeft de staatssecretaris een aantal acties voor de (medische) beroepsgroepen en de oudervereniging Balans opgesteld, zoals het ondertekenen van een intentieverklaring om het advies van de Gezondheidsraad op te volgen. Tot slot zal er geïnvesteerd worden in onderzoek en het bundelen en verspreiden van bestaande onderzoeksresultaten naar ADHD (*Kamerstukken II 2014/15, 25 424, nr. 258*).

4.4.6 Leefstijl

Overgewicht

Overgewicht is in toenemende mate een probleem. Sinds begin jaren '80 is het aandeel kinderen met overgewicht vooral onder de oudere tieners fors toegenomen. In 1981 had 5 procent van de 16- tot 20-jarigen overgewicht, in 2014 was dat opgelopen tot bijna 16 procent. Daarbij ging het bij iets meer dan 11 procent om matig overgewicht en bij 4,5 procent om ernstig overgewicht (CBS, 2014h).

Tabel 4.4 Kinderen met overgewicht naar leeftijd, 2014

	4 tot 12 jaar		12 tot 16 jaar		16 tot 20 jaar	
	%	Std. fout	%	Std. fout	%	Std. fout
Matig overgewicht	9,0	1,0	8,6	1,3	11,3	1,5
Ernstig Overgewicht	3,6	0,7	3,0	0,8	4,5	1,0
Totaal	12,6	1,2	11,6	1,5	15,8	1,7

Bron: CBS.

Voor personen jonger dan 18 jaar gelden andere grenswaarden. Deze waarden corresponderen met de BMI-waarden voor volwassenen van 25,0 kg/m² (grens voor matig overgewicht) en 30,0 kg/m² (grens voor ernstig overgewicht).

Naast overgewicht is ook ondergewicht een ernstige bedreiging voor de gezondheid van jongeren. Ondergewicht kan tot gevolg hebben dat er een tekort aan essentiële voedingsstoffen ontstaat, de afweer achteruit gaat en dat er lusteloosheid en vermoeidheid optreedt. Waar in 2013 ongeveer 6 procent van de 4- tot 20-jarigen ondergewicht had, was dit in 2014 4,6 procent (CBS, 2014h). Deze cijfers zijn echter aanzienlijk lager dan die bij overgewicht.

Eetgedrag

De Richtlijnen Goede Voeding zijn opgesteld door de Gezondheidsraad. Volgens deze richtlijnen uit 2006 (in 2015 vindt een herziening plaats) moeten kinderen tot en met acht jaar dagelijks anderhalf stuk fruit eten en vanaf negen jaar twee stuks fruit. De dagelijkse aanbevolen hoeveelheid groente is 100 gram voor kinderen van 4 tot 8 jaar, 150 gram voor kinderen van negen tot en met dertien jaar en 200 gram voor jongeren van veertien tot en met achttien jaar. In de richtlijnen wordt verder aanbevolen om minimaal twee keer per week vis te eten, waarvan minimaal één keer vette vis.

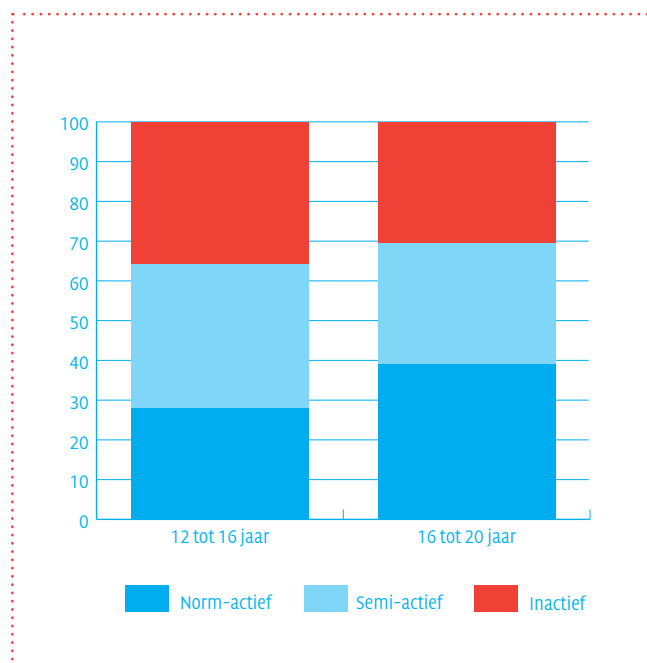
In 2014 voldoen drie op de tien kinderen in de basisschoolleeftijd aan de richtlijnen voor groente en fruit. Dit percentage daalt daarna sterk in de leeftijdsgroep 12 tot 16 jaar. Ook het percentage jongeren dat voldoet aan de richtlijn voor het eten van vis hangt samen met de leeftijd. 12- tot 16-jarigen voldoen het minst vaak aan de richtlijn (6%) (CBS, 2014g).

Aandacht voor een gezond voedingspatroon bij de jeugd is een belangrijk onderdeel van het leefstijlbeleid van de overheid. Het onderwijs biedt de mogelijkheid om alle kinderen te informeren over het maken van gezonde keuzes. De website *gezondeschool.nl* biedt scholen inzicht in de verschillende mogelijkheden. Eén van de mogelijkheden is om in te zetten op educatie, via bijvoorbeeld het lesprogramma *Smaaklessen* voor het primair onderwijs of het programma *Weet Wat Je Eet* voor het voortgezet onderwijs. Deze lespakketten sluiten aan bij de doorlopende leerlijn Voeding die mede door het voedingscentrum ontwikkeld is binnen het recent

verschenen Leerplankader Sport, Bewegen en Gezonde Leefstijl (www.gezondeleefstijl.slo.nl). Daarnaast kunnen scholen gebruik maken van andere ideeën die de gezondschool.nl biedt, zoals het vormgeven van een gezond schoolbeleid of het creëren van een gezondere omgeving (Toelichting VWS, 2015).

Sporten en bewegen

Volgens de Nederlandse Norm Gezond Bewegen (NNGB) zouden jongeren van 12 tot 18 jaar dagelijks minimaal een uur matig intensieve lichamelijke activiteit moeten verrichten. De norm voor 18-plussers is iets soepeler, zij moeten minimaal een half uur matig intensieve activiteit verrichten op minstens vijf dagen van de week. In 2014 voldeed 28 procent van de 12- tot 16-jarigen aan de norm, tegen 39 procent van de 16- tot 20-jarigen (CBS, 2014g). Dat oudere tieners meer voldoen aan de norm, heeft deels met de soepelere norm te maken. Als jongeren niet voldoen aan de norm betekent dit niet dat zij helemaal niet bewegen. Van de jongeren in de leeftijd van 12 tot 16 jaar is 36 procent semi-actief. Zij zijn op minimaal een en maximaal zes dagen volgens deze norm actief. Van de jongeren van 16 tot 20 jaar is 30 procent semi-actief (CBS, 2014g).

Figuur 4.2 Bewegen volgens de NNGB naar leeftijd, 2014

Bron: CBS.

Bij de NNGB gaat het niet alleen om sporten maar om meerdere vormen van bewegen. Wordt jongeren gevraagd hoe vaak ze sporten dan geeft 70 procent van de 12- tot 16-jarigen aan dat zij

minimaal één keer in de week sporten. Dit aandeel ligt hoger dan onder de 16- tot 20-jarigen. Van de oudere tieners geeft 64 procent aan dat zij minimaal één keer per week sporten (CBS, 2014g). Uit cijfers uit 2012 blijkt dat van de 6-11-jarigen 74 procent lid is van een sportvereniging en van de 12-19-jarigen geldt dit voor 72 procent. Van deze kinderen doet 94 procent van de 6-11-jarige sporters en 81 procent van de 12-19-jarige sporters mee aan trainingen, competitie en sportevenementen (Tiessen-Raaphorst & Van den Dool, 2015).

Op een gemiddelde schooldag zitten kinderen tussen de 4 en 11 jaar oud gemiddeld 7,5 uur. Voor jongeren van 12 tot 17 is dit gemiddeld 9,9 uur. Op vrije dagen is dit respectievelijk 4,3 en 5,4 uur. In deze inactieve uren vertonen kinderen en jongeren sedentair gedrag. Dit is gedrag waarbij nauwelijks energie wordt verbruikt, zoals tv kijken of computeren. De richtlijn is dat jongeren tussen de 4 en 17 jaar oud niet meer dan 2 uur per dag dergelijk gedrag vertonen. Nederlandse jongeren zitten hier dus ver boven (TNO, 2014).

**Op een gemiddelde schooldag
zitten kinderen tussen de 4 en
11 jaar oud gemiddeld 7,5 uur.
Voor jongeren van 12 tot 17 is dit
gemiddeld 9,9 uur. Op vrije dagen
is dit respectievelijk 4,3 en 5,4 uur.**

Sportbeleid

In 2012 is het programma Sport en Bewegen in de Buurt (SBB) gestart. Dit programma bestaat uit de Decentralisatie-impuls combinatiefunctionarissen en de Sportimpuls. Het doel van het eerste programma is om in 2016 2.900 voltijds buurtcoaches beschikbaar te hebben die activiteiten organiseren en gemeenten

stimuleren om het sport- en beweegaanbod te vergroten. Op peildatum 1 januari 2015 waren er 2.607 fte buurtcoaches actief en waren er in totaal ongeveer 4.000 buurtcoaches. Het programma draait in 378 gemeenten (96 procent van alle gemeenten). 82 procent van de buurtcoaches rekt kinderen van vier tot twaalf jaar tot hun doelgroep en 48 procent rekt jongeren van twaalf tot achttien jaar tot hun doelgroep (Van Lindert e.a., 2014). De Sportimpuls is een subsidieprogramma waarin organisaties die lokaal sport- en beweegaanbod organiseren subsidie kunnen aanvragen.

**Uit onderzoek blijkt dat veel
kinderen ontevreden zijn over hun
schoolplein. 43 procent vindt zijn
schoolplein saai en 60 procent wil
meer ruimte voor sport en spel.**

De Sportimpuls bevat naast de reguliere ronde nog twee specifieke rondes, Sportimpuls Kinderen sportief op gewicht (KSG) en Sportimpuls Jeugd in lage inkomensbuurten (JLI). Deze projecten lopen twee jaar en zijn gericht op kinderen met overgewicht of obesitas. De projecten in het kader van de Sportimpuls KSG zijn in 2014 gestart en de projecten in het kader van de Sportimpuls JLI zijn in 2015 van start gegaan. Resultaten zijn nog niet bekend (Toelichting VWS, 2015).

Het Jeugdsportfonds is in 2003 opgericht om kinderen te ondersteunen van wie de ouders geen geld hebben om sportclubs te betalen. In 2013 heeft het fonds bijna 30.000 kinderen ondersteund om lid te worden van een sportvereniging en in 2014 ruim 38.000 kinderen. Het Jeugdsportfonds wordt gefinancierd door het ministerie van VWS, lokale en provinciale overheden en private partijen (24% van het budget). Om één kind een jaar lang te laten sporten is gemiddeld €250 nodig. Het Jeugdsportfonds is beschikbaar in 200 gemeenten (Jeugdsportfonds, 2015).

Sport- en speelruimte

Buitenspelen is belangrijk voor zowel de motorische als de sociale en cognitieve ontwikkeling van kinderen. Daarnaast draagt buitenspelen bij aan het tegengaan van overgewicht. Er bestaan geen recente cijfers of andere onderzoeksresultaten wat betreft de aanwezige speelruimte voor kinderen in gemeenten (Hajer, 2015). Buitenspelen gebeurt echter niet alleen buiten schooltijden, maar ook tijdens school op de schoolpleinen. Het is daarom belangrijk dat schoolpleinen aantrekkelijk zijn voor kinderen en ze uitnodigt



te gaan bewegen. Uit onderzoek blijkt echter dat veel kinderen ontevreden zijn over hun schoolplein. 43 procent vindt zijn schoolplein saai en 60 procent wil meer ruimte voor sport en spel (Jantje Beton, 2014). Hoewel het onderzoek hiernaar kleinschalig is, zijn er signalen dat kinderen meer bewegen op ruimere schoolpleinen waar sport- en spelfaciliteiten zijn.

Uit onderzoek van TNS NIPO blijkt dat er bij veel basisscholen een onveilige verkeerssituatie bestaat. Van de ruim 2.300 betrokken basisscholen, is bij 58 procent sprake van gevaarlijke situaties door drukte tijdens het brengen en halen van leerlingen, bij 41 procent spelen er parkeerproblemen en bij 32 procent van de scholen zijn er gevaarlijke oversteekplaatsen op de school-thuisroute. Van de scholen waar nog geen verkeersbrigade is, geeft 10 procent aan dat er wel behoefte is aan een verkeersbrigade die helpt kinderen veilig te laten oversteken (Veilig Verkeer Nederland, 2015).

Bewegingsonderwijs

Het kabinet-Rutte II streeft naar drie lessen bewegingsonderwijs per week in het basisonderwijs. Op dit moment zijn die er bij slechts 5 procent van de basisscholen. Meer dan de helft van de basisscholen geeft in de groepen 1 en 2 per week minimaal drie lessen bewegingsonderwijs. Hiervoor wordt gemiddeld 45 minuten ingeroosterd. In de groepen 3 t/m 8 staan op driekwart van de basisscholen twee lessen van gemiddeld 48 minuten op het rooster. Een op de vijf basisscholen geeft maar één gymles in de week (Lucassen & Reijgersberg, 2015).

In groep 1-2 krijgt 80 procent van de leerlingen alleen les van een groepsleerkracht, die geen aanvullende bevoegdheid heeft voor het geven van gymles. Sinds 2006 mogen alleen groepsleerkrachten met een aanvullende bevoegdheid (leergang vakbekwaamheid bewegingsonderwijs via de pabo, ook wel als vakspecialist aangeduid) of vakleerkrachten bewegingsonderwijs les geven aan groep 3-8. Slechts een kwart van de basisscholen laat alle lessen in groep 3-8 verzorgen door vakleerkrachten (Lucassen & Reijgersberg, 2015).

Het aanbod van en de deelname aan het schoolzwemmen loopt terug. In februari 2014 is dit aan de orde geweest tijdens een Rondetafelgesprek Bewegingsonderwijs van de vaste commissie voor OCW. Daaruit kwam naar voren dat het kabinet en de onderwijs-sector zwemvaardigheid tot de verantwoordelijkheid van ouders en gemeenten rekenen. De ministeries van VWS en OCW ontwikkelen geen beleid op dit terrein (Breedveld & Van der Poel, 2015).

In het voortgezet onderwijs varieert de lestijd voor bewegingsonderwijs naar onderwijstype en leerjaar. Het eerste leerjaar hebben leerlingen gemiddeld 150 minuten lestijd voor



lichamelijke opvoeding, doorgaans drie lesuren van 50 minuten per week, daarna neemt dit sterk af tot nog 58 minuten in het laatste jaar van het vwo. Een derde van alle schoollocaties biedt in 2013 leerlingen in de onderbouw extra lessen lichamelijke opvoeding in de vorm van sportklassen. Daarnaast zijn er in de bovenbouw profielvakken gericht op sport en bewegen waarin leerlingen eindexamen kunnen doen. De extra aandacht voor lichamelijke opvoeding en sport is mede bedoeld als oriëntatie op een beroepsopleiding op dit terrein (Lucassen & Reijgersberg, 2015).

Voor leerlingen tussen 6 en 19 jaar in het speciaal basis- en voortgezet onderwijs is een sportstimuleringsprogramma ontwikkeld genaamd Special Heroes. In de periode 2009-2012 namen 185 scholen en 18.000 leerlingen deel aan het programma (Mannen & Dijkhuis, 2013).

Cultuur

Er zijn sinds de vorige monitor geen cijfers beschikbaar gekomen over de cultuurparticipatie van kinderen. De minister van OCW geeft aan dat zij nadrukkelijk inzet op de versterking van de kwaliteit van cultuureducatie op scholen met het programma Cultuureducatie met Kwaliteit. Alle kinderen komen dankzij cultuuronderwijs, ongeacht hun achtergrond, in aanraking met kunst en cultuur. Cultuur spreekt de verbeeldingskracht van kinderen over zichzelf aan en versterkt hun sociale interactie, waardoor zij nieuwe sociale verbanden of vormen van interactie kunnen ontwikkelen. Culturele instellingen bieden veel verschillende programma's aan om kinderen kennis te laten maken met cultuur. De bijzondere aandacht in het beleid voor het basisonderwijs is belangrijk voor het bereik van de lagere inkomensgroepen. Via de basisschool worden alle kinderen bereikt. Ook de financiering van de cultuurkaart past binnen dit beleid. Zo krijgen alle kinderen in het voortgezet onderwijs de kans op culturele vorming (Toelichting OCW, 2015).

Daarnaast investeert het kabinet in de toegankelijkheid van de actieve cultuurdeelname. Zo wordt het Jeugdcultuurfonds drie jaar lang met een bedrag van €250.000 per jaar ondersteund.

Het Jeugdcultuurfonds ondersteunt kinderen uit gezinnen die in armoede leven, in samenwerking met gemeenten. Voor de laagste inkomensgroepen hebben ook veel gemeenten beleid om cultuurparticipatie te bevorderen (Toelichting VWS, 2015). De inkomsten van het Jeugdcultuurfonds bestaan in 2014 voor 67 procent uit subsidies van de landelijke overheid en provinciale en lokale overheden, en voor 33 procent uit private fondsen, bijdragen vanuit het bedrijfsleven en donaties van particulieren. In 2011 werden ruim 1.200 kinderen door het Jeugdcultuurfonds gesteund. Dit aantal is gegroeid naar 4.979 kinderen in 2014. De grootste groep deelnemende kinderen is tussen de acht en de twaalf jaar oud. De deelname van meisjes aan het Jeugdcultuurfonds is relatief hoog, 72 procent ten opzichte van 28 procent jongens. Voor het Jeugdsportfonds geldt precies het omgekeerde; daar is de deelname van jongens significant hoger. In totaal zijn er 76 gemeenten aangesloten bij het Jeugdcultuurfonds (Jeugdcultuurfonds, 2015).

De Impuls brede scholen, sport en cultuur is in 2007 gestart. Die heeft gezorgd voor de aanstelling van combinatiefunctionarissen, die voor een verbreding van het aanbod van sport en bewegen en cultuureducatie op scholen moest zorgen. Een combinatiefunctionaris is werkzaam voor twee sectoren, bijvoorbeeld onderwijs en sport of onderwijs en cultuur. Vooral voor basisschooljeugd lijkt het aanbod aan culturele activiteiten binnen of na schooltijd toe te nemen of is de kwaliteit ervan verbeterd. Zowel binnen- als buitenschools zorgen de cultuurcoaches voor een groter en kwalitatief beter aanbod aan culturele activiteiten (Von Heijden & Van Kalmthout, 2012).

Middelengebruik

Gezondheid hangt samen met de leefgewoonten die men er op na houdt. Ongezonde leefgewoonten zoals drinken en roken kunnen zowel op de korte als op de lange termijn gezondheidsproblemen met zich meebrengen. Het komt voor dat kinderen op relatief jonge leeftijd al roken of drinken. In 2014 gaf 4,8 procent van 12- tot

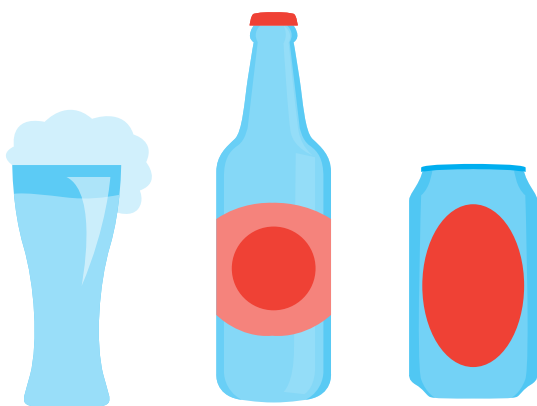
16-jarigen aan wel eens te roken. Van deze groep jeugdige rokers is het aandeel dagelijkse rokers of zware rokers nihil. Onder zware rokers worden degenen verstaan die per dag twintig sigaretten of meer opsteken.

In 2014 hebben zich ongeveer 1.970 jongeren onder de 20 jaar gemeld met een hulpvraag vanwege cannabisverslaving.

Ruim 14 procent van de 12- tot 16-jarigen zegt in de afgelopen 12 maanden wel eens alcohol te hebben gedronken. Onder de 16- tot 20-jarigen ziet dit beeld er anders uit: 23 procent van hen heeft wel eens gedronken. Van deze jongeren geeft twee derde aan dat dagelijks te doen. Ook komt beduidend vaker voor dat oudere tieners wel eens alcohol drinken. 75 procent van alle 16- tot 20-jarigen zegt dat ze in de afgelopen 12 maanden alcohol hebben gehad (CBS, 2014g).

In 2014 hebben zich ongeveer 1.970 jongeren onder de 20 jaar gemeld met een hulpvraag vanwege cannabisverslaving. Vergeleken met 2013 is een lichte daling zichtbaar, maar de afgelopen 10 jaar is het aandeel jongeren onder de 20 jaar die zich hebben gemeld met cannabisverslaving ongeveer gelijk gebleven. Hoewel het aantal mensen dat zich gemeld heeft met ecstasyproblematiek zeer klein is, 105 in 2014, is het opvallend dat hiervan 40 jonger was dan 20 jaar (Wisselink, Kuipers & Mol, 2014).

Sinds 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens voor alcoholhoudende drank en sigaretten verhoogd naar 18 jaar (*Staatsblad* 2013, 380). Enerzijds is het een ordemaatregel, waarmee gemeenten overlast gevende jongeren op straat kunnen aanpakken. Anderzijds is het een beschermingsmaatregel om alcoholgebruik onder jongeren tegen te gegaan. Jongeren onder de 18 jaar mogen geen alcohol meer in bezit hebben in het openbaar (in een café, in een park, op straat, etc.). Dit betekent ook dat zij strafbaar zijn als ze op de openbare weg drank van oudere vriendjes krijgen die dit voor hen hebben gekocht. Ook mogen zij geen drank meer van huis meenemen naar feestjes. Ter ondersteuning van de wet is een massamedia campagne, NIX18, gestart (www.nix18.nl). De campagne brengt de nieuwe regels onder de aandacht en probeert de sociale normen over alcoholgebruik en roken te beïnvloeden. Uit een evaluatie van de NIX18 campagne blijkt dat steeds meer ouders en jongeren achter de norm NIX18 (geen alcohol en niet roken onder de 18 jaar) staan en daarover afspraken maken (Toelichting VWS, 2015).



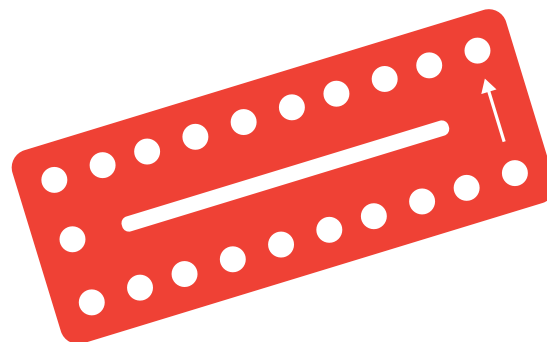
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de leeftijdsgrenzen uit de Drank- en Horecawet (DHW) en dienen daarnaast een gemeentelijk preventie- en handavingsplan op te stellen (art. 41-44 DHW). Het ministerie van VWS heeft de verwachting dat de strafbepaling, in combinatie met het geldende verbod op verkoop van alcohol aan jongeren onder de 18 jaar (art. 20 DHW), er toe zal leiden dat jongeren onder de 18 jaar minder makkelijk in aanraking komen met alcohol. Hiermee wordt naar verwachting bijgedragen aan het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar en het aanpakken van overlastgevend gedrag door jongeren op straat. Het daadwerkelijke effect van specifiek deze strafbaarstelling op het gebruik van alcohol onder jongeren is nog niet bekend. Wel is bekend dat gemeenten er vaak nog voor lijken te kiezen om waarschuwend op te treden richting jongeren. Cijfers van het CJIB laten zien dat tussen januari 2014 en april 2015 de geldboete naar aanleiding van artikel 45 DHW slechts 579 keer is opgelegd door in het totaal 157 gemeenten (Toelichting VWS, 2015).

Handhaving van de nieuwe leeftijdsgrens voor het kopen van alcohol blijkt nog steeds een probleem voor veel sportkantines. Tussen 2011 en 2013 steeg het percentage sportverenigingen dat de leeftijdsgrenzen voor het schenken van alcohol correct handhaafde weliswaar van vier naar vijftien procent, maar dat getal is nog steeds veel te laag. Over het algemeen zijn verenigingen zich nog weinig bewust van dit probleem. Het heeft ook te maken met het feit dat sportkantines voor de bardiensten drijven op vrijwilligers zijn die hier geen begeleiding of training in hebben gehad (NOC*NSF, 2015).

De verkoop van tabaksproducten aan jongeren onder de 18 jaar is met ingang van 1 januari 2014 verboden. Verstrekkers die de wet niet naleven en tabaksproducten aan minderjarigen verkopen, krijgen een boete van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Na twee boetes kan de NVWA een tijdelijk verkoopverbod opleggen. Jongeren kopen minder tabak, maar als zij tabak kopen slagen zij daar wel gemakkelijk in blijkt uit nalevingsonderzoek. Het ministerie van VWS heeft verstrekkers daarom gevraagd naar hun ambities op dit punt. Als de naleving medio 2016 niet nadrukkelijk is verbeterd, overweegt het ministerie om extra maatregelen te nemen (Toelichting VWS, 2015).

Seksuele gezondheid

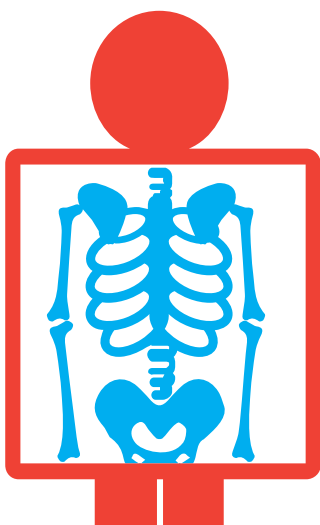
In 2014 gebruikte bijna 60 procent van de meisjes van 16 tot 20 jaar de pil (CBS, 2014g). Uit onderzoek van Rutgers WPF blijkt dat de pil de meest gebruikte anticonceptiemethode is onder seksueel actieve vrouwen (Picavet, 2012). Bijna alle 16- tot 20-jarige meisjes die seksueel actief zijn, geven aan gebruik te maken van anticonceptiemiddelen (96 procent).



4 procent van de 16- tot 20-jarige meisjes in Nederland had in de afgelopen twaalf maanden risicovolle seks. Zij hadden seks met iemand met wie ze geen vaste relatie hadden en gebruikten daarbij geen condoom. Onbeschermde seks betekent niet dat ze helemaal geen anticonceptiemiddel gebruikten. In dit jaar liet 6 procent van de 16- tot 20-jarigen zich testen op een seksueel overdraagbare aandoening (soa) en is 3 procent getest op hiv (CBS, 2014g).

Nederland kent in vergelijking met andere Europese landen relatief weinig tienermoeders. Dit heeft onder meer te maken met de omgang met anticonceptie en abortus (Beets & Van den Brakel, 2012). Op 1 januari 2014 waren 2,4 duizend meisjes jonger dan 20 jaar moeder. Dit betekent dat 5 op de duizend tienermeisjes één of meer kinderen hebben. In 2010 waren er 3,2 duizend tienermoeders in Nederland (CBS, 2014i). De meeste tienermoeders zijn ongehuwd. Vooral onder meisjes met een Antilliaanse en Surinaamse achtergrond is het aandeel tienermoeders relatief groot. Onder meisjes van Turkse en Marokkaanse komaf is het aandeel tienermoeders juist relatief klein (CBS, 2013e).

4 procent van de 16- tot 20-jarige meisjes in Nederland had in de afgelopen twaalf maanden risicovolle seks. Zij hadden seks met iemand met wie ze geen vaste relatie hadden en gebruikten daarbij geen condoom.



De GGD voert de regeling aanvullende seksuele gezondheid (ASG) uit. Een onderdeel is het programma Sense. Sense is gericht op het meer weerbaar maken van jongeren. Het is aan de GGD om binnen dat programma al dan niet te specificeren, zoals op LHBTI. Daarnaast geeft het ministerie van VWS instellingssubsidies aan Soa Aids NL (SANL) en Rutgers WPF. Zij besteden in hun programma jeugd aandacht aan weerbaarheidsvergroting van jongeren (Toelichting VWS, 2015).

4.4.7 Kinderrechtenbeschouwing

Kinder- en zuigelingensterfte

Verdragsstaten hebben de verplichting kindersterfte tegen te gaan (art. 24 lid 2 onder a IVRK). Daarnaast is het van belang dat er goede zorg bestaat rondom de zwangerschap van vrouwen, omdat die invloed heeft op de gezondheid van het kind, ook na de geboorte, en omdat een slechte gezondheid van de moeder de kans op zuigelingensterfte kan vergroten (zie General Comment nr. 15, par. 18). In Nederland komt babysterfte steeds minder vaak voor en ook steeds minder kinderen komen te overlijden aan een niet-natuurlijke oorzaak, zoals een ongeluk. Het aantal doodgeborenen neemt al een aantal jaren fors af.

De discussie over euthanasie bij kinderen ligt (inter)nationaal zeer gevoelig. Het recht op leven (art. 6 IVRK), maakt duidelijk dat euthanasie slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegepast mag worden. Bij het bespreken van artikel 6 IVRK is het VN-Kinderrechtencomité in de *Concluding Observations* van 2015 uiterst kritisch naar Nederland en blijft het haar zorgen uiten over de onvoldoende transparante praktijk en het toezicht op die praktijk en beveelt zelfs aan om te overwegen om euthanasie voor patiënten onder de 18 jaar af te schaffen (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 29).

In Nederland is besloten om levensbeëindiging op verzoek binnen strikte grenzen toe te staan. Kinderen onder de twaalf worden hiervan uitgesloten, omdat zij wettelijk wilsonbekwaam zijn. Sommige kinderen onder de twaalf zullen echter wel in staat zijn om een dergelijke beslissing te maken, wat de vraag oproept in hoeverre de huidige leeftijdsgrens gerechtvaardigd kan worden (Liefwaard, 2015) en of een wilbekwaamheidstoets niet passender is (vgl. de wetgeving in België). Binnen het huidige wettelijke systeem zal het recht op leven (art. 6 IVRK) van een kind beschermd moeten worden en moeten zeer strenge zorgvuldigheidseisen gelden bij het toepassen van euthanasie. Ook dient de praktijk voldoende transparant te zijn en zeer nauwkeurig gemonitord te worden.

Toegang tot gezondheidszorg

De overheid heeft de plicht zich in te zetten voor 'de grootst mogelijke mate' van gezondheid en gezondheidsvoorzieningen van kinderen (art. 24 IVRK; VN-Kinderrechtencomité, 2013) en op een voor de ontwikkeling van het kind toereikende levensstandaard (art. 27 IVRK). Kinderen met een handicap verdienen bijzondere zorg van de overheid (art. 23 IVRK). Om het recht op gezondheid te verwezenlijken, moet Nederland volgens artikel 23 lid 2 IVRK 'passende maatregelen' nemen.

Voor jongeren met psychische problemen bestaat er de kortdurende (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Naast de eerstelijns zorg is er de specialistische curatieve GGZ, bedoeld voor ingewikkelde tot zware psychische aandoeningen. Per 1 januari 2015 is de jeugd-GGZ overgeheveld naar de nieuwe Jeugdwet.

Kinderen die langdurige zorg nodig hebben, konden tot en met 2014 een AWBZ-indicatie krijgen. In 2014 waren er 78 duizend jongeren met een AWBZ-indicatie. Een deel van deze zorg is per 1 januari 2015 overgegaan naar de nieuwe Jeugdwet. Een ander deel van deze groep valt per 1 januari 2015 onder de Wet langdurige zorg (Wlz). Het is nog onduidelijk of de jeugdhulp voor alle kinderen die daar in 2013 en 2014 aanspraak op maakten in 2015 voor hen beschikbaar is gebleven. Daarnaast bestaan er zorgen over de toegang tot de jeugdhulp en de kwaliteit van de zorg na de stelselwijzigingen. De Kinderombudsman voert in 2015 drie keer een onderzoek uit naar de toegang tot en kwaliteit van de gedecentraliseerde jeugdhulp. Inmiddels zijn er twee deelrapportages gepubliceerd (zie Kinderombudsman 2015a en Kinderombudsman 2015b). In de Kinderrechtenmonitor van 2016 zal uitgebreid gereflecteerd worden op de overgang naar de jeugdwet en de Wlz en de gevolgen hiervan voor kinderen.

Kinderen met een handicap

Ieder kind met een handicap heeft recht op bijzondere zorg. Daarnaast moeten landen volgens artikel 23 IVRK erkennen dat ieder geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind een volwaardig en behoorlijk leven dient te hebben, in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid en actieve deelname aan de samenleving bevorderen. In General Comment nr. 9 weidt het VN-Kinderrechtencomité verder uit over de verplichtingen van lidstaten jegens kinderen met een handicap. Zo moeten staten systemen opzetten en ontwikkelen voor de verzameling van data die accuraat, gestandaardiseerd en een realistische weergave van de situatie zijn. In Nederland zijn geen recente cijfers bekend over het aantal kinderen dat één of meerdere handicaps heeft. Het is dan ook van belang om scherp in beeld te hebben om welke kinderen het precies gaat en welke zorgbehoeften zij hebben.

Nederland is nog geen partij bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. In juli 2014 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend, maar het moet nog behandeld worden (Kamerstukken II 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 2). Het realiseren van een inclusieve samenleving, op basis van het Verdrag, moet volgens de staatssecretaris op lokaal niveau plaatsvinden en heeft tijd nodig. Ratificatie is van belang omdat het Verdrag, als aanvulling op al bestaande mensenrechtenverdragen zoals het IVRK, voorziet in het bevorderen van participatie van volwassenen én kinderen met een beperking en het aanpakken van diverse andere belemmeringen van mensen met een handicap. Het is dan ook niet wenselijk dat de ratificatie van dit verdrag te lang op zich laat wachten.

Psychosociale gezondheid

Nederland is op basis van artikel 6 IVRK verplicht de ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Dit betekent dat ook de psychosociale gezondheid van kinderen gemonitord en beschermd moet worden. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in General Comment nr. 15 (2013, par. 38) zijn zorgen geuit over de toename van psychische problemen onder jongeren. In Nederland is één op de tien 16- tot 20-jarigen psychisch ongezond. Een verdubbeling vergeleken met de 12- tot 16-jarigen.

Het Kinderrechtencomité heeft haar zorgen geuit over het aantal Nederlandse jongeren dat zelfmoord pleegt. In de *Concluding Observations* (2015) beval het Comité Nederland dan ook aan onderzoek te doen naar de oorzaken van zelfdoding onder jongeren en te zorgen voor laagdrempelige toegang tot psychische hulp voor jongeren (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 45(d)).

In Nederland is één op de tien 16- tot 20-jarigen psychisch ongezond. Een verdubbeling vergeleken met de 12- tot 16-jarigen.

Het VN-Kinderrechtencomité waarschuwt ook voor over-medicalisering en moedigt staten aan om psychosociale problemen zo vroeg mogelijk aan te pakken (General Comment nr. 15, 2013, par. 38). Het Kinderrechtencomité signaleert in de *Concluding Observations* ten aanzien van Nederland dat het aantal kinderen dat gediagnosticeerd wordt met AD(H)D sterk is toegenomen en dat over-medicatie eveneens toeneemt (par. 44 (a)-(b)). Het Comité heeft aanbevolen onderzoek te doen naar het toegenomen aantal diagnoses en de effectiviteit van niet-medische behandeling van AD(H)D (par. 45 (c)). De Gezondheidsraad heeft ook zijn zorgen geuit over het toenemende aantal kinderen dat medicatie gebruikt voor ADHD. Het is positief dat de staatssecretaris deze zorgen deelt en een plan van aanpak heeft opgesteld om over-medicalisering van kinderen die de diagnose ADHD hebben gekregen aan te pakken. Demedicalisering is daarnaast een van de doelstellingen in de Jeugdwet. Het is wel van belang dat passende zorg gewaarborgd is voor kinderen met psychische problemen en dat demedicalisering niet betekent dat kinderen helemaal geen aanspraak kunnen maken op zorg. Na 2015 zal moeten blijken in hoeverre de specialistische jeugd-GGZ toegankelijk is voor kinderen en jongeren die dat nodig hebben.

Leefstijl

Volgens artikel 24 van het IVRK heeft ieder kind het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid. In het kader van dit artikel is het zorgelijk te zien dat een groot deel van de Nederlandse kinderen de Nederlandse Norm Gezond Bewegen (NNGB) niet haalt. Daarbij komt nog dat kinderen ver boven de richtlijn zitten wat betreft sedentair gedrag. Dit is gedrag waarbij nauwelijks



energie wordt verbruikt. Dit heeft deels te maken met het feit dat kinderen op school veel zitten, maar ook met het feit dat kinderen buiten school veel tv kijken en computeren. Het is goed om te zien dat de overheid in haar beleid ruim aandacht besteedt aan sporten en dit zoveel mogelijk stimuleert.

In artikel 31 van het IVRK en General Comment nr. 17 (2013) staat dat ieder kind recht heeft op vrije tijd, spelen en op deelname aan culturele en artistieke activiteiten en dat kinderen buiten moeten kunnen spelen in een diverse en fysiek uitdagende omgeving die bovendien veilig is. Er zou dan ook meer aandacht moeten zijn voor de inrichting van schoolpleinen. Kinderen vinden deze saai en worden op het schoolplein niet uitgedaagd om te bewegen. Hajer (2015) merkt op dat spelen vaak pas aandacht krijgt van beleidsmakers en bestuurders als het andere belangen dient, zoals de strijd tegen overgewicht of het aantrekkelijk maken van de stad voor gezinnen. Kinderen zouden zelf meer invloed moeten kunnen hebben op de inrichting van hun buurt, zodat deze voor hen aantrekkelijker wordt.

Gelet op het feit dat kinderen het recht hebben op een zo goed mogelijke gezondheid is het ernstig dat het aantal kinderen met overgewicht nog steeds toeneemt. Dat de overheid zich inspant om dit groeiende probleem aan te pakken is te waarderen. Tieners voldoen vaak niet aan de richtlijnen voor gezond eten en dit draagt bij aan de hoeveelheid kinderen met overgewicht. Het VN-Kinderrechtencomité heeft aanbevolen dat alle kinderen in Nederland toegang moeten hebben tot informatie en onderwijs over voeding en tot gezonde voeding, zodat gezonde eetgewoonten gestimuleerd kunnen worden (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 43 (b)).



Tieners voldoen vaak niet aan de richtlijnen voor gezond eten en dit draagt bij aan de hoeveelheid kinderen met overgewicht.

Het is een positieve ontwikkeling dat de overheid de NIX18-campagne is gestart om roken en drinken onder jongeren te ontmoedigen. Kinderen hebben volgens artikel 33 van het IVRK het recht op bescherming tegen drugs en psychotrope middelen. Het is van belang dat de handhaving van de verhoogde leeftijdsgrens voor het aanschaffen van sigaretten en alcohol verbetert zodat er daadwerkelijk resultaten geboekt kunnen worden met de NIX18-campagne. Het zou passend zijn om in het licht van deze campagne ook aandacht te besteden aan andere drugs, zoals cannabis en ecstasy, nu ook deze drugs door jongeren worden gebruikt. Het VN-Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan kinderen en jongeren voldoende informatie te geven en vaardigheden te leren om zo roken, drinken en drugsgebruik tegen te gaan (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 47 (b)).

4.5

Caribisch Nederland

4.5.1 Armoede

Een van de grootste problemen op de BES-eilanden is armoede. Het familie-inkomen en de koopkracht zijn fors achteruit gegaan sinds de staatkundige veranderingen van 10 oktober 2010. Naar schatting leeft 60 procent van de bevolking onder de armoedegrens (College voor de Rechten van de Mens, 2014). Ouders moeten veel werken en lange dagen maken om het hoofd boven water te houden. De armoede heeft invloed op de zorg van ouders voor hun kinderen. Bovendien is er een relatie tussen het armoedeprobleem op de BES en het huiselijk geweld waar ook kinderen slachtoffer van zijn (zie domein 2, par. 2.8).

De ministerraad heeft ingestemd met een wetsvoorstel dat een inkomensonafhankelijke kinderbijslagvoorziening voor de BES-eilanden regelt. Dit komt in de plaats van de huidige fiscale tegemoetkoming voor kinderen. Hiermee hoopt het kabinet verder te kunnen bijdragen aan de armoedebestrijding op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3). De huidige fiscale tegemoetkoming bereikt maar een beperkt aantal gezinnen. De tegemoetkoming wordt namelijk alleen uitgekeerd aan gezinnen met een inkomen boven een vastgelegde belasting- en premievrije som. Naar schatting profiteren ongeveer 3.000 kinderen in gezinnen daardoor niet van de fiscale tegemoetkoming omdat het gezin een te laag inkomen heeft. Door uit te gaan van een voor ieder kind gelijke inkomensonafhankelijke kinderbijslagvoorziening krijgen ook de ouders die geen gebruik kunnen maken van de fiscale kinderkorting een tegemoetkoming

van de overheid voor de onderhoudskosten van hun kind. Daarmee draagt het wetsvoorstel bij aan de ontwikkelingskansen van kinderen in Caribisch Nederland. In totaal raakt het wetsvoorstel ongeveer 5.000 kinderen, terwijl er nu naar schatting 2.000 kinderen zijn van wie de ouders profiteren van de fiscale tegemoetkoming (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3).

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat alle in Caribisch Nederland wonende ouders voor hun thuiswonende kinderen onder de 18 jaar een tegemoetkoming voor de kosten van levensonderhoud ontvangen. Wie niet de ouder is, maar wel voor het kind zorgt en bij wie het kind tot de huishouding hoort, kan ook aanspraak maken op de kinderbijslag BES (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3). De nieuwe maatregel moet 1 januari 2016 ingaan (Rijksoverheid, 2015).

4.5.2 Psychische zorg en middelengebruik

Het Jaarverslag over 2014 van de Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland (SVP-CN) geeft aan dat er steeds meer aandacht is voor kinderen en jongeren. Om de kinder- en jeugdpsychiatrie goed te kunnen organiseren is het belangrijk om beter zicht te krijgen op de zorgbehoeften van de jeugd (SVP-CN, 2015).

In de huidige situatie blijkt het in Caribisch Nederland niet goed mogelijk adequate GGZ zorg te leveren aan jongeren tussen de 10 en 18 jaar. Daarom schrijven de SVP-CN en de Jeugdgezondheidszorg Caribisch Nederland in samenwerking met de Expertisecentra Onderwijs Zorg op de drie eilanden een voorstel voor een residentiële voorziening op Bonaire voor jongeren in Caribisch Nederland (SVP-CN, 2015).

In de huidige situatie blijkt het in Caribisch Nederland niet goed mogelijk adequate GGZ zorg te leveren aan jongeren tussen de 10 en 18 jaar.

Wat betreft de kennis over middelengebruik is er allereerst gedegen onderzoek nodig. In 2014 zijn daarom voorbereidingen getroffen voor een veldonderzoek op Bonaire en Sint-Eustatius dat begin 2015 van start is gegaan (SVP-CN, 2015). Er is al begonnen met preventieactiviteiten gericht op het terugdringen middelengebruik. Doelgroep van deze activiteiten zijn kinderen en hun ouders (SVP-CN, 2015). Een voorbeeld is de voorlichtingscampagne 'B-Smart' voor groep 7 en 8 van de basisschool. En op Sint-Eustatius is een postercampagne gestart.

Daarnaast wordt er ook gewerkt aan een korte voorlichtingsfilm om jongeren op een laagdrempelige manier voor te lichten over alcohol, drugsgebruik en groepsdruk (SVP-CN, 2015).

4.5.3 Kinderrechtenbeschouwing

De staat heeft de positieve verplichting om ouders op passende wijze bijstand te verlenen bij het opvoeden van hun kinderen (artikel 18 en 27 IVRK). Elk kind moet op z'n minst voldoende eten, kleding en adequate huisvesting hebben. De inkomensonafhankelijke kinderbijslag voor gezinnen in Caribisch Nederland is een belangrijke positieve ontwikkeling. De wet die per 1 januari 2016 moet ingaan, draagt bij aan de armoedebestrijding onder gezinnen en daarmee aan de ontwikkelkansen voor kinderen. Naast de invoering van de kinderbijslag, blijft een brede aanpak van het armoedeprobleem belangrijk ook in het kader van de bestrijding van huiselijk geweld.

Op grond van artikel 26 IVRK heeft het kind het recht op de best mogelijke gezondheid en gezondheidsvoorzieningen. Hierbij gaat het ook om psychische hulp. De staat moet ervoor zorgen dat elk kind toegang heeft tot psychische hulp. Gebleken is dat de huidige situatie nog niet voorziet in adequate voorzieningen voor de groep jongeren tussen 10 en 18 jaar. Het is belangrijk dat dit verbetert. Ook het VN-kinderrechtencomité beveelt Nederland aan ervoor te zorgen dat ook in Caribisch Nederland de toegang tot zorg voor alle kinderen gelijk is (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 13). Daarnaast is het van belang beter zicht te krijgen op de zorgbehoeften van de jeugd.

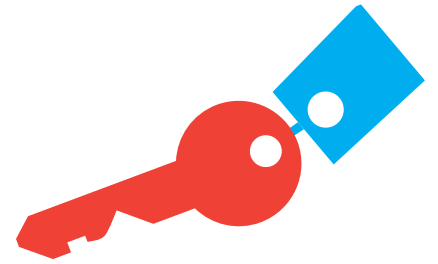
Het IVRK schrijft ook voor dat dat jongeren beschermd moeten worden tegen drugsgebruik (artikel 33 IVRK). Er is met verschillende preventieactiviteiten gestart, maar er is daarnaast gedegen onderzoek nodig naar middelengebruik door de jeugd in Caribisch Nederland.





—
4.6
—

Conclusies en aanbevelingen



4.6.1 Conclusies

Leefomstandigheden

Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, is ook in 2013 verder toegenomen. In het bijzonder kinderen in (grote) eenoudergezinnen (vaak alleenstaande moeders), kinderen die opgroeien in een gezin dat rondkomt van de bijstand en kinderen uit gezinnen met een niet-westerse achtergrond lopen een groot risico om in armoede op te groeien. De sociale uitsluiting en het gebrek aan ontwikkelkansen door armoede moet topprioriteit blijven van het Rijk en gemeenten. De overheid heeft in 2014 extra middelen ingezet voor kinderen die opgroeien in armoede. Het armoedebelief wordt echter per gemeente bepaald en verschilt daarom aanzienlijk per gemeente. Positief is dat het door de Kinderombudsman geïntroduceerde kindpakket is bij gemeenten in opkomst is.

Ook in 2013 zijn er geen duidelijke cijfers over het aantal jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats buiten de maatschappelijke opvang. Het aantal zwerfjongeren wordt in 39 centrumgemeenten geschat op 2.800. Bij de maatschappelijke opvang ontvingen 2.554 kinderen jonger dan 18 jaar en ruim zes duizend jongeren tussen de 18 en 23 jaar hulp.

Gezondheid

Bijdragen aan een gezond leven gebeurt al vanaf de geboorte van een kind. Inenten tegen besmettelijke ziekten is niet verplicht, maar in Nederland is de vaccinatiegraad hoog. Daarnaast is kindersterfte in de afgelopen jaren sterk afgenomen. Euthanasie bij kinderen blijft een zeldzaamheid. In de huidige Euthanasiewet is levensbeëindiging op verzoek pas mogelijk vanaf 12 jaar met instemming van de ouders. Vanaf 16 jaar kan een kind zonder instemming van de ouders besluiten tot euthanasie, mits wilsbekwaam. Het VN-Kinderrechtencomité is in de Concluding Observations van 2015 uiterst kritisch over het Nederlandse euthanasiebeleid voor minderjarigen. Het Comité is bezorgd over de onvoldoende transparante praktijk en het toezicht en beveelt zelfs aan om te overwegen om euthanasie onder de 18 jaar af te schaffen. Toch pleit de NVK ervoor om euthanasie voor alle minderjarigen mogelijk te maken en 'het wilsbekwaamheidscriterium' als toets te gebruiken.

Eén op de tien 16- tot 20-jarigen in Nederland is psychisch ongezond. Voor jongeren met psychische problemen is er de kortdurende geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Deze zorg werd tot en met 2014 gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw). In 2012 waren er 65 duizend minderjarige jongeren die een beroep deden op de eerstelijns GGZ. Naast de eerstelijns zorg is er de specialistische curatieve GGZ, bedoeld voor ingewikkelde tot zware psychische aandoeningen. In 2012 maakten 212 duizend jongeren van deze tweedelijns zorg gebruik. Helaas is niet bekend hoeveel kinderen in 2013 en 2014 gebruikt maakten van geestelijke gezondheidszorg.

Kinderen die langdurige zorg nodig hebben, konden tot en met 2014 een AWBZ-indicatie krijgen. Een deel van deze zorg is per 1 januari 2015 overgegaan naar de nieuwe Jeugdwet. Naast de Jeugdwet is ook de Wet langdurige zorg (Wlz) ingevoerd voor mensen die blijvend zijn aangewezen op toezicht of 24-uurszorg. Er zijn zorgen of kinderen en jongeren na de decentralisatie van de jeugdwet voldoende toegang houden tot zorg en deze zorg ook van voldoende kwaliteit is. De Kinderombudsman doet in 2015 drie keer onderzoek naar de Jeugdwet, twee deelrapporten zijn reeds gepubliceerd (zie de Kinderombudsman 2015a en 2015b). Onder andere blijkt dat niet alle gemeenten de jongeren met een hulpbehoefte begin 2015 goed in beeld hadden.

Naar schatting heeft tussen de 3,13 procent en 3,7 procent van alle kinderen in Nederland tussen 0 en 18 jaar een motorisch, zintuiglijk of verstandelijke handicap. Bij 60 procent van de kinderen met een handicap is sprake van een verstandelijke handicap. Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is door Nederland in 2007 ondertekend, maar tot op heden nog niet geratificeerd. Ratificatie is nodig om alle belemmeringen voor participatie van gehandicapte kinderen weg te nemen.

De Gezondheidsraad en het VN-Kinderrechtencomité hebben zorgen over het toenemende aantal kinderen dat gediagnosticeerd wordt met en medicatie gebruikt voor ADHD. Daarnaast is overgewicht in toenemende mate een probleem. Sinds begin jaren '80 is het aandeel kinderen met overgewicht vooral onder de oudere tieners fors toegenomen. Daarnaast is het zorgelijk dat veel jongeren niet voldoen aan de norm voor gezond bewegen en de normen voor gezond eten.

In 2014 gaf 4,8 procent van 12- tot 16-jarigen en 23 procent van de 16- tot 20-jarigen aan wel eens te roken. Ruim 14 procent van de 12- tot 16-jarigen en 75 procent van alle 16- tot 20-jarigen zei in de afgelopen 12 maanden wel eens alcohol te hebben gedronken. Na alcohol is cannabis de meest gebruikte drugs onder jongeren. Het is van belang dat er meer aandacht komt voor het bestrijden van het gebruik van cannabis maar ook van ecstasy onder jongeren.

Sinds 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens voor alcohol en sigaretten verhoogd naar 18 jaar. Dat is een goede stap om alcohol- en tabaksgebruik onder jongeren terug te dringen. Het effect van de strafbaarstelling op het drinken van alcohol onder jongeren is nog niet bekend.

Bijna alle 16- tot 20-jarige meisjes die seksueel actief zijn, geven aan gebruik te maken van anticonceptiemiddelen (96 procent). Nederland kent in vergelijking met andere Europese landen relatief weinig tienermoeders dat te maken heeft met de manier waarop wordt omgegaan met anticonceptie en abortus.

Caribisch Nederland

Armoede is een van de grootste problemen op de BES-eilanden. In 2015 is een wetsvoorstel ingediend dat een inkomensonafhankelijke kinderbijslagvoorziening voor de BES-eilanden regelt. Kinderbijslag voor gezinnen in Caribisch Nederland is een belangrijke ontwikkeling, omdat het bijdraagt aan de ontwikkelingskansen en armoedebestrijding onder gezinnen met kinderen. De kinderbijslagmaatregel moet op 1 januari 2016 ingaan. Daarnaast blijft een brede aanpak van armoede op de BES nodig, ook in het kader van de bestrijding van huiselijk geweld.

In Caribisch Nederland is er nog geen adequate GGZ-zorg voor jongeren tussen de 10 en 18 jaar. Er wordt gewerkt aan plannen om dit te verbeteren. Het VN-Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan ervoor te zorgen dat ook in Caribisch Nederland de toegang tot zorg voor alle kinderen gelijk is.

Er is in Caribisch Nederland weinig kennis over middelengebruik onder jongeren. In 2015 is gestart met onderzoek hiernaar. Daarnaast zijn preventieactiviteiten gestart, gericht op het terugdringen middelengebruik.

4.6.2 Aanbevelingen

Leefomstandigheden

1. Het Rijk en gemeenten moeten ervoor zorgen kinderen uit (grote) eenoudergezinnen, kinderen uit gezinnen die leven van een bijstandsuitkering, en kinderen uit gezinnen met een niet-westerse achtergrond extra (materiële) ondersteuning krijgen zodat zij gelijkwaardig kunnen deelnemen aan sociale, sportieve en culturele activiteiten en gelijke ontwikkelkansen krijgen.
2. Gemeenten moeten inzichtelijk maken hoeveel jongeren dakloos zijn en hoeveel jongeren en gezinnen met kinderen gebruik maken van de maatschappelijke opvang en of de beschikbaarheid en kwaliteit van deze opvang voldoende zijn.

Gezondheid

3. Gemeenten en instellingen moeten zorgen dat de hulp aan jeugdigen toegankelijk en passend is, tijdig wordt geboden en kwalitatief goed is.
4. De regering moet haast maken met de ratificatie van het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en belemmeringen voor de participatie van gehandicapte kinderen wegnemen.

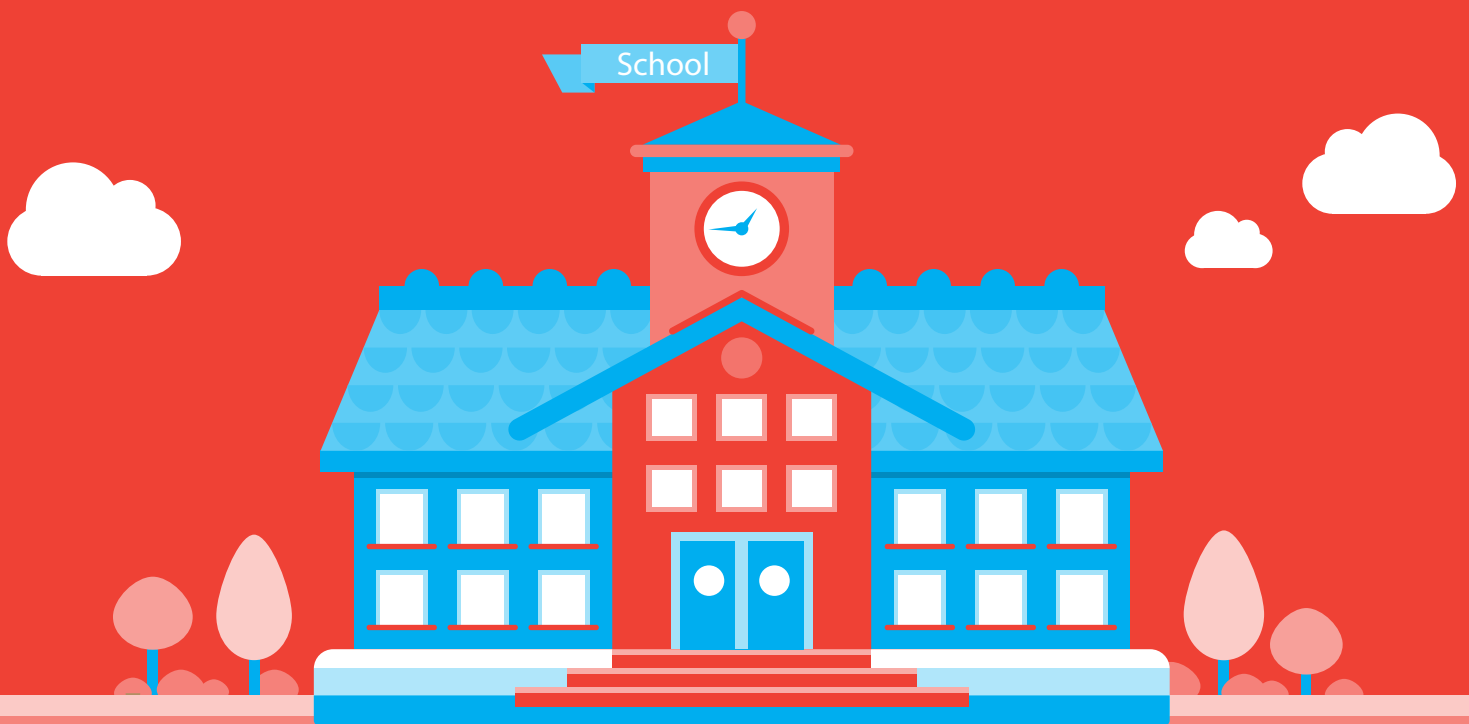
Caribisch Nederland

5. Het Rijk moet ervoor zorgen dat er een brede aanpak komt voor het armoedeprobleem op de BES-eilanden.
6. Investeer in de psychologische en psychiatrische hulpverlening voor kinderen in Caribisch Nederland, zodat zij adequate hulp kunnen krijgen.

Domein 5

Onderwijs

- 5.1 Inleiding**
- 5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**
- 5.3 Onderwijsdeelname en -prestaties**
- 5.4 Recht op onderwijs en passend onderwijs**
 - 5.4.1 *Invoering passend onderwijs*
 - 5.4.2 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 5.5 Toegang tot onderwijs**
 - 5.5.1 *Thuiszitters*
 - 5.5.2 *Voortijdig schoolverlaters*
 - 5.5.3 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 5.6 Kwaliteit van het onderwijs**
 - 5.6.1 *Zwakke scholen*
 - 5.6.2 *Sociale kwaliteit van scholen*
 - 5.6.3 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 5.7 Veiligheid op school**
 - 5.7.1 *Pesten*
 - 5.7.2 *Discriminatie*
 - 5.7.3 *Jongeren, onderwijs en (digitale) media*
 - 5.7.4 *Kinder- en mensenrechteneducatie*
 - 5.7.5 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 5.8 Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen**
 - 5.8.1 *Aard en omvang*
 - 5.8.2 *Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg*
 - 5.8.3 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 5.9 Caribisch Nederland**
 - 5.9.1 *Kwaliteit van het onderwijs*
 - 5.9.2 *Leerplicht*
 - 5.9.3 *Taalontwikkeling*
 - 5.9.4 *LHBTI-kinderen*
 - 5.9.5 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 5.10 Conclusies en aanbevelingen**
 - 5.10.1 *Conclusies*
 - 5.10.2 *Aanbevelingen*



5.1

Inleiding

Kinderen hebben recht op goed onderwijs. Een school moet het beste uit hun mogelijkheden halen en een veilige plek zijn. Dit hoofdstuk start met hoeveel kinderen onderwijs krijgen en hoe ze het doen op school. Dan komt passend onderwijs aan bod. De invoering daarvan in 2014 had als doel om zoveel mogelijk kinderen binnen het reguliere onderwijs een plek en aandacht te geven. Uiteraard is er ook aandacht voor de taaiere problemen rond toegang tot onderwijs, de thuiszitters en het aantal voortijdig schoolverlaters. Tot slot komen de kwaliteit van het onderwijs, de veiligheid, het onderwijs in behandelinstellingen en het onderwijs op Caribisch Nederland aan de orde.

5.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het recht op onderwijs is neergelegd in artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. In de aanhef staat dat dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen verwezenlijkt dient te worden. Basiselementen van het recht op onderwijs worden in de navolgende onderdelen van artikel 28 lid 1 IVRK genoemd. Zo moet de overheid basisonderwijs verplicht stellen en aan iedereen gratis aanbieden. De ontwikkeling van diverse soorten voortgezet onderwijs (algemeen- en beroepsonderwijs) moet worden aangemoedigd en toegankelijk zijn voor ieder kind. Daarom moeten verdragsstaten passende maatregelen treffen, zoals gratis voortgezet onderwijs en waar nodig financiële bijstand. Hoger onderwijs dient toegankelijk te worden gemaakt al naar gelang de capaciteiten van ieder kind. Op de overheid rust ook de verplichting kinderen te informeren en te begeleiden bij het maken van een onderwijs- en beroepskeuze. Ook moet de overheid maatregelen nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen. Artikel 28 lid 2 IVRK stelt dat de verdragsstaten alle passende maatregelen nemen om te verzekeren dat discipline op school geen inbreuk maakt op de menselijke waardigheid van het kind. De school moet een veilige omgeving zijn.

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

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

Gelijke behandeling in het onderwijs is een verplichting, evenals gelijke toegang tot onderwijs en scholen. Deze moeten toegankelijk zijn voor alle kinderen, dus ook voor arme kinderen, kinderen die opgesloten zitten of geen verblijfsvergunning hebben en leerlingen met een extra ondersteuningsvraag, zoals kinderen met een handicap of met leer- en/of gedragsproblemen. Daarnaast dient de overheid volgens artikel 2 IVRK alle passende maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van discriminatie (lid 2), zoals discriminatie op grond van geaardheid of afkomst. Ook pesten (zowel fysiek als mentaal, maar ook digitaal) maakt hier onderdeel van uit.

Bij het inrichten van het onderwijsbeleid dienen de belangen van het kind een eerste overweging te vormen (artikel 3 lid 1 IVRK). Artikel 6 IVRK behelst het recht op ontwikkeling en daarbij is het belang van onderwijs evident. Het recht om gehoord te worden over beslissingen die hen aangaan op grond van artikel 12 IVRK, geldt ook zeker voor leerlingen. Deze bepaling maakt onderdeel uit van participatierechten waartoe ook artikel 17 IVRK (het recht op informatie en de rol van massamedia daarbij) behoort dat stelt dat ieder kind recht heeft op toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen en in het bijzonder op informatie en materialen die zijn of haar welzijn en gezondheid bevorderen. De overheid zou de productie en verspreiding hiervan moeten stimuleren en ervoor moeten zorgen dat kinderen beschermd worden tegen schadelijke informatie. Overigens moet de overheid op basis van artikel 42 IVRK ook zorgen voor informatie over het Kinderrechtenverdrag, zodat dit verdrag algemeen bekend wordt bij kinderen en volwassenen. Ook hier ligt een taak voor het onderwijs.

5.3

Onderwijsdeelname en onderwijsniveau

In Nederland gaan bijna alle kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar naar school. Kinderen van 4 jaar zijn nog niet verplicht naar school te gaan, maar bijna alle 4-jarigen gaan al wel naar school. In Nederland zijn kinderen vanaf 5 jaar tot hun 16^e leerplichtig. Beschikken ze daarna niet over een startkwalificatie dan moeten ze volgens de kwalificatieplicht onderwijs volgen tot ze 18 jaar zijn (Rijksoverheid, 2015a). Een startkwalificatie houdt een diploma in op minimaal vwo, havo of mbo 2 niveau.

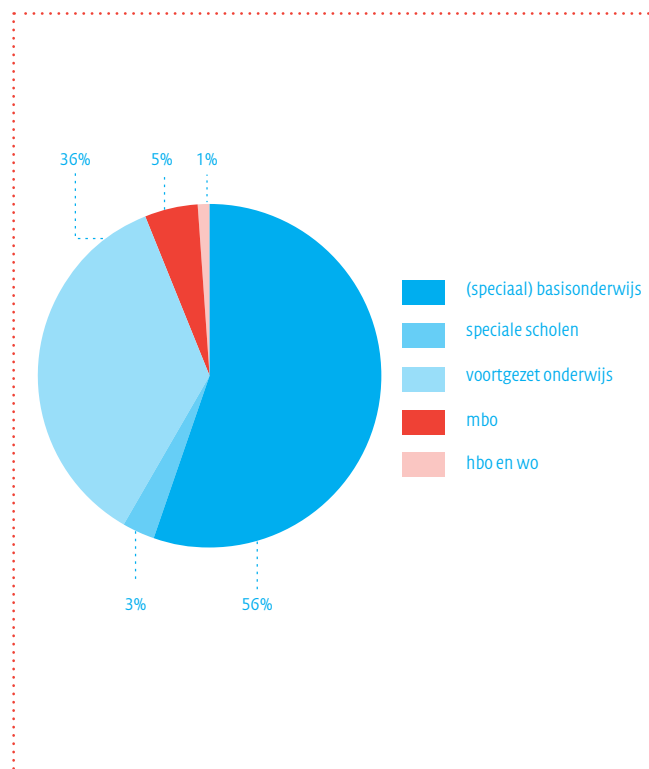
In het schooljaar 2014-2015 volgde 98 procent van de 4- tot 18-jarigen een opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs.

In het schooljaar 2014-2015 volgde 98 procent van de 4- tot 18-jarigen een opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs. De kinderen die dat niet doen, gaan bijvoorbeeld naar een particuliere school of een school in het buitenland. Ook zijn dit kinderen die al dan niet ten onrechte thuiszitten.

Van de 4- tot 18-jarigen die onderwijs volgden in het schooljaar 2014-2015, gingen 1,5 miljoen kinderen naar een basisschool of een speciale basisschool en 71 duizend kinderen naar een speciale school voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs. Speciale basisscholen zijn bedoeld voor moeilijk lerende kinderen, kinderen met opvoedingsmoeilijkheden en alle andere kinderen die speciale ondersteuning en aandacht nodig hebben. Speciaal onderwijs is onderwijs voor kinderen met een handicap, chronische ziekte of een stoornis. Deze kinderen krijgen in het speciaal onderwijs meer aandacht en ondersteuning dan in het gewone onderwijs (Rijksoverheid, 2015a). Zowel het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs als op de speciale basisscholen is vergeleken met het schooljaar 2013-2014 licht gedaald. Naar verhouding gaan nog net zoveel kinderen naar het speciaal basisonderwijs of een speciale school (CBS, 2014-2015a).

In 2014 gingen 957 duizend tieners naar het voortgezet onderwijs en 124 duizend naar het middelbaar beroepsonderwijs. Een heel klein deel van de jongeren (1 procent) volgde voor hun 18^e een opleiding in het hoger onderwijs. Hierbij gaat het vooral om het hoger beroepsonderwijs (CBS, 2014-2015b).

Figuur 5.1 Leerlingen (0 tot 18 jaar) naar onderwijssoort, 2014/'15*



Bron: CBS.
* Cijfers zijn voorlopig.

De kinderen die naar het speciaal onderwijs gaan, hebben meer ondersteuning nodig dan het reguliere onderwijs kan bieden. Daarbij wordt op de speciale scholen een onderverdeling gemaakt in vier clusters:

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

Met de invoering van 'passend onderwijs' vormen de cluster 3 en 4 scholen samen met de reguliere scholen regionale samenwerkingsverbanden. Cluster 3 en 4 zijn de clusters waar de meeste leerlingen naar toe gaan. De cluster 1 en 2 scholen zijn landelijk georganiseerd wat te maken heeft met de specialistische expertise en het aantal kinderen dat naar dit type onderwijs gaat (Passend Onderwijs, 2015).

Op speciale scholen voor basisonderwijs vormen de moeilijk lerende kinderen (cluster 3), de zeer moeilijk opvoedbare kinderen (cluster 4) en de psychisch langdurig zieke kinderen (cluster 4) de grootste groepen, met respectievelijk 20, 18 en 17 procent. Op de speciale scholen voor voortgezet onderwijs vormen de zeer moeilijk opvoedbare jongeren (cluster 4) met 42 procent de grootste groep.



In het schooljaar 2014/'15 volgde **47 procent** van de 15-jarigen een **vmbo-opleiding** en **40 procent** een **havo of vwo-opleiding**.

Zowel in het basis- als het voortgezet speciaal onderwijs vormen jongens ruim 70 procent van de totale leerlingpopulatie. Bij de zeer moeilijk opvoedbare kinderen op de speciale scholen voor het basisonderwijs is dit aandeel zelfs bijna 85 procent (CBS, 2013-2014).

Het onderwijsniveau in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen. Steeds meer mensen zijn hoogopgeleid en hun aantal zal nog verder groeien. Zo is het aandeel hoogopgeleiden onder de 25- tot 35-jarigen twee keer zo groot als onder 65- tot 75-jarigen (CBS, 2014). Omdat veel minderjarige jongeren nog onderwijs volgen, is nog niet bekend welk niveau zij uiteindelijk zullen behalen. Wel geeft het onderwijs dat 15-jarigen nu volgen al een indicatie. In 2014-2015 volgde 47 procent van de 15-jarigen een vmbo-opleiding en 40 procent een havo of vwo-opleiding. In de afgelopen jaar is het aandeel 15-jarige vmbo-ers licht afgenomen, terwijl het aandeel havisten en vwo-ers juist is toegenomen: in het schooljaar 2005/'06 ging het om respectievelijk 49 en 36 procent (CBS 2014-2015b, Van Groenigen, 2015).

5.4

Recht op onderwijs en passend onderwijs

Het recht op onderwijs voor kinderen staat niet expliciet in de Nederlandse wet. Het recht op onderwijs, zoals neergelegd in internationale verdragen, is in Nederland gewaarborgd met kosteloos onderwijs voor iedere in Nederland verblijvende leer- of kwalificatieplichtige jongere (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Kinderen zijn tot hun achttiende leerplichtig of tot hun zestiende als ze dan een startkwalificatie hebben (minimaal een diploma op vwo, havo of mbo 2 niveau). De plicht om onderwijs te volgen eindigt na je zestiende verjaardag met het behalen van een startkwalificatie (minimaal een diploma op vwo, havo of mbo 2 niveau) of met het bereiken van de leeftijd van achttien jaar.

De toegang tot het onderwijs is voor ieder kind gelijk. Ook als een minderjarige vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft, volgt hij of zij onderwijs onder dezelfde voorwaarden als alle andere jongeren. Wie niet rechtmatig in Nederland verblijft, mag geen nieuwe opleiding starten na zijn of haar achttiende verjaardag. De opleiding die zij voor hun achttiende zijn begonnen, mogen ze wel afmaken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

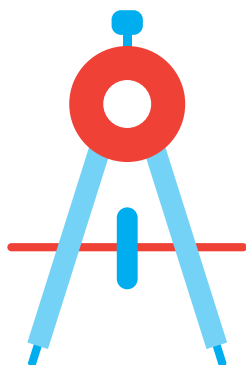
5.4.1 Invoering passend onderwijs

Op 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs in werking getreden. Deze wet geldt voor alle scholen in het primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO), het speciaal onderwijs (SO) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Het doel is dat zoveel

mogelijk leerlingen een passende onderwijsplek krijgen in het reguliere onderwijs. Passende ondersteuning in het reguliere onderwijs voorkomt dat kinderen worden doorverwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor kinderen die dat nodig hebben blijft het (voortgezet) speciaal onderwijs wel bestaan. Ook moet het passend onderwijs het aantal thuiszitters terugdringen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a).

Voor de invoering van het passend onderwijs bestond het systeem van de leerlinggebonden financiering, ook wel het 'rugzakje' genoemd. De leerlinggebonden financiering werd verstrekt op basis van een (medische) indicatie. Het budget ging rechtstreeks naar de school. Met invoering van het passend onderwijs gaat het budget voor leerlingen die extra ondersteuningsbehoeften hebben naar het regionale samenwerkingsverband waarin de scholen samenwerken (Rijksoverheid, 2015b). In totaal zijn er 152 samenwerkingsverbanden: 77 in het primair onderwijs en 75 in het voortgezet onderwijs. Het mbo heeft geen samenwerkingsverbanden (Informatiepunt passend onderwijs, 2015).

Met de invoering van het passend onderwijs hebben scholen een zorgplicht gekregen voor leerlingen die zich aanmelden maar ook voor kinderen die al op school zitten. De zorgplicht houdt in dat scholen onderzoeken of zij kinderen die extra onderwijsondersteuning nodig hebben passende begeleiding kunnen bieden. Wanneer dat niet mogelijk is, organiseert de school in overleg met de ouders een passende plek op een andere reguliere of speciale school. Scholen kunnen een beroep doen op het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat passend onderwijs in de regio mogelijk is dankzij samenhangende voorzieningen binnen en tussen scholen. Ook beslist het samenwerkingsverband of een leerling toelaatbaar is tot het speciaal basisonderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs (Informatiepunt passend onderwijs, 2015). Uiteindelijk is het dus een gedeelde verantwoordelijkheid van scholen en samenwerkingsverbanden om ervoor te zorgen dat alle kinderen een passende onderwijsplek krijgen (Kinderombudsman, 2015b).



Voortgang van het passend onderwijs

De zesde voortgangsrapportage passend onderwijs (november 2014) van het ministerie van OCW meldt een goede start van het passend onderwijs vanaf 1 augustus 2014. Bij de verdere ontwikkeling van passend onderwijs is volgens het ministerie specifiek aandacht nodig voor de betrokkenheid van ouders en leerkrachten bij passend onderwijs en voor een dekkend aanbod van voorzieningen. Ook is aandacht nodig voor samenwerking met gemeenten en jeugdhulp en voor de interne organisatie van de samenwerkingsverbanden, die volgens onderzoek van de Inspectie onderling nog veel verschillen tonen (Ministerie van OCW 2014b).

In de zevende voortgangsrapportage passend onderwijs (juni 2015) constateert het ministerie dat de goede start zich gedurende het eerste schooljaar heeft doorgezet maar dat het passend onderwijs nog niet klaar is. Voor een goede betrokkenheid van leerkrachten, stimuleert het ministerie dat samenwerkingsverbanden leerkrachten informeren en faciliteren in hun rol. Verder heeft het steunpunt Ouders&Onderwijs in het schooljaar 2014-2015 veel vragen ontvangen van ouders waaruit blijkt dat ouders niet altijd weten waar ze terecht kunnen met vragen over passend onderwijs. Het steunpunt blijft voorlopig bestaan. Verder meent driekwart van de directeuren in het primair onderwijs dat er een dekkend aanbod voor passend onderwijs is binnen het samenwerkingsverband. In het voortgezet onderwijs wordt dit door de helft van de directeuren aangegeven (Jepma & Beekhoven, 2015; Rekers-Mombarg & Bosker, 2015). Maar het ministerie noemt ook dat voor leerlingen voor wie geen onderwijsaanbod bestaat het vaak wel lukt om maatwerk te bieden. Daarnaast bericht het ministerie dat zij samen met Ingrado, de bracheorganisatie voor leerplicht, met gemeenten en samenwerkingsverbanden gaan bespreken hoe zij kunnen voorkomen dat leerlingen thuis komen te zitten zonder onderwijs. Verder blijkt uit een pilotproject in 9 regio's dat er nog weinig zicht is op het aantal leerlingen dat zowel extra onderwijsondersteuning op school krijgt als jeugdhulp ontvangt (Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015c).

Knelpunten in het passend onderwijs

Bij de Kinderombudsman is het aantal vragen, signalen en klachten over het onderwijs in 2014 verdubbeld is ten opzichte van 2013 (de Kinderombudsman 2015a). Er komen veel meldingen binnen over kinderen voor wie het niet lukt om een passende onderwijsplek te vinden. In zijn onderzoek naar de knelpunten in het passend onderwijs (september 2015) constateert de Kinderombudsman dat niet alle kinderen die in het schooljaar 2014-2015 zonder onderwijs thuis zitten, onder het passend onderwijs vallen. Dat wil zeggen dat de zorgplicht van scholen er niet toe heeft geleid dat de thuiszittersproblematiek is opgelost. De wettelijke zorgplicht geldt alleen voor kinderen met een specifieke onderwijsbehoefte, terwijl er ook kinderen om andere, vaak complexe, redenen thuis komen te zitten.

Bij de Kinderombudsman is het aantal vragen, signalen en klachten over het onderwijs in 2014 verdubbeld is ten opzichte van 2013.

De Kinderombudsman constateert dat er bovendien een gebrek is aan doorzettingsmacht. Als een kind zich aanmeldt bij een school maar er komt geen passende oplossing vanuit de school of het samenwerkingsverband, dan is er in veel gevallen niemand die een knoop doorhakt. Een andere bevinding van de Kinderombudsman is dat er nog onvoldoende mogelijkheden zijn voor het bieden van maatwerk. Het gaat dan vooral om onderwijs voor kinderen voor wie de schoolgang niet vanzelfsprekend is en die gebaat zijn bij onderwijs op een andere locatie dan de school – in uitzonderlijke gevallen aangeboden via een particuliere instelling. Ook ziet de Kinderombudsman dat ouders van kinderen met een specifieke onderwijsbehoefte nog te weinig toegang hebben tot informatie over hun rechtspositie en over de ondersteuning die zij kunnen krijgen, bijvoorbeeld van een onderwijsconsulent.

In de praktijk van het passend onderwijs ziet de Kinderombudsman dat het kind nog niet altijd centraal staat. Kinderen voelen zich niet altijd gehoord en gezien, terwijl het over hén gaat. In het verlengde daarvan constateert de Kinderombudsman dat de communicatie hapert tussen de ouders en het kind enerzijds en de school en het samenwerkingsverband anderzijds. Ook ziet de Kinderombudsman situaties waarin de belangen van de school of financiële overwegingen prevaleren boven het zoeken naar de best mogelijke onderwijsplek voor het kind. De zorgplicht wordt in die gevallen niet of niet zorgvuldig uitgevoerd. Dat wordt bevestigd door een peiling van de Algemene Vereniging van Schoolleiders waaruit blijkt dat schoolleiders terughoudend zijn met het inschrijven van leerlingen als ze er niet zeker van zijn ondersteuning te kunnen bieden. Daardoor blijven ouders verantwoordelijk voor het vinden van een passende onderwijsplek (Algemene Vereniging Schoolleiders, 2015b). Ook het georganiseerd krijgen van de combinatie van onderwijs en zorg voor kinderen met complexe problematiek verloopt vaak moeizaam. Al met al concludeert de Kinderombudsman dat het slagen van het passend onderwijs vaak van het lef van de betrokken professionals afhangt (de Kinderombudsman 2015b).

Onderwijsconsulenten en geschillencommissie passend onderwijs

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Passend Onderwijs kunnen ouders en scholen kosteloos gebruik maken van een onafhankelijke

onderwijsconsulent. Onderwijsconsulenten zijn inzetbaar bij conflicten en problematiek rond plaatsing, schorsing en verwijdering van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Ook proberen onderwijsconsulenten oplossingen te vinden voor kinderen die langdurig thuiszitten zonder uitzicht op een onderwijsplaatsing (Informatiepunt passend onderwijs, 2015). De Kinderombudsman constateert in zijn rapport dat de mogelijkheid om een onderwijsconsulent in te schakelen nog weinig bekend is bij ouders (Kinderombudsman 2015b). Indien ouders en de school er, ook met behulp van een onderwijsconsulent niet uitkomen, kunnen ouders een geschil voorleggen aan de geschillencommissie passend onderwijs. Deze geschillen kunnen gaan over toelating, verwijdering, of het ontwikkelingsperspectief van een leerling. Op de website www.onderwijsgeschillen.nl worden de adviezen gepubliceerd (Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap, 2015c).

Onderwijsconsulenten zijn inzetbaar bij conflicten en problematiek rond plaatsing, schorsing en verwijdering van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Ook proberen onderwijsconsulenten oplossingen te vinden voor kinderen die langdurig thuiszitten zonder uitzicht op een onderwijsplaatsing.

Ervaringen van leerkrachten en docenten

Het afgelopen jaar zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de ervaringen van leerkrachten en docenten met passend onderwijs. In drie regio's waarin er reeds in 2013 is gestart met passend onderwijs laten leerkrachten weten dat grote klassen het omgaan met verschillen tussen leerlingen moeilijker maakt. Ook is het vaak afhankelijk van de ervaring en vaardigheden van de leerkracht in hoeverre hij of zij zich toegerust voelt om leerlingen extra ondersteuning te bieden. Over het algemeen vinden leerkrachten het gemakkelijker om het passend onderwijs voor leerlingen met een fysieke beperking te realiseren dan voor leerlingen met gedragsproblemen (Van Eck e.a., 2015).

Uit een ander onderzoek blijkt dat leerkrachten redelijk positief staan tegenover het opvangen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte maar ze twijfelen ook of ze deze leerlingen (volledig) kunnen bieden wat ze nodig hebben. Er is in de praktijk nog veel onduidelijkheid over wat leerkrachten moeten weten en kunnen om goed onderwijs te bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat een kwart van de leerkrachten het idee heeft leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften niet te kunnen bieden wat zij nodig hebben en een derde van de leerkrachten laat weten zich overbelast te voelen door het onderwijs aan deze leerlingen (Smeets e.a., 2015).

Er is in de praktijk nog veel onduidelijkheid over wat leerkrachten moeten weten en kunnen om goed onderwijs te bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

DUO Onderwijsonderzoek (2015) bericht dat 40 procent van de leerkrachten uit het PO en 51 procent van de docenten uit het VO niet weet wat er van hen wordt verwacht als het gaat om de concrete vormgeving van passend onderwijs in de klas. Leerkrachten en docenten geven aan hoge werkdruk te ervaren en minder aandacht te kunnen geven aan 'gewone' leerlingen. Ook uit dit onderzoek blijkt dat er veel behoefte bestaat aan kleinere klassen of meer handen in de klas.

De ervaringen van leerkrachten en docenten worden bevestigd door een peiling van de Algemene Vereniging van Schoolleiders, waaruit blijkt dat 41 % van de schoolleiders zijn of haar team onvoldoende toegerust vindt voor het realiseren van passend onderwijs (Algemene Vereniging Schoolleiders 2015a).

Het ministerie van OCW laat weten acties te ondernemen om de professionaliteit van leerkrachten in zowel het primair als het voortgezet onderwijs te vergroten. Deze acties zijn opgenomen in de Lerarenagenda. Een belangrijke prioriteit vormt de begeleiding van beginnende leerkrachten (Kamerstukken II 2014/15, 27 923, nr. 188; Toelichting OCW, 2015). Een aantal samenwerkingsverbanden organiseert ook zelf activiteiten om het personeel beter te informeren en te laten meedenken (Zevende voortgangsrapportage, 2015).

Passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is het passend onderwijs sinds 1 augustus 2014 ingevoerd. Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs werken mbo-instellingen niet samen in samenwerkingsverbanden. Verder hebben mbo-instellingen geen zorgplicht zoals scholen in het PO en VO wel hebben. Op grond van de Wet gelijke behandeling zijn de instellingen al verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking. Ook moeten mbo-instellingen kenbaar maken welke extra ondersteuning ze kunnen bieden, bijvoorbeeld via hun website. Zo weten studenten (en ouders) wat zij kunnen verwachten. Nog niet alle mbo-instellingen hebben hun ondersteuningsaanbod beschreven en openbaar gemaakt (Eimers e.a., 2015).

Bijna alle mbo-scholen nemen, indien nodig, de extra ondersteuning op in de onderwijsovereenkomst die ze met iedere leerling afsluiten. Daarnaast meldt ongeveer de helft van de scholen naar aanleiding van de invoering van het passend onderwijs toelatingsbeleid te hebben aangepast, waarbij het vooral gaat om wijzigingen in de procedure en niet om wijzigingen van de criteria voor toelating (Eimers e.a., 2015). Het ministerie van OCW meldt dat mbo-instellingen voortvarend met het passend onderwijs aan de slag zijn gegaan en goed in staat zijn hun studenten passend onderwijs aan te bieden (Zevende voortgangsrapportage, 2015). Wel is er aanvullend onafhankelijk onderzoek nodig naar de werking van het passend onderwijs in het mbo dat in kaart brengt wat goed gaat en wat knelpunten zijn.

5.4.3 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen hebben recht op onderwijs, zo blijkt uit artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. Staten dienen hiertoe onder andere maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen. Bovendien dient het onderwijs passend te zijn, zo volgt uit artikel 29 lid 1 sub a IVRK. Daarin is opgenomen dat het onderwijs gericht moet zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind. In paragraaf 19 van General Comment nr. 4 (2003) heeft het VN-Kinderrechtencomité bovendien aangegeven dat kinderen en jongeren met een handicap toegang moeten hebben tot kwalitatief goed onderwijs en dezelfde kansen moeten hebben op het volgen van basis-, hoger- en voortgezet onderwijs, zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs. Het Kinderrechtencomité heeft zich hieromtrent ook uitgelaten in zijn *Concluding Observations* naar aanleiding van het vierde periodieke rapport van Nederland. Het beveelt de Nederlandse overheid aan schoolverzuim zoveel mogelijk te voorkomen. Het stelt bovendien dat de Nederlandse overheid moet

zorgen dat er binnen het reguliere onderwijs voldoende plaats is voor kinderen met een beperking en dat zonder vertraging passend onderwijs wordt verschaft (par. 40-41). De Wet passend onderwijs lijkt bij bovenstaande artikelen en aanbevelingen aan te sluiten, aangezien deze wet beoogt dat zoveel mogelijk kinderen onderwijs kunnen volgen in het reguliere onderwijs. Tevens moet deze wet het aantal kinderen dat thuis zit, omdat geen passende onderwijsplek aanwezig is, verminderen. Echter, de praktijk moet uitwijzen of de wet inderdaad de gewenste resultaten oplevert. Recente onderzoeken wijzen op knelpunten op het niveau van het onderwijssysteem en in de praktijk die maken dat passend onderwijs nog niet voor alle kinderen een verbetering betekent.

Verbetering bieden is lastig omdat niet alle scholen en samenwerkingsverbanden in staat zijn leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende plek te bieden. Het aanbod aan voorzieningen is nog niet dekkend en maatwerk, vooral voor kinderen met complexe problematiek, blijkt niet altijd mogelijk. Ook zijn er signalen dat scholen hun zorgplicht onzorgvuldig of niet uitvoeren en ouders alsnog verantwoordelijk blijven voor het vinden van een passende onderwijsplek. Dit is zorgelijk, het betekent dat het probleem van de thuiszittende kinderen niet is opgelost. Toegang tot onderwijs moet voor alle kinderen gegarandeerd zijn (art. 28 IVRK) en de vraag is of met de invoering van de Wet passend onderwijs dit recht nu gewaarborgd is voor alle kinderen.

Er zijn signalen dat scholen hun zorgplicht onzorgvuldig of niet uitvoeren en ouders alsnog verantwoordelijk blijven voor het vinden van een passende onderwijsplek.

Daarnaast heeft het Kinderrechtencomité (2015) aangegeven dat Nederland moet investeren in de opleiding van leerkrachten (par. 51 (a)), om zo de kwaliteit van het onderwijs te kunnen verbeteren. In het licht van de invoering van het passend onderwijs is dit van bijzonder belang, omdat leerkrachten degenen zijn die het passend onderwijs voor een groot deel moeten laten slagen. Zij hebben veel verschillende kinderen in de klas, met verschillende onderwijs- en ondersteuningsbehoeften en ontwikkelingspaden. Leerkrachten geven nu al aan dat zij onvoldoende geëquipeerd zijn om deze kinderen passende ondersteuning en aandacht te geven,

ook omdat zij een hoge werkdruk ervaren. Een ander duidelijk knelpunt dat om een oplossing vraagt is de slechte informatievoorziening voor kinderen en hun ouders over passend onderwijs, ook waar het gaat om hun rechtspositie en de mogelijkheden om ondersteuning te krijgen bij conflicten met een school of samenwerkingsverband.

Wat betreft de werking van het passend onderwijs in het MBO is er aanvullend onafhankelijk onderzoek nodig dat in kaart brengt wat goed gaat en wat knelpunten zijn.

5.5

Toegang tot onderwijs

Jongeren tot 18 jaar zonder startkwalificatie vallen onder de leerplichtwet. Het is de taak van de gemeenten (afdeling leerplicht) ervoor te zorgen dat leerlingen tot 18 jaar via een geschikt onderwijs- of arbeidstraject een startkwalificatie halen. Jongeren boven de 18 jaar zonder startkwalificatie vallen onder de RMC-wetgeving (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie). Gemeenten participeren in één van de 39 RMC-regio's. Elke RMC-regio heeft één contactgemeente, die de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters door scholen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) coördineert (Ministerie van OCW, 2014).

Tabel 5.1 laat zien dat per 1 oktober 2014 van alle schoolverlaters 80 procent een startkwalificatie heeft behaald. Van mbo-2 opleidingen stromen de minste leerlingen uit met een startkwalificatie (68 procent) en van mbo-3 en -4 stromen de meeste leerlingen uit met een startkwalificatie (respectievelijk 85 en 83 procent) (Toelichting OCW, 2015).

Tabel 5.1 Percentage schoolverlaters met startkwalificatie per 1-10-2014

schoolsoort	totaal schoolverlater		schoolverlater met startkwalificatie	
	totaal aantal	aantal	aandeel	
<i>havo</i>	4.253	3.749	88%	
<i>vwo</i>	2.976	2.580	87%	
<i>mbo2</i>	39.856	26.913	68%	
<i>mbo3</i>	44.627	38.143	85%	
<i>mbo4</i>	52.996	44.221	83%	
totaal	144.708	115.606	80%	

Bron: Toelichting OCW, 2015

Vooraf op havo- en vwo-niveau is het percentage leerlingen dat uitstroomt met een startkwalificatie toegenomen. In 2013 was dit op beide niveaus nog 76 procent en in 2014 is dit gestegen naar respectievelijk 88 en 87 procent.

5.5.1 Schoolverzuim en thuiszitters

Er zijn twee categorieën leerplichtige jongeren die niet naar school gaan: leerplichtige jongeren die niet op een school staan ingeschreven zonder dat ze vrijstelling hebben op grond van de Leerplichtwet (absoluut verzuim) en leerplichtige jongeren die wel ingeschreven staan, maar niet aanwezig zijn tijdens de les (relatief verzuim). Onder relatief verzuim vallen leerlingen die frequent spijbelen maar ook thuiszitters. Scholen moeten het verzuim bij de gemeente melden als een leerling meer dan 16 uur in vier weken ongeoorloofd heeft verzuimd. Thuiszitters zijn jongeren die langer dan vier weken verzuimen zonder vrijstelling. Onder relatief verzuim valt ook het luxe verzuim. Dit houdt in dat een leerling tijdens de schoolperiode zonder toestemming met vakantie gaat (NJI, 2015b).

Wat betreft het absolute verzuim toont Tabel 5.2 dat na een daling in het schooljaar 2011-2012 dit aantal de afgelopen jaren nagenoeg gelijk is gebleven. De helft van de leerlingen die in het schooljaar 2013-2014 werden geregistreerd onder absoluut verzuim, zijn tijdens het schooljaar teruggeleid naar school. De meeste leerlingen die niet staan ingeschreven op een school hebben als laatste het (speciaal)basisonderwijs genoten.

Tabel 5.2 Absoluut verzuim		
Schooljaar	Absoluut verzuim	Teruggeleid naar school
2010-11	8.098	4.297
2011-12	6.430	3.516
2012-13	6.762	Onbekend
2013-14	6.714	3.384

Bron: Kamerstukken II 2014/15, 26 695 nr. 100, bijlage.

In het schooljaar 2013-2014 vielen bijna 80 duizend leerlingen onder de definitie relatief verzuim (zie Tabel 5.3). Ten opzichte van 2012-2013 is het aantal leerlingen dat in vier weken meer dan 16 uur verzuimde, met 11 procent gedaald van 89 duizend naar 80 duizend. In het voortgezet onderwijs is het relatieve verzuim voor het eerst fors gedaald. Ook in primair onderwijs en het speciaal onderwijs is een daling te zien, maar minder sterk dan in het voortgezet onderwijs. In het mbo is het relatieve verzuim juist gestegen. Verklaringen daarvoor zijn de verbeterde registratie in het mbo en de toegenomen aandacht van de Inspectie van het Onderwijs en de gemeenten voor het registreren en melden van verzuim door deze instellingen (Kamerstukken II 2014/15, 26 695 nr. 100).

In tabel 5.3 zijn het relatief verzuim en het luxe verzuim weergegeven. Het aantal meldingen van leerlingen die ongeoorloofd wegbleven voor een vakantie daalde in 2013-2014 met 7 procent ten opzichte van het jaar daarvoor.

Tabel 5.3 Relatief verzuim		
Schooljaar	Relatief verzuim	Luxe verzuim
2010-11	79.658	6.415
2011-12	84.750	7.180
2012-13	88.655	8.200
2013-14	79.776	7.593

Bron: Kamerstukken II 2014/15, 26695 nr. 100, bijlage.

In Tabel 5.4 is het aantal thuiszittende leerlingen weergegeven (leerlingen die langer dan vier weken niet naar school gaan). In het schooljaar 2012-2013 is het aantal thuiszitters (aan het einde van het schooljaar) afgenomen met 36 procent ten opzichte van 2011-2012. In 2013-2014 heeft er vervolgens nog een minieme afname plaatsgevonden van 1 procent ten opzichte van het jaar daarvoor.

Tabel 5.4 Aantal thuiszitters per schooljaar						
Schooljaar	Thuiszitters per 1/9	Toename tijdens schooljaar	Opgelost in schooljaar	Verhuist	18 jaar geworden	Saldo eind schooljaar
2011-12	1.533	2.610	-2.443			1.700
2012-13	1.088	2.702	-2.419		-278	1.093
2013-14	1.101	2.865	-2.313	-175	-394	1.084

Bron: Kamerstukken II 2014/15, 26 695 nr. 100, bijlage.

Vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet

Op grond van artikel 5 van de Leerplichtwet 1969 kan in bepaalde gevallen een vrijstelling worden verleend voor het inschrijven van een kind op een school. Bijvoorbeeld als het kind op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten (art. 5 onder a). Of als ouders of verzorgers overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs (art. 5 onder b) of wanneer het kind in het buitenland naar school gaat (art. 5 onder c). Vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a betreft vaak kinderen of jongeren met een meervoudige handicap sinds de geboorte die waarschijnlijk nooit naar school kunnen. Deze groep heeft een permanente vrijstelling. Het andere deel betreft kinderen en jongeren die tijdens hun schoolloopbaan psychisch of fysiek ongeschikt raken maar waarbij verwacht kan worden dat ze te zijner tijd wel (weer) naar school kunnen. Zij krijgen jaarlijks een tijdelijke vrijstelling.

In het schooljaar 2013–2014 waren er in totaal bijna 13.000 leerlingen met een vrijstelling. In tabel 5.5 is te zien dat de meerderheid van deze vrijstellingen is verleend, omdat het kind in het buitenland op school zit.

Tabel 5.5 Aantal verleende vrijstellingen in 2013-2014			
	Art. 5 (a)	Art. 5 (b)	Art. 5 (c)
Aantal vrijstellingen	4.444	575	7.933

Bron: Toelichting OCW, 2015.

Ten opzichte van het schooljaar 2012–2013 is een kleine toename te zien van het aantal vrijstellingen onder artikel 5 a en b van de Leerplichtwet. In het schooljaar 2012–2013 zijn 3.840 vrijstellingen verleend op grond van artikel 5 onder a en 470 vrijstellingen op grond van artikel 5 onder b (*Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VIII nr. 10*).

Sommige kinderen krijgen een ontheffing van de onderwijsplicht op basis van artikel 5 onder a omdat zij AWBZ gefinancierde dagbesteding hebben. Zij kunnen niet ook op een school ingeschreven staan, omdat AWBZ-dagbesteding alleen mogelijk is bij volledige ontheffing van de leerplicht. Maar bij volledige ontheffing kan in het geheel geen aanspraak meer worden gemaakt op onderwijs. Ouders moeten dan kiezen tussen onderwijs of zorg. Het kan dan voorkomen dat deze kinderen worden uitgesloten van onderwijs, terwijl zij wel graag onderwijs willen volgen (zie onder meer Kinderombudsman, 2013).

Combinatie zorg en onderwijs

Voor leerplichtige kinderen die veel zorg nodig hebben en onderwijs kunnen volgen, is met ingang van 2015 de combinatie van onderwijs en verblijfszorg met dagbesteding mogelijk (zie par. 6.4 MvT Wet langdurige zorg (Wlz)). Het betekent dat bij leerplichtige kinderen die onderwijs kunnen volgen ‘dagbesteding’ onderdeel blijft van hun verzekerde pakket in de Wlz, zodat een combinatie van dagdelen onderwijs en dagbesteding mogelijk wordt. In de praktijk vraagt dit om samenwerking en afstemming tussen de uitvoerders van de Wlz en die van het passend onderwijs (Toelichting OCW, 2014).

Uit de zevende voortgangsrapportage passend onderwijs (2015) blijkt dat ongeveer 2.000 tot 2.500 ernstig meervoudig beperkte kinderen onderwijs volgen. Er bestaan nog veel vragen bij scholen, samenwerkingsverbanden en ouders over de vernieuwingen in zowel de zorg als het onderwijs en over de mogelijkheden voor onderwijszorgarrangementen. Aan het team van onderwijsconsulenten is daarom extra expertise en capaciteit

toegevoegd, met een expertteam van onderwijszorgconsulenten. De onderwijszorgconsulenten zetten zich in voor leerlingen voor wie zorg op school een voorwaarde is voor het kunnen volgen van onderwijs en die een zorgindicatie hebben uit de Wet langdurige zorg, de Zorgverzekeringswet of de Jeugdwet. Voor deze leerlingen is daarnaast een regeling bijzondere bekostiging opgesteld. (V)so scholen kunnen die aanvragen, als voor een ernstig meervoudig beperkt kind meer zorg nodig is dan zij kunnen bekostigen.

Aan het team van onderwijsconsulenten is extra expertise en capaciteit toegevoegd, met een expertteam van onderwijszorgconsulenten.

Welke andere leerlingen in het (v)so ook zorg nodig hebben dient nog beter in kaart te worden gebracht. Uit cijfers gepubliceerd door het CBS (2014) blijkt dat 14 procent van de leerlingen van 5 tot 12 jaar in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs jeugdzorg kreeg. Van de kinderen van 12 tot 17 jaar in het speciaal onderwijs kreeg 19 procent een vorm van jeugdzorg. Hiervan zat bijna 20 procent op een cluster 3 school en 80 procent op een cluster 4 school. De zevende voortgangsrapportage passend onderwijs (Ministerie van OCW, 2015c) concludeert dat (lang) niet alle leerlingen die onderwijs volgen in het (v)so de noodzakelijke zorg krijgen.

5.5.2 Voortijdig schoolverlaters

Het kabinet Rutte II heeft als doel dat het jaarlijkse aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) in 2016 teruggedrongen moet zijn tot maximaal 25.000. Vsv'ers zijn jongeren van 12 tot 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Op landelijk niveau hebben 25.970 jongeren in het schooljaar 2013–2014 het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie (Tabel 5.6). Dat is 1,9 procent van het aantal onderwijsdeelnemers aan het begin van het schooljaar. Het aantal voortijdige schoolverlaters is de afgelopen jaren afgenomen. Op het mbo verlaten echter nog steeds de meeste leerlingen voortijdig het onderwijs; 5,2 procent in 2013–2014 vergeleken met 0,5 procent in het voortgezet onderwijs. Het aantal leerlingen dat voor hun achttiende verjaardag het onderwijs verlaat, is gelijk gebleven ten opzichte van het schooljaar 2012–2013, dit bedraagt nog altijd 0,4 procent van het totale aantal vsv'ers (Tabel 5.7).

Tabel 5.6 Voortijdig schoolverlaters

Schooljaar	Aantal vsv	% vsv vo	% vsv mbo	Totaal % vsv
2011-12	36.560	0,9%	6,9%	2,8%
2012-13	27.950	0,6%	5,7%	2,1%
2013-14	25.970	0,5%	5,2%	1,9%

Bron: Kamerstukken II 2014/15, 26 695, nr. 99.

Van de jongeren die voortijdig het mbo verlaten heeft 64 procent wel een vmbo diploma en 15 procent een mbo-1 diploma gehaald voordat zij zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Van alle jongeren die voortijdig hun school verlaten (dat wil zeggen zonder startkwalificatie) heeft 60 procent al een vmbo diploma en 12 procent een mbo-1 diploma behaald (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b).

Het aandeel jongens dat voortijdig het onderwijs verlaat is groter dan het aandeel meisjes en dit zelfde geldt voor het aandeel (niet-) westerse allochtone jongeren in vergelijking met autochtone jongeren. Het percentage eerste generatie niet-westers allochtone jongeren dat voortijdig het onderwijs verlaat is licht gestegen van 5,4 procent in 2012-2013 naar 5,8 procent in 2013-2014 (Tabel 5.6). Het ministerie van OCW heeft aangegeven geen beleid te voeren op specifieke doelgroepen wat voortijdig school verlaten betreft. Onderwijsinstellingen en gemeenten mogen zelf bepalen of en welke doelgroepen extra aandacht nodig hebben. In een aantal regio's worden bijvoorbeeld Internationale Schakelklassen (ISK's) voor jonge asielzoekers georganiseerd (Toelichting OCW, 2015).

Tabel 5.7 Percentage voortijdig schoolverlaters 2012-2013

	% voortijdig schoolverlaters
Totaal	2,1
Jongens	2,5
Meisjes	1,7
17 jaar en jonger	0,4
18 tot 23 jaar	5,6
Autochtonen	1,7
Westerse allochtonen	2,8
Niet-westerse allochtonen	3,8
w.v. 1e generatie	5,4
2e generatie	3,1
Voortgezet onderwijs	0,6
Middelbaar beroepsonderwijs	5,7

Bron: OCW, 2014

Kwetsbare jongeren in het beroepsonderwijs

Gemeenten zijn op grond van hun wettelijke Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (ook wel RMC-wetgeving genoemd) verplicht om jongeren zonder startkwalificatie vanaf 18 jaar te volgen totdat zij 23 jaar zijn en moeten ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog een startkwalificatie halen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) signaleert dat niet-leerbare jongeren vaak worden uitgesloten van onderwijs, omdat onderwijsinstellingen vaak niet in staat zijn onderwijs te bieden aan jongeren die meer aandacht en begeleiding nodig hebben (VNG, 2015). De Inspectie SZW vindt dat gemeenten alternatieven moeten bieden aan jongeren voor wie regulier onderwijs (tijdelijk) geen optie is, bijvoorbeeld via leerwerktrajecten (Inspectie SZW, 2015).

Dat sluit aan bij de visie van de Kinderombudsman die vindt dat de maatschappelijke integratie van jongeren voorop moet staan en gemeenten moeten zorgen voor voldoende geschikte (leer-) werkplekken, zodat kwetsbare jongeren zonder startkwalificatie de kans krijgen een vak te leren (De Kinderombudsman 2015c).

De minister van OCW bericht dat er jaarlijks 30.000 leerlingen zijn die vanwege hun thuissituatie, gedragsproblemen of specifieke leerbehoefte kwetsbaar zijn om uit te vallen zonder afgeronde opleiding en goed arbeidsperspectief. De minister kondigt drie pakketten maatregelen aan om de risico's op uitval te beperken en de waarborgen voor passende begeleiding te versterken. Het gaat om maatregelen voor het verbeteren van de aansluiting tussen vmbo, praktijkonderwijs (pro), voortgezet speciaal onderwijs (vso) en mbo; maatregelen om extra ruimte voor maatwerk te bieden in entreeopleidingen en op mbo 2-niveau; en maatregelen voor een sluitend vangnet in de regio.

Met het pakket maatregelen voert de minister de Kamermotie uit 2013 uit (zie Kinderrechtenmonitor 2014). Die riep op om in overleg met scholen, gemeenten en UWV voorstellen uit te werken voor voorzieningen voor jongeren die uitgevallen zijn. De minister kondigt aan de wettelijke taken te verduidelijken van de rmc-regio's op het gebied van ondersteuning van jongeren uit het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Ook zal de minister de rmc-regio's aansporen te overleggen met regionale arbeidsmarktpartijen en zo de aansluiting te stimuleren van rmc-regio's op andere regionale overlegstructuren in het onderwijs, de jeugdzorg en het arbeidsmarktdomein. Daarnaast ondersteunt de minister de rmc-regio's met gegevens over de doelgroep en budget (Kamerstukken II 2014/15, 30 079/31 497, nr 53).

5.5.3 Kinderrechtenbeschouwing

Het absolute verzuim (kinderen die niet staat ingeschreven op een school) is de afgelopen jaren stabiel gebleven. Het lukt gemeenten om ongeveer de helft van deze leerlingen gedurende het schooljaar terug te leiden naar school. Ook het aantal leerlingen dat spijbelt is stabiel. Het aantal thuiszitters (kinderen die 4 weken of langer verzuimen) is in het schooljaar 2013-2014 niet verder afgenomen; aan het einde van het schooljaar zaten ruim duizend leerlingen thuis.

Er is vooral extra aandacht nodig voor thuiszittende kinderen die zorg én onderwijs nodig hebben maar voor wie er geen passend onderwijs van de grond komt. Gemeenten, scholen en samenwerkingsverbanden moeten hiervoor beter samenwerken. De komst van de onderwijszorgconsulent is een positieve ontwikkeling; in het schooljaar 2015-2016 moet blijken of hierdoor inderdaad meer leerlingen een passende plek in het onderwijs krijgen.

Het aantal voortijdig schoolverlaters –jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten – is in het schooljaar 2013-2014 verder gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor. Dat is op zich positief. Uit de cijfers blijkt echter ook dat jongens en eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren vaker voortijdig uitvallen in vergelijking met meisjes en autochtone jongeren. Er is zelfs een lichte toename van uitval onder eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren. Daarnaast blijkt dat op het mbo het probleem van het voortijdig schoolverlaten het grootst is.

Op grond van 28 IVRK, onder e, moeten scholen schoolbezoek bevorderen en schooluitval voorkomen. Dit verplicht staten tot meer dan enkel wetgeving dat kinderen naar school moeten gaan: staten moeten ervoor zorgen dat wat op school gebeurt voldoende nuttig en aantrekkelijk is om kinderen op school te houden. Het Comité voor de rechten van het Kind moedigt staten daarnaast aan om prioriteit te geven aan een variëteit aan maatregelen tegen schooluitval, inclusief een zorgvuldige analyse van de oorzaak (Verheyde, 2006).

Op grond van 28 IVRK, onder e, moeten scholen schoolbezoek bevorderen en schooluitval voorkomen. Dit verplicht staten tot meer dan enkel wetgeving dat kinderen naar school moeten:

staten moeten ervoor zorgen dat wat op school gebeurt voldoende nuttig en aantrekkelijk is om kinderen op school te houden.

Op grond van het IVRK en de bovengenoemde uitspraken van het kinderrechtencomité moet er gerichte aandacht zijn voor de doelgroepen die het meest risico lopen op schooluitval en moeten scholen en gemeenten adequaat inspelen op de verschillende redenen van verzuim. In het schooljaar 2015-2016 moet blijken in hoeverre de maatregelen die genomen zijn voor kwetsbare jongeren inderdaad resulteren in maatwerkoplossingen waardoor zij een (leer-)werkplek krijgen of teruggaan naar een passende plek in het onderwijs.

5.6

Kwaliteit van het onderwijs

5.6.1 Zwakke scholen

Een zwakke of zeer zwakke school is een school die volgens de Inspectie van het Onderwijs onvoldoende onderwijsresultaten (eindopbrengsten in de zin van meetbare leerprestaties van leerlingen) realiseert en die daarnaast op belangrijke onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. Om scholen zoveel mogelijk te bewegen hun kwaliteit voldoende te houden wordt sinds 2005 het oordeel 'zeer zwak' actief openbaar gemaakt. Sinds 2007 werkt de Inspectie met risicogericht toezicht en sinds 2011 attendeert de Inspectie scholen na één jaar op (en waarschuwt hen na twee jaar voor) onvoldoende of sterk dalende opbrengsten. Vanaf 2009 subsidieert het ministerie van OCW hulpprogramma's voor (zeer) zwakke scholen (Toelichting OCW, 2015).

Op de website van de Inspectie staat een lijst met zeer zwakke scholen, die maandelijks geactualiseerd wordt. Per 1 juli 2015 zijn er 28 zeer zwakke basisscholen, 8 zeer zwakke afdelingen in het voortgezet onderwijs (dit betreft één onderwijsniveau, bijvoorbeeld vmbo-k of havo, en niet een complete onderwijsinstelling met meerdere onderwijsniveaus) en 6 zeer zwakke scholen voor speciaal basis- of voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2015b). Net als het voorgaand jaar is het aantal zwakke en zeer zwakke scholen verder afgenomen (zie Tabel 5.8). In het basisonderwijs is

dit percentage gestabiliseerd. In het (voortgezet) speciaal onderwijs is de daling het sterkste te zien; het percentage zwakke en zeer zwakke scholen nam af van 18,7 procent in 2012 naar 4,7 procent in 2014.

Tabel 5.8 Percentage zwakke en zeer zwakke scholen per sector

	2012		2013	
	Zwak	Ze er zwak	Zwak	Ze er zwak
<i>Basisonderwijs</i>	2,9	0,2	2,0	0,2
<i>Speciaal basisonderwijs</i>	9,6	2,0	2,7	0,7
<i>Vmbo basisberoepsgericht</i>	3,6	0,6	5,1	0,6
<i>Vmbo kaderberoepsgericht</i>	11,0	0,6	9,7	0,4
<i>Vmbo gemengd/theoretisch</i>	11,6	0,9	11,8	1,0
<i>Praktijkonderwijs</i>	1,9	1,9	0,1	0,06
<i>(Voortgezet) speciaal onderwijs</i>	17,8	0,9	8,1	0,9
<i>Havo</i>	6,8	0,8	6,4	0,4
<i>Vwo</i>	12,6	1,6	12,8	0,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013; 2014b.

De Inspectie houdt ook bij hoeveel tijd het scholen kost om het onderwijs te verbeteren. Men wil dat kinderen zo kort mogelijk zeer zwak onderwijs volgen en de snelheid waarmee scholen verbeteren moet nog verder toenemen (Inspectie van het Onderwijs, 2015a). Iets meer dan de helft (57%) van de zwakke en zeer zwakke scholen in het basisonderwijs heeft anderhalf jaar nodig. In het voortgezet (speciaal) onderwijs geldt dit voor 36 procent van de zwakke en zeer zwakke afdelingen van scholen. Ruim 40 procent was langer dan twee jaar zwak of zeer zwak (Inspectie van het Onderwijs, 2015a). Per 1 augustus 2015 is een wetwijziging van kracht die bepaalt dat zeer zwakke scholen zich binnen een termijn van één jaar moeten verbeteren.



5.6.2 Sociale kwaliteit van scholen

In het onderwijs is niet alleen de cognitieve ontwikkeling van kinderen en jongeren van belang, maar ook hun sociale ontwikkeling. Een positieve sociale ontwikkeling hangt samen met onderwijssucces, kansen op de arbeidsmarkt en het voorkomen van schooluitval. De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt daarom ook de sociale opbrengsten van het onderwijs. De Inspectie kijkt daarbij naar het leerstofaanbod van de school, bijvoorbeeld leerstof gericht op etnische, religieuze of seksuele diversiteit en de democratische rechtsstaat. Ook kijkt de inspectie naar het schoolklimaat, een veilig klimaat is een voorwaarde voor sociale ontwikkeling. Een positieve sociale ontwikkeling wordt door de Inspectie van het Onderwijs gedefinieerd als persoonlijke en maatschappelijke vorming, waarin actief burgerschap en sociale integratie een belangrijke rol spelen.

In het onderwijs is niet alleen de cognitieve ontwikkeling van kinderen en jongeren van belang, maar ook hun sociale ontwikkeling. Een positieve sociale ontwikkeling hangt samen met onderwijssucces, kansen op de arbeidsmarkt en het voorkomen van schooluitval.

De Inspectie heeft in 2013 een pilot uitgevoerd naar het meten van de sociale kwaliteit van scholen. Daaruit kwam naar voren dat scholen op verschillende manieren (via het aanbod van vakken, projecten of in het pedagogisch handelen) aandacht geven aan de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties, maar dat dit op een weinig planmatige manier gebeurde (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Uit het Onderwijsverslag 2013/2014 van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat scholen aangeven over het algemeen een beeld te hebben van de opbrengsten van het onderwijs gericht op de sociale ontwikkeling van kinderen, maar veel scholen hebben geen objectieve gegevens. Het basisonderwijs vormt hierop een uitzondering; het aantal basisscholen dat informatie verzamelt, neemt de laatste jaren snel toe. Ongeveer twee op de drie basisscholen beschikt over gegevens over de sociale competenties

van leerlingen. In het voortgezet onderwijs gebeurt dit nog nauwelijks (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

De Inspectie van het Onderwijs houdt ook bij hoe vaak er meldingen gedaan worden bij vertrouwensinspecteurs. Problemen in of rond school die te maken hebben met seksuele intimidatie, seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld, discriminatie en radicalisering kunnen gemeld worden bij de vertrouwensinspecteur. Ouders, leerlingen, docenten, schoolbesturen en vertrouwenspersonen kunnen een melding doen. De meeste meldingen gaan over psychisch en fysiek geweld. Daaronder valt onder andere (cyber)pesten, negeren, afpersen en stalken. In het basisonderwijs zijn in 2013-2014 933 meldingen gedaan; 76 procent daarvan betreft een melding van psychisch geweld. In het voortgezet onderwijs zijn in 2013-2014 560 meldingen gedaan, waarvan 60 procent psychisch geweld betreft. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn in 2013-2014 154 meldingen gedaan, waarvan 44 procent fysiek geweld betreft (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

5.6.3 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen hebben recht op kwalitatief goed onderwijs (art. 28 en 29 IVRK) waarin zij hun persoonlijkheid en talenten ten volste kunnen ontplooiën. De overheid is dan ook verplicht om te zorgen voor goed opgeleide leerkrachten, een kindvriendelijke onderwijsomgeving en passende lesmethoden (VN-Kinderrechtencomité, 2013, par. 79). Op grond van artikel 28 en 29 IVRK heeft Nederland een zogenoemde progressieve verdragsverplichting. Dit houdt in dat de onderwijsstandaard in Nederland voor kinderen qua kwaliteitsniveau en toegankelijkheid niet mag verslechteren en waar nodig moet verbeteren. Daarom is het van belang de zorgen over passend onderwijs serieus te nemen en er bovenop te zitten dat de kwaliteit van het onderwijs voor geen enkel kind achteruit gaat door deze systeemverandering. Als een school slecht presteert en de kwaliteit ondermaats is, wordt niet (langer) voldaan aan deze verplichting en moet de Nederlandse overheid zich inspannen om de kwaliteit van het onderwijs weer op niveau te krijgen. Positief is dat het aantal scholen dat zwak of zeer zwak in 2014 verder is afgenomen. Per 1 augustus 2015 is wettelijk vastgelegd dat scholen de onderwijskwaliteit binnen 1 jaar moeten verbeteren; dat betekent een nog betere naleving van het recht op kwalitatief goed onderwijs.

Het Kinderrechtencomité heeft in General Comment nr. 1 (2001) aangegeven dat in het onderwijs ook aandacht moet zijn voor persoonlijke vaardigheden zoals het aangaan van positieve sociale relaties, het op een positieve manier oplossen van conflicten en het ontwikkelen van eigen verantwoordelijkheid (par. 9). Vooralsnog zetten Nederlandse scholen hier weinig op in, maar in het basisonderwijs is er meer aandacht voor de sociale vorming van kinderen.

5.7

Veiligheid op school

5.7.1 Pesten

Bij pesten brengen één of meer personen iemand anders steeds opnieuw schade toe. De macht is bij pesten ongelijk verdeeld. Tegenwoordig vindt pesten ook digitaal plaats. Pesten is desastreus voor het slachtoffer. In een klas waar gepest wordt, verslechtert bovendien de leeromgeving voor alle kinderen. Terwijl een school een veilig omgeving moet zijn zodat alle kinderen kunnen leren en zich kunnen ontwikkelen (ministerie van OCW & de Kinderombudsman, 2013)



17 procent van de basisschool-
leerlingen en **15 procent** van de leerlingen
in het voortgezet onderwijs geven aan
dat zij op school zijn gepest.

Zo'n 97 procent van de basisschoolleerlingen voelt zich veilig op school. Dit geldt voor 94 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs. Deze cijfers zijn al jaren min of meer stabiel. Wel geeft 17 procent van de leerkrachten en zeven procent van de leerlingen in het basisonderwijs aan dat de school nog veiliger moet worden. Dit geldt voor 20 procent van de leerkrachten en tien procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs (Sijbers e.a., 2014). 17 procent van de leerlingen in het basisonderwijs en 15 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs geeft aan dat zij op school zijn gepest (Inspectie van het Onderwijs, 2015a). 3,6 procent van de leerlingen geeft zelfs aan wekelijks/dagelijks slachtoffer van pesten te zijn. Dit geldt voor zeven procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs (Sijbers e.a., 2014).

Scholen zijn verantwoordelijk voor een sociaal veilige omgeving voor leerlingen. Al sinds 2006 zijn scholen verplicht een veiligheidsplan te maken. De Inspectie hanteert een aantal minimale kenmerken waaraan zo'n plan moet voldoen. Een veiligheidsplan heeft vooral betrekking op het voorkomen van agressie en geweld, seksuele intimidatie en discriminatie. Tussen de 70 en 80 procent van de scholen in het basisonderwijs voldeden in 2013-2014 aan deze eis. In het voortgezet onderwijs voldeed tussen de 80 en 95 procent van de scholen. Toch zegt 43 procent van de schoolleiders in het basisonderwijs en 30 procent van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs dat zij verder geen echt veiligheidsbeleid hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2015a; Sijbers e.a., 2014). Wel wordt op 86 procent van de scholen in het primair onderwijs tijdens de lessen aandacht besteed aan sociale veiligheid en pesten. Volgens 81 procent van de leidinggevendenden in het primair onderwijs en een ruime meerderheid van de leidinggevendenden in het voortgezet onderwijs, wordt bovendien overleg gevoerd over sociale veiligheid. Iets meer dan de helft van de leidinggevendenden in zowel het primair als het voortgezet onderwijs geeft aan dat externe deskundigen het personeel trainen in sociale veiligheid (Sijbers e.a. 2014).

Digitaal pesten

Digitaal pesten, ook wel cyberpesten genoemd, is pesten via een computer, tablet of smart phone. Het kan heel verschillende activiteiten omvatten, zoals het versturen of 'posten' van denigrerende of bedreigende berichten, het online publiceren van een haatprofiel, het maken en 'posten' van beschamende foto's en video's, het buitensluiten op een sociaal netwerk en het hacken van iemands account. Vaak gaan traditioneel pesten en digitaal pesten hand in hand. In 2014 werd 3,1 procent van de Nederlanders van 15 jaar en ouder slachtoffer van digitaal pesten, een vergelijkbaar aantal met voorgaande jaren. Ruim 11 procent van de jongeren tussen de 15 en 18 jaar werd geconfronteerd met digitaal pesten. Vaak gaat het om laster. Er worden kwetsende teksten op fora of op profielsites geplaatst of foto's, filmpjes en roddels worden via het internet verspreid. Bijna vijf procent van de jongeren tussen 15 en 18 jaar geeft aan hiermee te maken te hebben gehad. Ook stalken en bedreiging met geweld komen voor. Van de jongeren tussen de 15 en 25 jaar geeft twee derde aan de dader te kennen. Bij ruim 20 procent van de jongeren is de dader een bekende van studie of werk. In 29 procent van de gevallen was de dader een andere bekende, zoals een vriend of een kennis (CBS, 2015a; CBS, 2015b).

Wet Sociale Veiligheid op school

De staatssecretaris van OCW en de Kinderombudsman hebben in maart 2013 gezamenlijk een plan van aanpak tegen pesten gepresenteerd met als doel de aanpak van pesten op scholen minder vrijblijvend te maken. Dat plan heeft geresulteerd in een wetsvoor-

stel dat per 1 augustus 2015 in werking is getreden en waarmee een aantal onderwijswetten zijn aangepast. Vooral van belang is dat deze wet een expliciete verplichting schept voor scholen om een sociaal veiligheidsbeleid op te stellen. Bovendien worden scholen verplicht om de sociale veiligheid van leerlingen te monitoren. Eén persoon coördineert het anti-pestbeleid en is tevens een vast aanspreekpunt is voor leerlingen en ouders.

Vanaf 1 augustus 2015 zijn scholen bij wet verplicht om een sociaal veiligheidsplan op te stellen en de veiligheid van leerlingen te monitoren.

De punten in de nieuwe wet worden geborgd door het Actieplan sociale veiligheid op school opgesteld door de sectorraden (PO- en VO-raad). Daarin staat dat scholen door monitoring zichtbaar moeten maken wat de effecten van hun veiligheidsbeleid zijn. Vanaf augustus 2016 zal de Inspectie toezien op naleving. De staatssecretaris vindt het van groot belang dat pesten wordt aangepakt op een manier die werkt. De staatssecretaris blijft daarom de komende jaren investeren in wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van anti-pestmethodes (Rijksoverheid 2015c). In 2013 heeft een onafhankelijke commissie al een aantal anti-pestprogramma's beoordeeld. Van de dertien programma's die toen kansrijk werden bevonden, laat het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) er in de periode 2015 tot 2017 tien nader onderzoeken op verzoek van het ministerie (NJI, 2015).

Aandacht voor pesten binnen pabo's en lerarenopleidingen

De Stichting School en Veiligheid, gefinancierd door het ministerie van OCW, ondersteunt scholen bij het bevorderen van een sociaal veilig klimaat. Dit doen zij door het geven van informatie en advies via een website, trainingen, conferenties en een helpdesk. Uit onderzoek van de stichting blijkt dat op het gebied van sociale veiligheid en pesten studenten beter worden toegerust dan op het gebied van seksualiteit en seksuele diversiteit. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen de opleidingen in de wijze waarop zij aandacht besteden aan sociale veiligheid. De meeste opleidingen gebruiken geen duidelijk kader om de kennis en de vaardigheden van studenten over sociale veiligheid te monitoren en te beoordelen. Bovendien vormt de sociale veiligheid geen vast onderdeel van de stage. Lastige situaties worden opgelost

door de leraar. Tijdens de lessen worden praktijksituaties slechts gesimuleerd. Bovendien gaat het om jonge mensen. Een deel van de vaardigheden kunnen zij pas leren door ervaring in het onderwijs. Daarnaast leeft het thema sociale veiligheid over het algemeen niet in de onderwijspraktijk (Stichting School en Veiligheid, 2014).

De minister van OCW laat weten dat de lerarenopleidingen inmiddels met behulp van de Stichting School en Veiligheid aan een verbetertraject zijn begonnen. De opleidingen krijgen de ruimte om aandacht voor de sociale veiligheid te vergroten. Volgend schooljaar kunnen de opleidingen gebruik maken van de richtlijn en de digitale kennisbank die door de Stichting School en Veiligheid worden ontwikkeld en opgezet. In 2017 zal blijken of er verbetering is opgetreden, aldus de minister van OCW (Kamerstukken II 2014/15, 27 923/29 240, nr. 196).

5.7.2 Discriminatie

Discriminatie is het nadelig behandelen van personen omdat zij behoren tot een bepaalde groepering of tot een bepaalde groepering worden gerekend (Köbben 1985; Veenman 1990, 2003). Uit het kinderrechtenverdrag volgt dat kinderen beschermd moeten worden tegen alle vormen van discriminatie (IVRK, art. 2.). Het VN-Kinderrechtencomité wijst er in de laatste *Concluding Observations* (2015) op dat alles in zijn werk moet worden gesteld om ongelijke behandeling van kinderen op grond van hun nationaliteit, verblijfsstatus, etniciteit, identiteit, gezondheid, beperking en seksuele identiteit te bestrijden (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 24-25).

De Inspectie van het Onderwijs ziet erop toe dat scholen discriminatie voorkomen. Wanneer er sprake is van ernstige signalen – zoals het uit de weg gaan van thema's of het niet optreden door de school tegen uitingen die strijdig zijn met basiswaarden – dan voert de Inspectie verdiepend onderzoek uit en wordt het toezicht zo nodig geïntensiveerd (zie ook Kinderrechtenmonitor 2014).



Ervaren discriminatie in het onderwijs

Hoeveel leerlingen tot achttien jaar discriminatie ervaren in het onderwijs is niet bekend. Wel heeft het SCP in 2013 onderzoek gedaan naar de ervaring van discriminatie van scholieren en studenten samen. Hieruit blijkt dat *één op de tien scholieren en studenten* (het gaat hier dus ook om jongeren ouder dan 18 jaar kunnen zijn) op enige wijze discriminatie heeft ervaren in het onderwijs. Een onvriendelijke behandeling door de docent of de begeleider, en een te lage beoordeling werden daarbij relatief veel genoemd (bijna *één op de twintig studenten en scholieren noemen deze thema's*). Ook discriminatoir uitgescholden of gepest worden komt in het onderwijs relatief veel voor (4 procent). Etnische herkomst, huidskleur en geloof zijn volgens de betrokkenen de belangrijkste discriminatiegronden achter discriminatie in het onderwijs. Het SCP ziet dit terug in de ervaringen van de afzonderlijke groepen, met name mensen met een niet-westerse achtergrond rapporteren ervaringen van discriminatie in het onderwijs (SCP, 2014).

Eén op de tien scholieren en studenten heeft op enige wijze discriminatie ervaren in het onderwijs.

Het 'Zwarte Pietendebat'

In 2013 is in Nederland discussie ontstaan over de figuur van Zwarte Piet. Er werd een rechtszaak aangespannen tegen de intocht van Sinterklaas in Amsterdam. In juli 2014 oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat 'de figuur van Zwarte Piet een negatieve stereotypering is van zwarte mensen' (3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888). De Raad van State oordeelde in hoger beroep daarentegen dat de burgemeester slechts aan eisen van openbare orde en veiligheid mag toetsen en niet bevoegd is te oordelen of de figuur 'Zwarte Piet' een grondrechtenschending oplevert (ABRVS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117).

In het onderwijs woedt de discussie over Zwarte Piet ook, omdat daar het Sinterklaasfeest met leerlingen wordt gevierd. Het College voor de Rechten van de Mens is door een moeder van twee leerlingen gevraagd om zijn oordeel. Het College geeft aan dat: 'ook al is Zwarte Piet niet discriminerend bedoeld, het effect van Zwarte Piet kan toch discriminerend zijn'. De school heeft de plicht voor een discriminatievrije school te zorgen. De figuur 'Piet' hoeft niet te worden afgeschaft, maar dient te worden ontdaan van negatieve stereotypingen (College voor de Rechten van de Mens, 2015a; College voor de Rechten van de Mens 2015c).



Uit veel discussies blijkt dat de kern van het probleem wordt gevormd door de huidskleur en de rol van Zwarte Piet ten opzichte van Sinterklaas (Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed, 2014). In het najaar van 2015 hebben basisscholen in verschillende steden besloten om de figuur van Zwarte Piet een ander uiterlijk te geven.

Ook het VN-Comité *on the Elimination of Racial Discrimination* (CERD) heeft zich uitgelaten over de figuur Zwarte Piet. Het Comité vindt dat Zwarte Piet soms zo wordt neergezet dat het negatieve stereotypen van mensen van oorspronkelijk Afrikaanse afkomst weergeeft en dat dit schadelijk kan zijn voor het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van kinderen van Afrikaanse afkomst. Het Comité beveelt aan dat de Nederlandse overheid zich actief moet bezig houden met het verwijderen van de negatieve stereotyperingen en de verwijzingen naar de slavernij die aan de figuur Zwarte Piet kleven (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2015). Vooralsnog heeft het kabinet geen officieel standpunt willen innemen.

LHBTI-kinderen

LHBTI-kinderen zijn lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender kinderen en kinderen met een intersekse-conditie, die mannelijke en vrouwelijke kenmerken hebben (Movisie, 2015). Onder leerlingen binnen het voortgezet onderwijs is onderzoek gedaan naar hun houding ten opzichte van LHBTI-kinderen op school. Een homoseksuele docent of medeleerling wordt door de meeste leerlingen geaccepteerd. Binnen de minderheidsgroep die dat niet doet, zijn jongens nog weer wat huiveriger dan meisjes. Verder is aan leerlingen gevraagd of een leerling op hun school uit de kast zou kunnen komen. Slechts 22 procent van de leerlingen denkt dat een leerling dit tegen iedereen op school zou kunnen vertellen. Volgens 10 procent van de leerlingen kan dit in de klas en volgens 19 procent van de leerlingen kan dit slechts in de eigen vriendenkring (Sijbers e.a., 2014).

Ook blijkt uit hetzelfde onderzoek dat lesbische en homoseksuele leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs zich vaker onveilig voelen op school. Dit geldt voor 82 procent van de lesbische meisjes en voor 88 procent van de homoseksuele jongens. Van de transgenderleerlingen voelt slechts 78 procent zich veilig. Ook blijkt dat 11 procent van de leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs aangeeft één keer of vaker per maand te worden gepest, terwijl dit voor wel 23 procent van de homoseksuele en lesbische leerlingen en 26 procent van de transgenderleerlingen geldt. Bovendien zijn homoseksuele, lesbische en transgender leerlingen vaker slachtoffer van verschillende geweldsvormen (Sijbers e.a., 2014).

Eind 2012 zijn de kerndoelen van het onderwijs aangepast. Sindsdien zijn scholen verplicht aandacht te besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit. Om dit meer concreet vorm te geven, zijn in 2014 meerdere acties ondernomen. Zo is een landelijke conferentie over sociale veiligheid georganiseerd om (aankomende) docenten bewuster en handelingsbekwaam te maken. Ook is toen een leerplanvoorstel van Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) gepresenteerd. Dit voorstel moet docenten en scholen helpen bij het geven van aandacht aan seksualiteit en seksuele diversiteit in de lessen en het schoolbeleid. Tevens is, zoals genoemd in paragraaf 5.7.1, een verbetertraject ingezet om ook in de lerarenopleidingen voldoende aandacht te besteden aan sociale veiligheid en pesten, maar ook aan seksualiteit en seksuele diversiteit (Toelichting OCW, 2015). Uit onderzoek blijkt dat slechts summier aandacht wordt besteed aan seksualiteit en seksuele diversiteit (Stichting School en Veiligheid, 2014). Daarnaast heeft de Inspectie van het Onderwijs de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de invulling die scholen in de praktijk geven aan de kerndoelonderdelen seksualiteit en seksuele diversiteit. Een rapportage volgt in de eerste helft van 2016. Ook blijft de minister van OCW de Gay Straight Alliances van het COC (zie Kinderrechtenmonitor 2014) op scholen ondersteunen, omdat dit een belangrijk instrument is om de acceptatie en de sociale veiligheid van onderop, vanuit de jongeren zelf, te vergroten (Toelichting OCW, 2015).

Weigeren van kinderen met een handicap

In de Kinderrechtenmonitor 2014 staat dat het sinds 5 juli 2013 mogelijk is om bij het Meldpunt AUTI-weigerscholen te melden dat een jongere niet wordt toegelaten tot een beroepsopleiding alleen omdat die jongere een autisme spectrum stoornis heeft, terwijl aan overige toelatingscriteria wordt voldaan. Bij het Meldpunt bestaat de indruk dat op papier vaak een andere reden voor weigering wordt vermeld dan ouders krijgen te horen (Start Foundation, 2013).

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de laatste *Concluding Observations* (2015) ook een paragraaf gewijd aan kinderen met een beperking. Het Kinderrechtencomité benoemt daarin dat een groot aantal kinderen met beperkingen of met leer- dan wel gedragsproblemen noemenswaardige tijd niet op school heeft gezeten. Het Comité beveelt de Nederlandse overheid aan dit schoolverzuim zoveel als mogelijk te voorkomen. Ook benoemt het Comité dat scholen geen leerlingen meer kunnen afwijzen sinds de invoering van de Wet passend onderwijs, maar dat het onduidelijk lijkt op welke school een kind uiteindelijk wordt geplaatst. Het VN-Kinderrechtencomité stelt dat de overheid moet verzekeren dat er voor alle kinderen met beperkingen voldoende plaats is binnen het regulier onderwijs en dat passend onderwijs wordt verschaft zonder vertraging (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 40-41).

5.7.3 Veiligheid en digitale media

Het leven van kinderen en jongeren speelt zich steeds meer online af. Digitale media vergroten de mogelijkheden om te leren, maar brengen ook risico's met zich mee. Steeds belangrijker worden daarom ook de digitale vaardigheden (ook wel digitale geletterdheid genoemd) en mediawijsheid van kinderen en jongeren. Dat doet ook een beroep op scholen en leerkrachten die hier structureel aandacht aan moeten besteden.

Digitale geletterdheid is het vermogen om digitale informatie en communicatie verstandig te gebruiken en de gevolgen daarvan kritisch te beoordelen (KNAW, 2012). Een digitaal geletterde leerling is niet alleen handig in het gebruik van computers, maar kan er ook op een verantwoorde manier mee omgaan door bijvoorbeeld andere internetgebruikers respectvol tegemoet te treden, op de hoogte te zijn van manieren om zijn/haar veiligheid en privacy op internet te waarborgen, en digitale informatie op bruikbaarheid en betrouwbaarheid te controleren. Mediawijsheid heeft een bredere betekenis en gaat ook over het gebruik van traditionele media. Een kind dat mediawijs is, bezit de kennis, vaardigheden en mentaliteit die nodig zijn om bewust, kritisch en actief om te gaan met media (Vooronderzoek Jeugd en Media Monitor, 2015).

Wat betreft digital geletterdheid scoren Nederlandse leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs internationaal bovengemiddeld, maar hun niveau van digitale geletterdheid is desondanks laag. De digitale geletterdheid van leerlingen is vaak uitsluitend gebaseerd op de ervaring die ze met eigen computergebruik hebben opgedaan (Meelissen, Punter & Drent, 2014).

Het onderwijstype is een belangrijke voorspeller voor digitale geletterdheid. Daarnaast zijn er ook sekseverschillen. Zo scoren jongens in het praktijkonderwijs het laagst op digitale

geletterdheid en meisjes in het VWO het hoogst. Ook VMBO-ers scoren relatief laag op digitale geletterdheid. Meisjes scoren in algemeenheid hoger op digitale geletterdheid; jongens hebben daartegen meer zelfvertrouwen als het gaat om het uitvoeren van ingewikkelde ICT-opdrachten (Meelissen, Punter & Drent, 2014).

Vier op de tien jongeren wil meer leren op het gebied van digitale geletterdheid. Het gaat dan om het verbeteren van hun online privacy en veiligheid, begrijpen hoe het internet werkt en hoe zij beter online kunnen zoeken. Ongeveer een derde wil graag leren programmeren of games maken. Meisjes zijn eerder geïnteresseerd in sociale vaardigheden (privacy en jezelf beschermen tegen risico's op het internet) en jongens in technische vaardigheden (programmeren). 13- tot 18-jarigen zeggen meer behoefte aan mediawijsheid-lessen te hebben dan 10- tot en met 12-jarigen. Jongeren die een lager onderwijsniveau volgen zeggen het vaakst dat zij meer willen leren over media (Monitor Jeugd en Media, 2015).



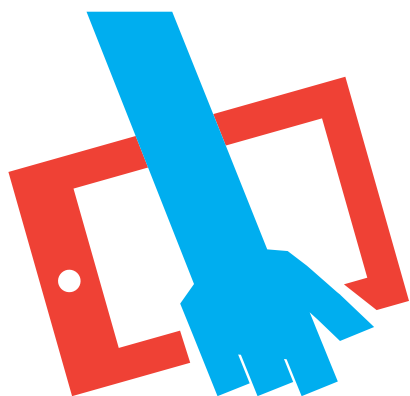
Vier op de tien jongeren wil meer leren op het gebied van digitale geletterdheid. Het gaat dan om het verbeteren van hun online privacy en veiligheid, begrijpen hoe het internet werkt en beter online leren zoeken.

Digitale geletterdheid wordt steeds vaker in één adem genoemd met het begrip 'computational thinking'. 'Computational thinking' wordt gezien als een belangrijk vaardigheid voor kinderen, vanwege het feit dat zij in toenemende mate in een door technologie gemedieerde maatschappij leven. Vaak wordt computational thinking vertaald in de eis dat kinderen moeten leren programmeren. Programmeren is een van de mogelijke contexten waarbinnen kinderen met 'computational thinking' kunnen oefenen, maar geen doel op zich (Voogt, Fisser, Good, Mishra & Yadav, 2015). Uiteindelijk gaat het erom dat kinderen een

geheel aan vaardigheden leren, waarmee ze op kritische, creatieve en innovatieve wijze ingewikkelde problemen in verschillende domeinen kunnen herkennen, analyseren en oplossen. Het gaat dus ook veel verder dan het werken met een computer, tablet, etc., om bepaalde schooltaken te vervullen, hoewel dat er wel onderdeel van kan zijn. Verder onderzoek is nodig om te kijken hoe 'computational thinking' op zinvolle wijze kan worden vertaald naar zowel het basis- als voortgezet onderwijs.

Gebruik van digitale media

Gemiddeld hebben Nederlandse jongeren bijna vier verschillende media in eigen bezit die ze regelmatig gebruiken. Denk daarbij aan mobiele telefoon, televisie, en een tablet. 92 procent van de Nederlandse 10- tot 18-jarigen heeft een mobiele telefoon (bijna altijd een smart phone). Wat betreft het gebruik van digitale media in het onderwijs, geven de meeste jongeren aan nog steeds het liefst face-to-face contact te hebben en een goede leerkracht belangrijk te vinden. Online contact met leerkrachten vindt voornamelijk plaats via e-mail (36 procent) en in minder mate via WhatsApp (19 procent) of Facebook (13 procent). Meestal gaat het over huiswerk, cijfers en lesstof die leerlingen niet begrijpen. Slechts in 5 procent van de gevallen vormen vertrouwelijk kwesties onderwerp van gesprek. De belangrijkste mediatoepassingen voor school zijn Google (60%) en apps waarmee rooster en cijfers kunnen worden geraadpleegd (60%). Ook gebruikt bijna de helft van de jongeren het internet om de lesstof te oefenen. Iets meer dan de helft vraagt klasgenoten via sociale media naar het huiswerk, maar vragen over het huiswerk worden vaker gewoon aan moeder (75%) of vader (60%) gesteld. Digitaal samenwerken gebeurt relatief weinig (11-15%). Het digibord is inmiddels gemeengoed op de meeste scholen en bijna de helft van de jongeren geeft aan makkelijker te leren via het kijken van een filmpje (Monitor Jeugd en Media, 2015).



Onderwijs en digitale media

De mate van digitale geletterdheid van 14-jarigen wordt nu nog vooral bepaald door buitenschoolse factoren, dat zou kunnen veranderen als scholen hieraan meer aandacht besteden (Luyten, Veen & Meelissen, 2015). Momenteel besteedt in het basisonderwijs een meerderheid van de leerkrachten nooit of slechts een enkele keer per jaar aandacht aan digitale geletterdheid. In het voortgezet onderwijs is de aandacht nog beperkter. Een uitzondering bestaat voor het overbrengen van kennis over de rol van ICT in de leefwereld van leerlingen en de ICT-vaardigheden van leerlingen. Een meerderheid van de leerkrachten in het primair onderwijs besteedt daar zeker maandelijks aandacht aan (Uerz & Kral, 2015).. De indruk ontstaat dat het afhangt van de individuele leerkracht of kinderen hierin worden getraind, met als risico dat (te) veel leerlingen buiten de boot vallen. Voorlopige resultaten van een vervolgstudie onder studenten van lerarenopleiding laten zien dat ook daar de aandacht voor digitale geletterdheid van zowel leerlingen als de studenten zelf beperkt is.

Momenteel besteedt in het basisonderwijs een meerderheid van de leerkrachten nooit of slechts een enkele keer per jaar aandacht aan digitale geletterdheid. In het voortgezet onderwijs is de aandacht nog beperkter.

Knelpunten zijn volgens docenten en ICT-coördinatoren gebrek aan tijd en apparatuur, evenals een gebrek aan vaardigheden bij docenten. Scholen leggen meer prioriteit bij het verbeteren van de infrastructuur dan de professionalisering van docenten. Volgens een kwart van de docenten heeft aandacht voor ICT in het onderwijs zelfs in het geheel geen prioriteit (Meelissen, Punter & Drent, 2014).

In 2014 heeft het Nationaal Expertisecentrum Leerplanontwikkeling (SLO), in opdracht van het ministerie van OCW, onderzoek gedaan naar de stand van zaken van 21st-eeuwse vaardigheden, waaronder digitale geletterdheid, in het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Ook uit dat onderzoek blijkt dat onder andere digitale geletterdheid,

‘weinig doelgericht en structureel aan de orde komen in het huidige curriculum voor het funderend onderwijs’. Scholen hebben nadrukkelijk steun en stimulans nodig om de ruimte voor innovatie in te vullen. De vaardigheden moeten bovendien expliciet benoemd worden in het curriculum (Thijs, Fisser & Van der Hoeven, 2014).

Onder de noemer #Onderwijs2032 heeft de staatssecretaris van OCW een platform opgezet voor een brede maatschappelijke dialoog over het curriculum in het primair en voortgezet onderwijs. Centrale vraag hierbij is welke kennis en vaardigheden kinderen nu moeten leren, zodat zij straks zo goed mogelijk op de toekomst zijn voorbereid (*Kamerstukken II 2014/15*, 31 293, nr. 232).

In juni 2015 heeft de staatssecretaris van OCW in een brief aan de kamer gereageerd op het Manifest Recht op Mediawijsheid dat op initiatief van het programma Mediawijzer.net is opgesteld naar aanleiding van de viering van het 25-jarig bestaan van het VN-Kinderrechtenverdrag (Manifest Recht op Mediawijsheid, 2014). Het manifest beoogt een debat in gang te zetten over mediawijze invulling van kinderrechten. In zijn brief geeft de staatssecretaris een opsomming van plannen en maatregelen van de overheid aan de hand van de door kinderen en experts geformuleerde ‘mediawijze’ kinderrechten (*Kamerstukken II 2014/15*, 31 434, nr. 7).

Tot slot hebben scholen ook de verantwoordelijkheid te zorgen voor een sociaal veilige schoolomgeving voor leerlingen. Daar hoort ook online veiligheid bij. Scholen moeten het hoofd bieden aan soms ingewikkelde problemen, waaronder (digitaal) pesten en radicalisering van leerlingen, waarbij internet een grote rol in speelt. Om scholen te ondersteunen is er de portal School en Veiligheid (www.schoolenveiligheid.nl). Hier is een digitaal veiligheidsplan voor het basis- en voortgezet onderwijs te vinden. In samenwerking met de MBO-raad wordt gewerkt aan een veiligheidsportal specifiek gericht op het mbo. Het ministerie van OCW houdt geen gegevens bij over de online veiligheid op scholen.

Digitale kloof

Het recht op onderwijs houdt ook in dat kinderen gelijke kansen moeten krijgen om zich te kunnen ontwikkelen. Daarom moet een digitale kloof tussen groepen kinderen in de samenleving worden voorkomen. Dat begint bij de mogelijkheden van kinderen om zich digitale media eigen te maken. Daarvoor is niet alleen aandacht vanuit het onderwijs nodig, maar de thuissituatie van kinderen speelt hierbij ook een rol. Het aantal kinderen in een gezin met een laag inkomen is de afgelopen jaren gestegen (zie domein 4). In deze gezinnen is de aanschaf van digitale media (computers, laptop, smartphones) of een internetabonnement niet vanzelfsprekend.

Bovendien hebben ouders een cruciale rol in de mediaopvoeding van kinderen. Zij hebben een voorbeeldfunctie voor kinderen en bieden ondersteuning bij mediagebruik (Notten, 2013). De complexiteit van digitale technologie wordt steeds groter. Je kunt je afvragen of ouders altijd in staat zijn om die rol adequaat te vervullen en welke rol het opleidingsniveau van ouders hierbij speelt. Er is onderzoek nodig om te zien in hoeverre sociaaleconomische verschillen tussen kinderen impact hebben op de ontwikkeling van hun digitale geletterdheid.

Er is onderzoek nodig om te zien in hoeverre sociaaleconomische verschillen tussen kinderen impact hebben op de ontwikkeling van hun digitale geletterdheid.

Uit de Monitor Jeugd en Media 2015 weten wij al dat er duidelijke verschillen zijn tussen jongeren wat betreft mediagebruik en onderwijsniveau. Hoger opgeleide jongeren gebruiken hun mobiel vaker functioneel en lager opgeleide jongeren eerder voor ontspanning en vermaak. Ook geven hoger opgeleide jongeren aan meer te leren van media en doen ze vaker nieuwe ideeën op via YouTube, zoekmachines en sociale media. Ze zoeken ook vaker extra informatie online en zeggen vaker beter te worden in Engels door internetgebruik. Verder maken ze ook vaker gebruik van de krant, het nieuws, nieuwssites, Google, YouTube en oefentoetsen. Hoger opgeleide jongeren kijken relatief meer internet-filmpjes en gebruiken vaker sociale media; hoe lager het onderwijsniveau hoe meer er televisie wordt gekeken. Al met al lijken hoger opgeleide jongeren de verschillende media beter en meer te benutten voor informatie- en kennisvergaring en communicatie via sociale media (Monitor Jeugd en Media, 2015).

5.7.4 Kinder- en mensenrechteneducatie

Kinderen moeten zich meer bewust zijn van kinder- en mensenrechten. Uit het onderwijsverslag over het schooljaar 2013-2014 van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat scholen op dit moment moeite hebben met het bevorderen van burgerschap en (sociale) integratie. 98 procent van de scholen geven binnen hun onderwijsaanbod wel invulling aan burgerschap. Op 68 procent van de scholen krijgt de kwaliteit van dit onderwijs een voldoende. Maar weinig scholen evalueren wat ze aanbieden of stellen doelen (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Uit het onderwijsverslag over het schooljaar 2013-2014 van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat scholen op dit moment moeite hebben met het bevorderen van burgerschap en (sociale) integratie.

De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) heeft in opdracht van de staatssecretaris van OCW instrumenten ontwikkeld voor het burgerschapsonderwijs. Pilots hebben een self assessment instrument opgeleverd voor het ontwikkelen van een schoolvisie, het bepalen van leerdoelen en het selecteren van een passende aanpak. De website www.burgerschapindeschool.nl biedt meer informatie (Toelichting OCW, 2015).

Het kabinet vindt ook dat het onderwijs een taak heeft om kennis van kinder- en mensenrechten bij te brengen. Het Platform #Onderwijs2032, dat op verzoek van het kabinet een maatschappelijk debat over het onderwijs in de toekomst aanstuurt, onderstreept dat kinderen meer moeten leren over de rechtstaat, democratische waarden en mensenrechten. Dat blijkt uit het voorlopige advies (Platform #Onderwijs 2032, 2015). De staatssecretaris van OCW zal bij verschijnen van het definitieve advies reageren op de andere positie van burgerschap in het onderwijscurriculum (Toelichting OCW, 2015).

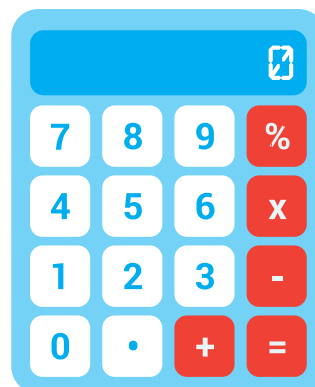
Het voorlopige advies volgt ook inbreng van het College van de Rechten van de mens richting het Platform #Onderwijs2032. Volgens die inbreng hoort structurele aandacht voor kinder- en mensenrechten thuis in het curriculum van het funderend onderwijs. In combinatie met educatie voor democratisch burgerschap zal bovendien de sociale veiligheid verbeteren, aldus het College. Ook draagt aandacht voor mensenrechten op school bij aan de waarden- en identiteitsontwikkeling van leerlingen. Het vergroot bovendien de kans dat leerlingen de kernwaarden van de democratische rechtsstaat kennen en deze onderschrijven. Ter bevordering van de integratie van mensen- en kinderrechten, moet het onderwijs over mensenrechten worden opgenomen in de vakgebonden eindtermen. Ten slotte vindt het College het belangrijk dat onderwijs over mensen- en kinderrechten wordt opgenomen in het curriculum van de docentenopleidingen (College voor de Rechten van de Mens, 2015b).

5.7.5 Kinderrechtenbeschouwing

Sociale veiligheid op school is een vereiste die uit verschillende artikelen van het Kinderrechtenverdrag voortvloeit. Uit artikel 2 volgt dat alle vormen van pesten en discriminatie, offline of online, voorkomen moeten worden. Artikel 6 schrijft voor dat kinderen het recht hebben op leven en ontwikkeling in een veilige omgeving, dus zonder pesten of ongelijke behandeling. Bovendien volgt uit artikel 28 IVRK dat onder toegankelijk onderwijs ook het bieden van een veilige leefomgeving valt, waarin kinderen op bescherming moeten kunnen rekenen tegen lichamelijk en geestelijk geweld. Artikel 29, dat de doelen van het onderwijs bevat, geeft tot slot aan dat binnen het onderwijs aandacht moet zijn voor het respect voor mensenrechten en gelijkheid van de geslachten.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* van 2015 opgenomen dat er zorgen zijn over het grote aantal kinderen in Nederland dat in en rond scholen wordt gepest. In het licht van General Comment nr. 1 (2001), over de doelen van het onderwijs, beveelt het Comité Nederland aan het pesten op school meer en beter tegen te gaan door wetgeving en beleid effectief te implementeren. Nederland heeft in de afgelopen jaren goede stappen gezet. Sinds 1 augustus 2015 is er de nieuwe wet sociale veiligheid op scholen. Vooral van belang is dat scholen nu een sociaal veiligheidsbeleid moeten hebben en in de gaten houden wat de effecten zijn. Vanaf augustus 2016 gaat de Inspectie hierop toezien en dan moet blijken of de sociale veiligheid van Nederlandse scholen inderdaad verbeterd is en minder kinderen slachtoffer zijn van pesten.

Zoals genoemd gaat artikel 2 van het kinderrechtenverdrag over het bestrijden van discriminatie en ongelijke behandeling. In het onderwijs blijkt 1 op de 10 scholieren en studenten discriminatie te ervaren, vaak op grond van etnische herkomst, huidskleur of geloof. Het VN-Kinderrechtencomité roept in de laatste *Concluding Observations* (2015) op om alle vormen van discriminatie en ongelijke behandeling te bestrijden. Daarbij staat ook de figuur



van Zwarte Piet ter discussie. Het College voor de Rechten van de Mens oordeelt dat de figuur Zwarte Piet discriminatoire elementen bevat en beveelt aan deze aan te passen. Dat ligt in lijn met de uitspraken van het VN-comité dat gaat over rassendiscriminatie en eerder oordeelde dat Zwarte Piet een negatieve stereotypering is die de eigenwaarde van kinderen kan aantasten. In sommige steden hebben basisscholen besloten het uiterlijk van Zwarte Piet te veranderen.

Onder de bestrijding van discriminatie valt ook het besteden van aandacht aan LHBTI-jongeren. Deze jongeren blijken nog lang niet altijd door alle leerlingen te worden geaccepteerd en zich vaker onveilig voelen op school. Sinds 2012 zijn scholen verplicht om aandacht te besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit. In 2014 zijn meerdere acties ondernomen, waaronder de organisatie van een landelijke conferentie en een verbetertraject binnen pabo's en lerarenopleidingen.

Gehandicapte kinderen hebben op grond van artikel 23 IVRK het recht op toegang tot onderwijs en opleidingen, zodat zij een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling kunnen bereiken. Het VN-Kinderrechtencomité heeft hierover opgemerkt dat een groot aantal kinderen met beperkingen niet op school heeft gezeten in voorgaande jaren. Het Comité beveelt de Nederlandse overheid aan dit schoolverzuim zoveel mogelijk te voorkomen en ervoor te zorgen dat er voor alle kinderen met een beperking voldoende plaats is binnen het reguliere onderwijs. Dit volgt bovendien uit de Wet passend onderwijs (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 40-41). In dit kader is het ook van belang dat Nederland het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap binnen afzienbare tijd zal ratificeren (zie domein 4, par.4.4.4).

**Het VN- Kinderrechtencomité
beveelt de Nederlandse overheid
aan het schoolverzuim van
kinderen met een beperking
zoveel mogelijk te voorkomen en
ervoor te zorgen dat er voor al
deze kinderen voldoende plaats is
binnen het reguliere onderwijs.**

Veilig onderwijs betekent ook veilig gebruik van digitale technologieën. Meer en continue aandacht voor digitale geletterdheid en mediawijsheid hoort daarbij. Scholen hebben daar nu nog te weinig aandacht voor. Uit onderzoek blijken bovendien verschillen in digitale geletterdheid op basis van onderwijsniveau en sekse. Meisjes op het hoogste niveau scoren het best. Het risico bestaat dat er een digitale kloof ontstaat tussen groepen kinderen, wat betreft toegang tot digitale media en het gebruik daarvan. Omdat kinderen recht hebben op gelijke ontwikkelingskansen is er specifiek aandacht nodig voor kinderen die leven in armoede en hun digitale geletterdheid.

Kennis over mensenrechten en burgerschapsvaardigheden zou in het onderwijs moeten worden overgedragen. Op scholen gebeurt dat op dit moment nog te weinig. Uit artikel 42 IVRK volgt dat Nederland verantwoordelijk is voor het bekend en bewust maken van kinderen van de bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag.

**Kennis over mensenrechten en
burgerschapsvaardigheden zou
in het onderwijs moeten worden
overgedragen. Op scholen
gebeurt dat op dit moment
nog te weinig.**

In artikel 29 lid 1 sub b IVRK staat expliciet de verplichting voor het onderwijs om kinderen eerbied voor de rechten van de mens bij te brengen. De Stichting Leerplanontwikkeling heeft een self assessment instrument voor scholen gemaakt gericht op het ontwikkelen van een schoolvisie, het bepalen van leerdoelen en het selecteren van een passende aanpak. Ook wordt in opdracht van de staatssecretaris van OCW een maatschappelijk debat gevoerd over de koersbepaling van het onderwijs, waaraan ook mensenrechtenorganisaties en NGO's kunnen deelnemen. Burgerschapsonderwijs vormt een kernelement in deze discussie (Toelichting OCW, 2015). Deze discussie moet een coherent beleid opleveren voor mensen- en kinderrechteneducatie op school.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* van 2015 aangegeven zich zorgen te maken over de onvoldoende kennis van het Kinderrechtenverdrag onder beleidsmakers, de bevolking in het algemeen en kinderen. Het Kinderrechtencomité

beveelt de overheid aan om maatregelen te nemen om het bewustzijn over het Kinderrechtenverdrag systematisch te vergroten en een verplicht onderdeel te maken van het curriculum op alle scholen (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 20-21).

5.8

Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen

Het recht op onderwijs geldt ook voor kinderen die vanwege een behandeling in een open of gesloten instelling of justitiële jeugdinrichting verblijven. Kinderen en jongeren in een instelling voor jeugd-GGZ of een andere instelling volgen onderwijs op een school die is verbonden aan de instelling. De school en de instelling hebben een samenwerkingsovereenkomst. Hierdoor is het onderwijs dicht bij de instelling gerealiseerd en maakt het deel uit van het dagprogramma (Toelichting OCW, 2014). Het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen (JJI) en instellingen voor gesloten jeugdhulp wordt meestal verzorgd door een school voor voortgezet speciaal onderwijs voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen (VSO cluster 4). Deze scholen nemen deel aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en maken daar afspraken over een dekkend onderwijsaanbod en de terugplaatsing van leerlingen na de geslotenheid (zesde voortgangsrapportage, 2014).

5.8.1 Aard en omvang

De meeste leerlingen die onderwijs krijgen in een instelling voor dagbehandeling of 24-uurs behandeling, verblijven in open instellingen. De afgelopen jaren is het aantal residentiële leerlingen licht gedaald. In totaal gaat om bijna 5 duizend residentiele leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs en 3 duizend leerlingen in het speciaal onderwijs in 2013. Jongeren met ernstige gedragsproblemen vormen de grootste groep, zij krijgen onderwijs in cluster 4 (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Iets minder dan 1.200 residentiële leerlingen volgen onderwijs in een gesloten instelling. Het kan hierbij gaan om een instelling voor gesloten jeugdhulp of een justitiële jeugdinrichting. Het totale aantal is de afgelopen jaren gedaald. Relatief is het aandeel jongeren dat civiel rechtelijk is geplaatst toegenomen. De meeste jongeren verblijven korter dan twee jaar in een gesloten instelling. De leerlingen stromen in vanuit alle onderwijssoorten, van regulier tot speciaal onderwijs. Een grote groep stroomt uit naar

het voortgezet speciaal onderwijs en het mbo. Daarnaast is het van een grote groep residentiële leerlingen onbekend naar welk vervolgonderwijs zij gaan. De Inspectie van het Onderwijs doet in het schooljaar 2014-2015 onderzoek naar de continuïteit in de onderwijsloopbanen van residentiële leerlingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen kort verblijf en lang verblijf in een instelling (Inspectie van het Onderwijs, 2015a).

Iets minder dan 1.200 residentiële leerlingen volgen onderwijs in een gesloten instelling. Het totale aantal is de afgelopen jaren gedaald.

Uit dossieronderzoek blijkt dat de meeste leerlingen in JJI's en instellingen voor JeugdzorgPlus onderwijs op vmbo-niveau of mbo niveau 1 volgen. De mogelijkheden om onderwijs op havo of vwo niveau aan te bieden hangen af van de beschikbare deskundigheid bij de leraren. De leraren in de theoretische vakken moeten in dat geval een breed aanbod verzorgen. Als specifieke deskundigheid ontbreekt, kunnen bepaalde vakken niet gegeven worden. Daarnaast is het voor een mbo niveau 2 opleiding vereist dat de jongere stage loopt. In gesloten instellingen is een externe stage meestal niet mogelijk (Smeets, 2015).

5.8.2 Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt scholen die zijn verbonden aan een JJI of een instelling voor gesloten jeugdhulp net zo vaak als andere scholen (1 keer in de 4 jaar). Maar net als bij reguliere scholen gaat de Inspectie vaker langs wanneer de basiskwaliteit niet op orde is. Op dit moment hebben alle scholen in gesloten instellingen, met uitzondering van één school, een basisarrangement (Toelichting OCW, 2015). Een basisarrangement houdt in dat de Inspectie geen tekortkomingen heeft vastgesteld die noodzaken tot verscherpt toezicht.

Een aantal ontwikkelingen in de JJI's en de instellingen voor gesloten jeugdhulp vereisen dat het onderwijs wordt aangepast. De populatie jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen is in de laatste jaren over het algemeen ouder geworden, mede door invoering van de Wet Adolescentenstrafrecht (zie domein 3). In de instellingen

voor gesloten jeugdhulp leidt de invoering van de trajectaanpak tot een kortere verblijfsduur. Daarnaast is per 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor de Jeugdzorgplusinstellingen van het Rijk naar de gemeenten gegaan. Daarom is de *Adviescommissie verbetermogelijkheden onderwijs in de justitiële jeugdinrichtingen (JJ's) en gesloten jeugdzorginstellingen (GJI's)* ingesteld. Zij heeft in september 2014 haar advies aangeboden aan de ministeries van OCW en VWS en aan de Dienst Justitiële Inrichtingen. De commissie adviseert dat de samenwerking met andere scholen in het samenwerkingsverband passend onderwijs en de mbo-instellingen beter moet. Daarnaast moet het onderwijs verbeterd worden aan jongeren vanaf 18 jaar en jongeren die kort verblijven in de instelling. Tot slot pleit de commissie ervoor om het hele jaar door onderwijs aan te bieden, zodat jongeren die kort in de zomer in de instelling verblijven wel onderwijs krijgen. Uit de zesde voortgangsrapportage passend onderwijs (2014) blijkt dat er bekeken wordt of er aanvullend budget kan komen voor personeel op de scholen in geslotenheid. Dit budget is bedoeld om gedurende het jaar een doorlopend onderwijsprogramma van 48 weken te realiseren. Verder wordt bekeken of de rol van de individueel trajectbegeleider die de jongere tijdens het verblijf in de JJI en bij terugkeer naar de gemeente begeleidt, dichter bij de school kan worden georganiseerd voor een betere doorstroom naar een passende onderwijsplek. Vanaf 2015 kunnen de scholen de vernieuwde handreiking *Focus op onderwijstraject* gebruiken om tot een goede overdracht en plaatsing in het onderwijs na het verblijf in geslotenheid te komen (zesde voortgangsrapportage, 2014). De stichting Gedragswerk biedt hierbij ondersteuning. Gedragswerk is een door het ministerie van OCW mogelijk gemaakt project met als doel de samenwerking te bevorderen in de aanpak van leerlingen die thuiszitten of voor wie thuiszitten dreigt (Kinderrechtenmonitor 2014).

Daarnaast komt er een verruiming van de mogelijkheden om bij onderwijs in geslotenheid via internet onderwijs te volgen. Dit sluit aan bij het project Digitale Werkplek Justitiabele (DWJ) van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Hierbij wordt geregeld dat er veilig en functioneel internet toegang is voor gedetineerden. Het gaat zowel om zelfeducatie (met bijvoorbeeld aangekochte modules) als klassikale lessen. Daarnaast kan internet noodzakelijk zijn bij het maken van werkstukken, het verkrijgen van studiemateriaal of het contact met een (externe) docent (zesde voortgangsrapportage, 2014).

5.8.3 Kinderrechtenbeschouwing

In justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorginstellingen verblijven over het algemeen kwetsbare groepen jongeren, die op basis van het VN-Kinderrechtenverdrag vanzelfsprekend ook recht hebben op goed en passend onderwijs. Alle rechten in het



Kinderrechtenverdrag – waaronder ook het recht op onderwijs – moeten ook gelden voor kinderen die geïnstitutionaliseerd zijn (General Comment nr. 4, 2003, par. 29). Daarnaast moeten kinderen die gedetineerd zijn onderwijs krijgen, dat past bij hun niveau (General Comment nr. 10, 2007, par. 77; par. 89).

In 2014 volgden bijna 1.200 leerlingen onderwijs in een gesloten instelling. De meeste jongeren verblijven daar korter dan twee jaar. Op één school na, hebben alle scholen in gesloten instellingen een basisarrangement. Er doen zich echter knelpunten voor in de uitvoering van het onderwijs aan leerlingen in geslotenheid. Daarnaast is het onderwijsaanbod voor jongeren boven de 18 jaar en voor jongeren die kort in een instelling verblijven niet toereikend. De mogelijkheden om onderwijs op havo- of vwo-niveau en mbo niveau 2 te volgen zijn beperkt. Daarnaast verloopt de doorstroom naar een nieuwe school, na het verlaten van de instelling, niet altijd goed.

Het onderwijsaanbod voor jongeren boven de 18 jaar en voor jongeren die kort in een instelling verblijven niet toereikend. De mogelijkheden om onderwijs op havo- of vwo-niveau en mbo niveau 2 te volgen zijn beperkt.

Jongeren die in aanraking komen met het strafrecht, en als gevolg daarvan in een gesloten inrichting geplaatst worden, hebben op basis van het Kinderrechtenverdrag recht op hulp bij hun re-integratie in de samenleving (art. 40 lid 1 IVRK). Het volgen van onderwijs en het kunnen voortzetten van hun onderwijsloopbaan na terugkeer in de maatschappij draagt in belangrijke mate bij aan hun resocialisatie (zie ook General Comment nr. 10, 2007, par. 7).

5.9

Caribisch Nederland

5.9.1 Kwaliteit van het onderwijs

In het schooljaar 2014-2015 gingen op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba 4,4 duizend leerlingen naar school. De helft daarvan zat in het basisonderwijs (en voor zover aanwezig speciaal basisonderwijs). Het voortgezet onderwijs telde 1,5 duizend leerlingen en het middelbaar beroepsonderwijs bijna 700 (CBS, 2014-2015c).

In maart 2011 heeft de toenmalige minister van OCW samen met de schoolbesturen en gedeputeerden voor onderwijs de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland ondertekend (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VIII, nr. 166 2). Hierin is vastgelegd dat alle scholen in Caribisch Nederland voor eind 2016 de basiskwaliteit hebben bereikt (Stolte, 2014). In 2014 heeft de Golden Rock School op Sint Eustatius als eerste basisschool de basiskwaliteit behaald (RCN, 2015). De staatssecretaris van OCW wil vasthouden aan de ambitie om de basiskwaliteit in 2016 of zo spoedig mogelijk daarna te realiseren. Het ministerie van OCW heeft daarom afgelopen jaar extra ingezet op de leerlingenzorg en het versterken van de bestuurskracht (RCN, 2015).

5.9.2 Leerplicht

Er is in Caribisch Nederland geen geregistreerd overzicht van de verzuimproblematiek. Hierdoor is er in 2014 nog geen leerplichttelling uitgevoerd. Wél is het toezicht op de leerplicht volgens de Inspectie van het Onderwijs verbeterd. Aangezien Saba en St. Eustatius relatief klein zijn, is ook zonder verzuimregistratie bekend welke leerlingen niet op school zijn. Bonaire kent

geen toereikende basisregistratie die kan worden gekoppeld aan de registraties van de leerplichtambtenaren, maar men heeft volgens de Inspectie inzicht in het aantal leerlingen en controleert regelmatig op locatie op het verzuim en het te laat komen. Samen met deskundigen van Ingrado en de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) heeft de staatssecretaris aangegeven actie te ondernemen om de verzuimregistraties van de scholen en gemeenten in Caribisch Nederland te verbeteren (*Kamerstukken II* 2014/15, 26 695 nr. 100).

Het Openbaar Ministerie Bonaire heeft twee personen in dienst die de leerplicht moeten handhaven (OM-BES, 2015). Slechts één persoon is bevoegd om processen-verbaal op te maken (OM-BES, 2015). Daarnaast blijkt handhaving nog steeds buitengewoon moeizaam op de BES-eilanden, omdat scholen geen verzuimprotocol hebben en verzuim niet of onvoldoende registreren (OM-BES, 2015). Scholen geven aan niet in staat te zijn het verzuim structureel bij te houden en te melden bij de leerplichtambtenaar (OM-BES, 2015).

Scholen op de BES-eilanden geven aan niet in staat te zijn schoolverzuim structureel bij te houden en te melden bij de leerplichtambtenaar.

Kinderen worden niet of onvoldoende aangesproken op (spijbel) gedrag en de ouders worden niet betrokken (OM-BES, 2015). Daarnaast was er een deel van het jaar geen leerplichtambtenaar beschikbaar op Sint-Eustatius en bleek de leerplichtambtenaar op Saba lange tijd niet inzetbaar (OM-BES, 2015).

5.9.3 Taalontwikkeling

Het jaar 2014 stond voor een groot deel in het teken van taalontwikkeling in Caribisch Nederland. Eind 2014 verscheen het advies van de Nederlandse Taalunie over Nederlands als vreemde taal (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 568, nr. 147). De Taalunie stelt vast dat voor de BES-eilanden maatwerk per eiland noodzakelijk is. Voor Bonaire adviseert de Taalunie onder anderen dat leerlingen vroeger en intensiever les moeten krijgen in het Nederlands en dat er daarnaast moet worden ingezet op het behoud en de versterking van het Papiaments (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 568, nr. 147). Om een plan van aanpak te kunnen formuleren zal de staatssecretaris in overleg met het Openbaar Lichaam Bonaire en de schoolbesturen



twee expertgroepen ondersteunen, één voor het Nederlands en één voor het Papiaments (RCN, 2015).

Op Sint-Eustatius is de instructietaal gewijzigd van het Nederlands naar het Engels (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 568, nr. 145). Uit onderzoek is gebleken dat Nederlands als instructietaal een negatief effect heeft op de leerprestaties van de leerlingen op Sint-Eustatius. Nederlands is op Sint-Eustatius een vreemde taal en wordt nauwelijks gesproken in het dagelijks leven. Er wordt een Engelstalig curriculum gehanteerd en de Nederlandse Taalunie helpt bij de ontwikkeling van materiaal voor het onderwijzen van Nederlands als een vreemde taal (RCN, 2015). De Taalunie adviseert wel zo vroeg mogelijk te beginnen met het aanbod van Nederlands, bij voorkeur in de kleuterklas of voorschools.

5.9.4 LHBTI-kinderen

Na het verschijnen van het rapport *LHBTI-kinderen in Nederland* van het COC (2013) is er meer aandacht gekomen voor deze specifieke groep. De BES- eilanden nemen deel aan de campagne 'WE CAN Young' van het ministerie van OCW (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 038 (R2039), nr. 7). Deze campagne is gericht op het vergroten van de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren. De doelgroep zijn jongeren in de leeftijd van 12 tot 21 jaar.

5.9.5 Kinderrechtenbeschouwing

Ieder kind heeft recht op onderwijs, maar ze hebben ook de plicht om naar school te gaan (art. 28 IVRK). Dit betekent voor Caribisch Nederland dat de handhaving van de leerplicht moet worden versterkt. Er moet meer worden geïnvesteerd in de registratie van verzuim en het aanspreken van leerling en ouder op het verzuimgedrag. Het comité voor de rechten van het kind moedigt staten aan een variëteit van maatregelen te treffen tegen schooluitval en daarbij ook aandacht te hebben voor de oorzaak van verzuim of uitval (zie ook par. 5.5.3). In een betere handhaving van de leerplicht op de BES-eilanden moet daarom ook aandacht zijn voor de redenen waarom kinderen en scholieren niet naar school gaan.

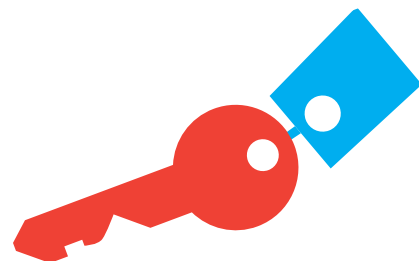
Daarnaast wordt op de eilanden hard gewerkt aan het bereiken van een basiskwaliteit van het onderwijs. Afgelopen jaar heeft één school in Caribisch Nederland de basiskwaliteit behaald. Dit is een goed begin, maar zaak is dat ook de andere scholen in 2015 en 2016 de basiskwaliteit behalen.

Op grond van artikel 8 IVRK dient de staat het recht op identiteit van LTHB-kinderen te eerbiedigen. Er is meer aandacht voor seksuele diversiteit, maar ook in het onderwijs zal meer moeten worden geïnvesteerd in voorlichting over seksualiteit en seksuele diversiteit.



5.10

Conclusies en aanbevelingen



5.10.1 Conclusies

Recht op onderwijs en passend onderwijs

In het schooljaar 2014–2015 volgde 98 procent van de 4- tot 18-jarigen een opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs. Per 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs inwerking getreden in het PO, VO, en het mbo. Het doel van passend onderwijs is dat zoveel mogelijk leerlingen een passende plek krijgen in het reguliere onderwijs. In de uitvoering van het passend onderwijs in het basis- en voortgezet onderwijs spelen een aantal belangrijke knelpunten. Nog niet alle kinderen vinden een passende onderwijsplek en het aanbod van samenwerkingsverbanden blijkt nog niet dekkend. Er zijn dan ook nog steeds kinderen die thuiszitten, voornamelijk voor kinderen met complexe problematiek of kinderen die een combinatie van zorg en onderwijs nodig hebben, worden nog te weinig maatwerkoplossingen gevonden. In de praktijk blijken niet alle scholen en samenwerkingsverbanden kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte centraal te stellen en de zorgplicht onzorgvuldig uit te voeren. Ook worden ouders en kinderen nog niet goed genoeg geïnformeerd over passend onderwijs en in het bijzonder over hun rechtspositie en de mogelijkheden voor ondersteuning. Daarnaast geven leerkrachten aan nog onvoldoende toegerust te zijn om onderwijsondersteuning aan diverse kinderen te bieden en een hoge werkdruk ervaren.

Toegang tot onderwijs

Het aantal leerlingen dat niet staat ingeschreven op een school is de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven. Ongeveer de helft van deze leerlingen wordt gedurende het schooljaar teruggeleid naar school. Het aantal leerlingen dat spijbelt is ook relatief stabiel gebleven. Alleen in het voortgezet onderwijs is er een afname te zien van het aantal spijbelaars. Het aantal thuiszitters is in het schooljaar 2013–2014 niet meer verder afgenomen. Het aantal leerlingen dat vrijstelling krijgt voor het deelnemen aan regulier onderwijs is in 2013–2014 licht toegenomen. Voor deze leerlingen geldt dat zij wel ABWZ-gefinancierde dagbesteding kunnen hebben of thuisonderwijs volgen. De toegang tot onderwijs van kinderen die een combinatie van onderwijs en zorg nodig hebben is echter nog niet goed genoeg geborgd. Samenwerking tussen onderwijs

en gemeenten moet op dit vlak vaak nog van de grond komen. Wat betreft de kinderen die in 2014 het onderwijs hebben verlaten, heeft 80 procent een startkwalificatie gehaald. Het aantal jongeren dat voortijdig het onderwijs verlaat is gedaald. Jongens en eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren vallen vaker voortijdig uit. Er is een toename te zien van schooluitval onder eerste generatie niet-westers allochtone jongeren. Van belang is dat deze jongeren alsnog de kans krijgen om een vak te leren door meer (leer)werkplekken te creëren en verder te investeren in een vangnet voor kwetsbare groepen.

Kwaliteit van het onderwijs

Het aantal scholen dat zwak of zeer zwak is, is in 2014 verder afgenomen. Veel scholen, die door de Inspectie van het Onderwijs zwak of zeer zwak zijn bevonden, hebben anderhalf tot twee jaar nodig om zich te verbeteren. Per 1 augustus 2015 is wettelijk vastgelegd dat scholen zich binnen een jaar moeten verbeteren. Op het gebied van de sociale kwaliteit van het onderwijs loopt het basisonderwijs voorop. Binnen de andere onderwijsniveaus is dit terrein nog onderontwikkeld.

Veiligheid op school

Op 1 augustus 2015 is een wet over de sociale veiligheid op scholen in werking getreden. De Inspectie zal vanaf augustus 2016 op naleving hiervan toezien. De punten uit de nieuwe wet worden geborgd door het Actieplan sociale veiligheid op school opgesteld door de sectorraden (PO-raad en VO-raad). Daarnaast zijn pabo's en lerarenopleidingen een verbetertraject gestart om meer aandacht te kunnen geven aan sociale veiligheid, pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit binnen deze opleidingen. Ook is er aandacht nodig voor verschillende vormen van discriminatie in het onderwijs waar 1 op de 10 scholieren en studenten mee in aanraking komt. Omdat het leven van jongeren zich voor een groot deel online afspeelt en digitale media een nieuwe manier bieden om te leren, worden digitale geletterdheid, mediawijsheid en onlineveiligheid steeds belangrijker. Het niveau van digitale geletterdheid van Nederlandse leerlingen is te laag. Scholen hebben op dit gebied een belangrijke taak. Daarnaast is het van belang dat er geen digitale kloof ontstaat tussen groepen kinderen op het gebied van digitale vaardigheden en beschikking over digitale media.

Kinder- en mensenrechteneducatie staan in het onderwijs in Nederland nog in de kinderschoenen. Het burgerschapsonderwijs wordt vaak niet planmatig uitgevoerd. In het onderwijs zou kennis over mensenrechten een belangrijke plek moeten innemen, om kinderen een kritische houding aan te leren en besef te laten krijgen van hun rechten. Nederland heeft hierop kritiek gekregen van het VN-Kinderrechtencomité (2015). Het Comité vindt dat Nederlandse kinderen te weinig weten over het Kinderrechtenverdrag en dat leren daarover deel moet uitmaken van het schoolcurriculum.

Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen

In 2014 volgden bijna 1.200 leerlingen onderwijs in een gesloten instelling. De meeste jongeren verblijven daar korter dan twee jaar. Op één school na, hebben alle scholen in gesloten instellingen een basisarrangement. Er doet zich echter een aantal knelpunten voor in de uitvoering van het onderwijs aan leerlingen in geslotenheid. De doorstroom naar een nieuwe school, na het verlaten van de instelling, verloopt niet altijd goed en het onderwijsaanbod voor jongeren boven de 18 jaar en voor jongeren die kort in een instelling verblijven is niet toereikend.

Caribisch Nederland

In Caribisch Nederland wordt gewerkt aan het verbeteren van de basiskwaliteit van het onderwijs. Eén school heeft in 2014 deze status behaald. Van belang is dat ook de andere scholen op de BES-eilanden dit snel bereiken. Daarnaast is men bezig met het opzetten van verzuimregistraties om schoolverzuim en thuiszitten in kaart te brengen en te kunnen aanpakken. Op dit moment is er weinig grip op leerlingen die verzuimen. Op Sint-Eustatius is de instructietaal op scholen Engels geworden, omdat dit voor veel leerlingen hun eerste taal is. Ook op Bonaire is men bezig te inventariseren hoe het onderwijs beter kan aansluiten bij de taal die leerlingen spreken. Tot slot is er op de BES-eilanden getracht aandacht te vragen voor LHBTI-jongeren in het onderwijs.

5.10.2 Aanbevelingen

Recht op onderwijs en passend onderwijs

1. Scholen en samenwerkingsverbanden moeten ervoor zorgen dat er in 2016 in iedere regio een dekkend aanbod aan voorzieningen komt voor leerlingen die onderwijsondersteuning nodig hebben en moeten in het bijzonder voor kinderen met complexe problematiek of een combinatie van een onderwijs-zorgbehoefte streven naar de best mogelijke oplossingen.
2. Scholen en samenwerkingsverbanden moeten waarborgen dat alle kinderen in de klas de aandacht en zorg krijgen die zij nodig hebben en de ondersteuning van kinderen met een specifieke leerbehoefte adequaat is. Leerkrachten en docenten moeten hierbij actief betrokken en voor toegerust worden.
3. Zorg ervoor dat in het passend onderwijs de draagkracht en draaglast van leerkrachten in balans blijft.

Toegang tot onderwijs

4. Scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten moeten er gezamenlijk voor zorgen dat het aantal kinderen dat thuiszit of helemaal niet staat ingeschreven op een school (absoluut verzuim) wordt teruggebracht. Zorg er in dit verband voor dat binnen regio's doorzettingsmacht duidelijk belegd wordt.
5. Spreek scholen aan op hun zorgplicht en informeer ouders beter over passend onderwijs, hun rechtspositie en mogelijkheden om ondersteuning te krijgen.
6. Zorg voor een veelzijdige aanpak van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten en zorg ervoor dat er voor kwetsbare jongeren voldoende geschikte (leer-)werkplekken zijn zodat zij de kans krijgen om een vak te leren en een diploma te halen.

Kwaliteit van het onderwijs

7. Verbeter de sociale kwaliteit van scholen door scholen te leren hoe zij in de praktijk structureel aandacht kunnen besteden aan de sociale ontwikkeling van kinderen.

Veiligheid op school

8. Zorg ervoor dat alle leerlingen al in het basisonderwijs op een verantwoorde en kritische manier leren omgaan met digitale technologieën, waarbij onder andere aandacht besteed wordt aan online privacy en veiligheid. Voorkom daarbij dat er een digitale kloof ontstaat en alle kinderen de kans krijgen om digitaal vaardig te worden.
9. Zorg ervoor dat de kennis over en het bewustzijn van kinder- en mensenrechten bij leerlingen vergroot wordt door systematisch beleid op dit terrein te ontwikkelen.

Onderwijs in geslotenheid

10. Verbeter het onderwijsaanbod in geslotenheid zodat onderwijs op alle onderwijsniveaus, ook vervolgonderwijs, toegankelijk is voor jongeren.
11. Verbeter de aansluiting tussen onderwijs in geslotenheid en het reguliere onderwijs door op tijd te starten met het zoeken naar een passende vervolgplek.

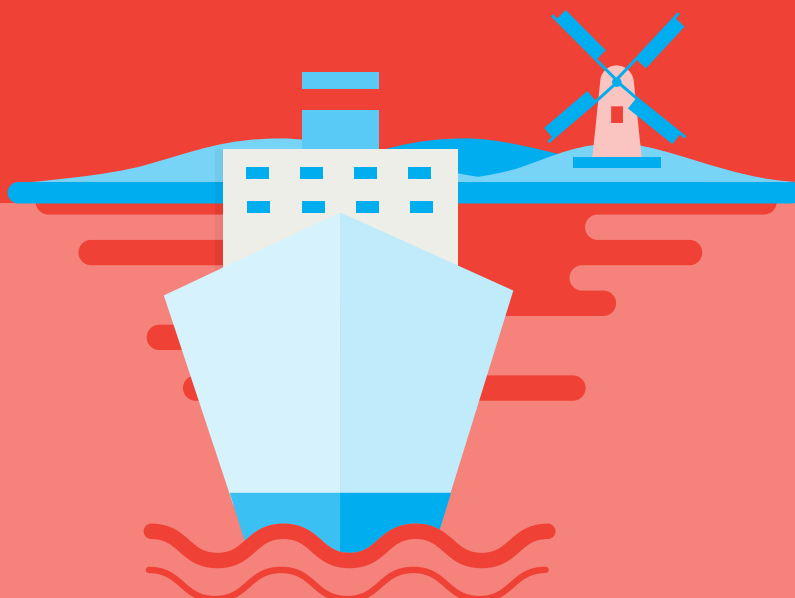
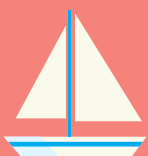
Caribisch Nederland

12. Creëer passende onderwijsplekken voor alle kinderen, ook kinderen met taal- en/of ontwikkelingsachterstanden, leermoeilijkheden en/of gedragsproblemen.
13. Zet in op een adequatere handhaving van de leerplicht en pak ook achterliggende oorzaken van schoolverzuim aan.

Domein 6

Minderjarige vreemdelingen

- 6.1 Inleiding**
- 6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag**
- 6.3 Europese ontwikkelingen**
 - 6.3.1 *Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel*
 - 6.3.2 *De Dublinverordening van 26 juni 2013*
 - 6.3.3 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 6.4 Gezinsmigratie**
 - 6.4.1 *Gezinsmigratie aantallen*
 - 6.4.2 *Nareizende gezinsleden*
 - 6.4.3 *Gezinsmigratiebeleid*
 - 6.4.4 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 6.5 Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen**
 - 6.5.1 *Gezinnen met kinderen*
 - 6.5.2 *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen*
 - 6.5.3 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 6.6 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring**
 - 6.6.1 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 6.7 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen**
 - 6.7.1 *Toegang tot gezondheidszorg*
 - 6.7.2 *Toegang tot onderwijs*
 - 6.7.3 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 6.8 Staatloze kinderen**
 - 6.8.1 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 6.9 Bijzondere toelatingsgronden**
 - 6.9.1 *Kinderpardon*
 - 6.9.2 *Belang van het kind*
 - 6.9.3 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 6.10 Relevante beleidsontwikkelingen**
 - 6.10.1 *Asielverzoeken van kinderen*
 - 6.10.2 *Buiten schuld – amv's*
 - 6.10.3 *Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel*
 - 6.10.4 *Kinderrechtenbeschouwing*
- 6.11 Conclusies en aanbevelingen**
 - 6.11.1 *Conclusies*
 - 6.11.2 *Aanbevelingen*



6.1

Inleiding

Migratie maakt kinderen extra kwetsbaar en dat geldt zeker voor kinderen op de vlucht. In dit hoofdstuk over de positie van minderjarige vreemdelingen komen gezinsmigratie, asielmigratie en onrechtmatig verblijf in Nederland aan de orde. Niet alleen het Kinderrechtenverdrag, maar ook het recht van de Europese Unie op het terrein van migratie en asiel is daarbij van belang. Het Unierecht bepaalt in aanzienlijke mate het nationale vreemdelingenrecht. Na bespreking van de relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag, wordt het Unierecht besproken. Vervolgens is er aandacht voor de ontwikkelingen op het terrein van gezinsmigratie, waaronder ook nareis bij asiel. Daarna krijgen het herijkte beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en de pardon-regeling voor gewortelde kinderen aandacht. Aan de orde komen ook kinderen zonder documenten en de positie van staatloze kinderen. Tot slot is er aandacht voor bijzondere toelatingsgronden en relevante beleidsontwikkelingen.

6.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Alle rechten uit het Kinderrechtenverdrag gelden voor alle kinderen die zich in Nederland bevinden, zo blijkt uit artikel 2 lid 1 IVRK. Ook voor kinderen die in Nederland een reguliere vergunning (migranten) of een asiilvergunning (vluchtelingenkinderen) hebben aangevraagd en ook voor kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Voor vreemdelingenkinderen zijn het discriminatieverbod van artikel 2 IVRK, de verplichting het belang van het kind in iedere beslissing een eerste overweging te laten zijn (art. 3 IVRK) en het recht om gehoord te worden (art. 12 IVRK) in het bijzonder relevant. Artikel 22 IVRK ziet specifiek toe op minderjarige vluchtelingen en bepaalt dat deze groep speciale bescherming moet krijgen. Nederland moet verder samenwerken met organisaties om ouders of andere familieleden op te sporen. Aanvragen voor gezinshereniging van ouders met kinderen moet Nederland volgens artikel 10 IVRK met welwillendheid, menselijkheid en spoed

behandelen. Kinderen die niet in hetzelfde land als hun ouders verblijven hebben recht op regelmatig contact met hun ouders. Artikel 7 IVRK is ook relevant voor minderjarige vreemdelingen. Het betreft het recht van een kind op een naam en een nationaliteit en om geregistreerd te worden, maar ook het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen verzorgd te worden.

Het VN-Kinderrechtencomité wijst erop dat als het gaat om amv's en kinderen die niet alleenstaand, maar wel zonder ouders in Nederland zijn, vooral de artikelen 2, 3 en 12 IVRK van groot belang zijn. Een ander belangrijk recht voor minderjarige vreemdelingen is het recht op informatie over hun procedure en hun rechten, plichten en mogelijkheden in Nederland (art. 17 IVRK). Ongedocumenteerde kinderen hebben daarnaast, net zo goed als kinderen die rechtmatig in Nederland zijn, recht op onderwijs (art. 28 IVRK). Ook hebben zij recht op medisch noodzakelijke gezondheidszorg. Kinderen hebben, of zij rechtmatig in Nederland verblijven of niet, recht op sociale voorzieningen (art. 26 IVRK) en een adequate levensstandaard (art. 27 IVRK). Artikel 37 IVRK is van toepassing op minderjarige vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, grensdetentie en in de besloten opvang. Opsluiting moet een uiterst middel zijn en zo kort mogelijk duren (art. 37 sub b IVRK).

6.3

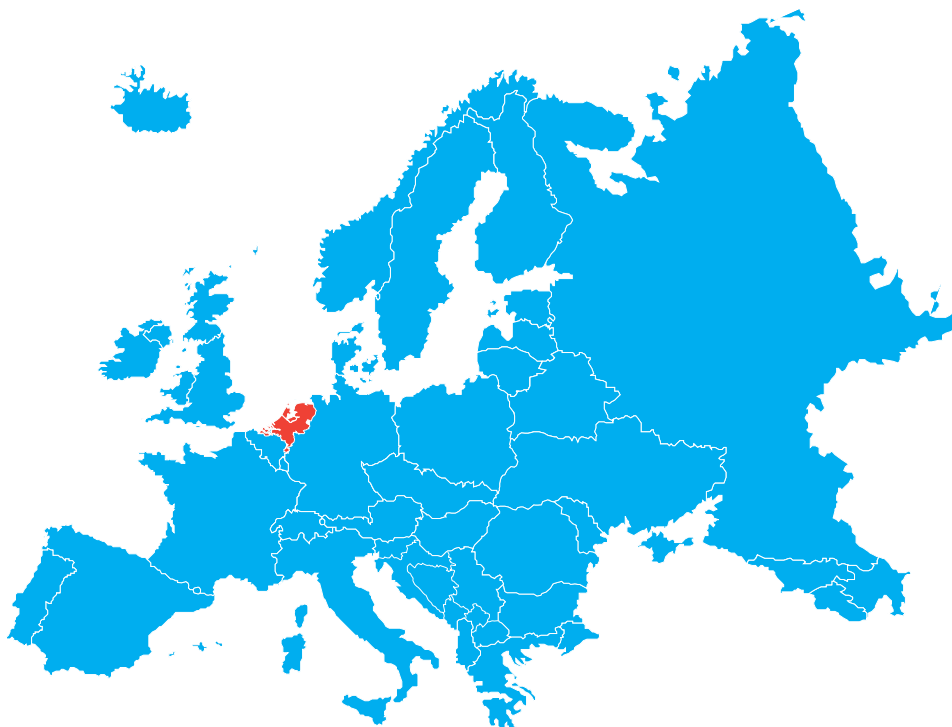
Europese ontwikkelingen

Het vreemdelingenrecht is geen nationale aangelegenheid. In toenemende mate bepaalt de Europese Unie de wet- en regelgeving over migratie en asiel in de Europese lidstaten. De positie van het kind krijgt daarbij steeds meer aandacht van de Europese wetgever. In 2013 is belangrijke Europese wetgeving aangenomen die moet worden omgezet in nationale wetgeving. Ook zijn er in het kader van de Raad van Europa initiatieven voor verbetering van de rechtspositie van kinderen. Europese rechters, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU), kunnen belangrijke, bindende uitspraken doen over de uitleg van verdragen en wetgeving.

6.3.1 Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

Het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) is gebaseerd op EU-richtlijnen over opvang, bescherming en asielprocedures. In de Kinderrechtenmonitor 2014 zijn deze richtlijnen beschreven en inmiddels heeft de Nederlandse wetgever de richtlijnen omgezet in

de Nederlandse vreemdelingregelgeving. Deze nieuwe regels zijn sinds 20 juli 2015 van kracht. Een ander belangrijke onderdeel van het GEAS is de Dublinverordening (herziene Verordening 604/2013). Die verordening bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek en is sinds 1 januari 2014 van toepassing. Deze EU-wetgeving is voor kinderen van belang omdat hierin specifieke rechten van kinderen zijn neergelegd. Zo zijn er bepalingen over het recht van kinderen een zelfstandig verzoek om internationale bescherming in te dienen, hetzij zelf, hetzij via een ouder of verantwoordelijke volwassene of vertegenwoordiger. Ook heeft het kind het recht op een persoonlijk onderhoud dat op een kindvriendelijke manier worden afgenomen. Persoonlijk onderhoud wil zeggen dat een kind wordt gehoord over zijn of haar aanvraag. Voor amv's moet zo snel mogelijk een deskundige vertegenwoordiger worden aangewezen die het belang van het kind tijdens de asielprocedure behartigt. Alleen in bijzondere gevallen mag een asielverzoek van een amv worden versneld en mogen waarborgen in procedures worden ingeperkt. Daarbij komt dat het Unierecht moet voldoen aan artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest). Daarin staat dat bij alle handelingen in verband met kinderen, de belangen van het kind een essentiële overweging vormen. Deze bepaling stemt grotendeels overeen met artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag.



Voor amv's moet zo snel mogelijk een deskundige vertegenwoordiger worden aangewezen die het belang van het kind tijdens de asielprocedure behartigt. Alleen in bijzondere gevallen mag een asielverzoek van een amv worden versneld en mogen waarborgen in procedures worden ingeperkt.



6.3.2 De Dublinverordening van 26 juni 2013

Uitgangspunt van de Dublinverordening is dat de asielaanvraag moet plaatsvinden in het eerste land van registratie of in het land waar eerder asiel is aangevraagd. Dit moet voorkomen dat er steeds in een nieuw land een asielaanvraag wordt gestart.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Het Hof van Justitie heeft een nieuwe rechtsregel gecreëerd die bepaalt dat de minderjarige in beginsel niet naar het land van eerste aanvraag terug hoeft. In de Kinderrechtenmonitor 2014 is aandacht besteed aan deze uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 juni 2013 (*MA en anderen t. Secretary of State for the Home Department*). Deze zaak betreft drie amv's die hun aanvraag in het Verenigd Koninkrijk doen, terwijl zij dat al eerder in een ander land (waaronder Nederland) hadden gedaan. Het Hof van Justitie oordeelt dat artikel 24 Handvest meebrengt dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen bij besluiten over kinderen. Als er geen gezinsleden, broers of zussen of familieleden zijn in een andere lidstaat, dan ligt volgens de Dublinverordening de verantwoordelijkheid voor het asielverzoek bij de Staat waar de amv zijn asielverzoek heeft ingediend (art. 8 lid 4). Tenminste als dit in het belang van het kind is. Het Hof van Justitie gaat hierin echter verder en oordeelt dat het in het belang van de amv is om de procedure tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat zo kort mogelijk te houden. De verantwoordelijke lidstaat is volgens het Hof van Justitie daarom de staat waar de minderjarige verblijft. Vanwege die nieuwe rechtsregel heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om de Verordening in overeenstemming met de uitspraak te brengen (COM(2014) 382 van 26 juni 2014).

Diverse lidstaten verzetten zich hiertegen omdat amv's op deze wijze bewust identieke en dus kansloze aanvragen zouden kunnen indienen. Volgens de Europese Commissie zou er in dat geval sprake zijn van een herhaalde aanvraag en die zou niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard omdat een andere lidstaat zich hierover al had uitgesproken. Een meerderheid van de Europese lidstaten wilde dit voorstel niet overnemen. Over de mogelijke aanpassing is na uitvoerige beraadslagingen in 2014 geen overeenstemming bereikt (Council Document No 15567/14 of 20 november 2014).

Gezinnen met kinderen

Voor gezinnen met kinderen gelden de reguliere regels van de Dublinverordening. Nederland kan besluiten een gezin over te dragen als een andere lidstaat volgens de Dublinregels verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. De overdracht is geen verplichting, maar is mogelijk als het gezin in een ander lidstaat van de EU eerder asiel heeft aangevraagd of via dat land gereisd heeft en daar is geregistreerd.

Het interstatelijke vertrouwensbeginsel vormt de basis van de Dublinverordening. Het uitgangspunt is dat alle EU-lidstaten een adequate asielprocedure en opvang hebben. Dit blijkt niet altijd het geval. Zo heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2011 in de zaak *MSS t. België en Griekenland* geoordeeld dat de Griekse procedures en opvang onder de maat zijn. Sindsdien mogen tot op heden geen vreemdelingen meer aan Griekenland worden overgedragen. Als de overdracht (tevens) kinderen betreft zijn er zorgen over Hongarije, Malta en Italië. De vraag is of de opvang van kinderen in die landen wel aan de Europese eisen voldoet. Die vraag kwam aan de orde in een uitspraak van het EHRM in de zaak *Tarakhel*.

Er zijn zorgen over de overdracht van gezinnen naar Hongarije, Malta en Italië. De vraag is of de opvang van kinderen in die landen wel aan de Europese eisen voldoet.

Zaak Tarakhel

Op 4 november 2014 heeft het EHRM uitspraak gedaan in de zaak van de familie Tarakhel tegen Zwitserland (No. 29217/12). De zaak gaat over de Dublin-overdracht van een Afghaans echtpaar en hun zes minderjarige kinderen naar Italië door de Zwitserse autoriteiten. Verzoekers hebben bij het EHRM gesteld dat een terugkeer naar Italië in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM (verbod op een onmenselijke behandeling). Zij wezen op de systematische tekortkomingen in het Italiaanse opvangsysteem en het ontbreken van afdoende garanties voor een goede opvang. Het EHRM overweegt dat de opvang van asielzoekers in Italië niet zo slecht is als in Griekenland. Bij het terugsturen naar Italië bestaat wel de mogelijkheid dat asielzoekers in overbevolkte en slecht gefaciliteerde opvang terechtkomen of helemaal geen opvang krijgen. Het Hof merkt op dat families met kinderen bovendien een extra kwetsbare groep zijn. Italië heeft de Zwitserse autoriteiten geïnformeerd dat de familie zal worden gehuisvest in Bologna in één van de door het Europese vluchtelingenfonds gefinancierde faciliteiten. Het EHRM vindt dit echter een ontoereikende garantie voor opvang bij terugkeer die past bij de leeftijd van de kinderen. Daarnaast had Italië aangegeven de vader mogelijk ergens anders te plaatsen dan de rest van het gezin. Door het gebrek aan betrouwbare informatie over de opvang en het bijhouden van het gezin, beschikten de Zwitserse autoriteiten over onvoldoende garanties dat het gezin zou worden opgevangen op een wijze die voor de leeftijd van de kinderen passend zou zijn. Daarom acht het EHRM in deze zaak noodzakelijk dat garanties worden verkregen voorafgaand aan de overdracht.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie concludeert dat de zaak *Tarakhel* consequenties heeft voor de overdracht van gezinnen met minderjarige kinderen door Nederland aan Italië (*Kamerstukken II* 2014/15, 29 344, nr. 122). In dat geval zijn garanties van de Italiaanse autoriteiten nodig. Deze garanties moeten voldoende concreet waarborgen dat het gezin bijeen wordt gehouden en de opvang passend is voor de leeftijd van de kinderen. Deze toets vindt in de Nederlandse rechtspraak sindsdien ook plaats. De Italiaanse autoriteiten moeten van tevoren aangeven in welke specifieke

accommodatie de vreemdelingen zullen worden opgevangen en de staatssecretaris zal niet tot feitelijke overdracht overgaan zolang die informatie er niet is.

6.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

Het Europese asiel- en migratierecht drukt een steeds zwaarder stempel op het nationale vreemdelingenrecht. Dat is terug te zien in de aanscherping van de richtlijnen en de Dublinverordening die de basis vormen van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Deze regelgeving stelt hogere eisen aan het belang van het kind bij bescherming, opvang, asielprocedure en Dublinoverdracht. Uit de uitspraak van het EHRM in de zaak *Tarakhel* blijkt dat de Europese regelgeving soms nog niet ver genoeg gaat in de bescherming van kinderen. Het EHRM lijkt het belang van het kind zoals neergelegd in artikel 3 Kinderrechtenverdrag zwaarder te laten wegen dan de Europese wetgever. Dat mag verbazen, aangezien artikel 24 Handvest eenzelfde verplichting oplegt om binnen het Unierecht het belang van het kind primair te stellen.

Uit de uitspraak van het EHRM in de zaak Tarakhel blijkt dat de Europese regelgeving soms nog niet ver genoeg gaat in de bescherming van kinderen. Het EHRM lijkt het belang van het kind zoals neergelegd in artikel 3 Kinderrechtenverdrag zwaarder te laten wegen dan de Europese wetgever.

Bij de toepassing van artikel 24 Handvest doen zich in de Nederlandse vreemdelingenrechtspraak problemen voor. Als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uitspreekt over artikel 3 Kinderrechtenverdrag in vreemdelingenzaken dan is de redenering als volgt. 'Artikel 3 van het IVRK heeft rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van artikel 3 van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in

ationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient door de bestuursrechter in dit verband te worden getoetst of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter' (ABRvS 7 februari 2012). De Afdeling bestuursrechtspraak stelt in deze uitspraak dat artikel 24 van het Handvest gebaseerd is op artikel 3 van het IVRK en dat dezelfde beperking geldt voor artikel 24 Handvest als voor artikel 3 IVRK. De rechter mag alleen toetsen of de beoordelingsruimte in het individuele geval door de staatssecretaris is overschreden en niet controleren of het belang van het kind goed is afgewogen. Dat doen het EHRM en het Hof van Justitie wel en het is de vraag of de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak in overeenstemming is met het Europese recht (Rodrigues, 2013).

Voor wat betreft het beroep op *Tarakhel* heeft de staatssecretaris zich geconformeerd aan de uitspraak van het EHRM. Dit ter voorkoming van een met artikel 3 EVRM (onmenselijke behandeling) strijdige situatie.

De herziene procedurerichtlijn (2013/32/EU) en de herziene opvangrichtlijn (2013/33/EU) zijn medio 2015 in de vreemdelingenwet- en regelgeving omgezet. Deze nieuwe regelgeving zou zorg moeten dragen voor een hoger beschermingsniveau voor minderjarige vreemdelingen. Na de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak van MA is duidelijk dat amv's niet kunnen worden overgedragen naar een andere lidstaat omdat zij daar al asiel hadden aangevraagd. Voor de bescherming van deze toch al extra kwetsbare alleenstaande minderjarige vreemdelingen is dit een goede zaak. Minder positief is de onenigheid tussen de lidstaten en de Europese Commissie over de wijze waarop dit in de Dublinverordening zou moeten worden neergelegd. Procedurele bezwaren lijken bij de lidstaten zwaarder te wegen dan het belang van het kind.

6.4

Gezinsmigratie

Gezinsmigratie kent in Nederland twee vormen. Ten eerste mogen vreemdelingen die in Nederland asiel hebben verkregen gezinsleden laten nareizen. Ten tweede mogen vreemdelingen die op grond van het reguliere migratierecht verblijfsrecht in Nederland hebben verkregen dat laten doen. Beide vormen van gezinsmigratie komen hier aan de orde.

6.4.1 Gezinsmigratie aantallen

Volgens de cijfers van het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn er in 2014 11.130 aanvragen gedaan voor verblijf van minderjarigen op grond van gezinsmigratie. In 2013 ging het om 10.320 aanvragen. Bij de aanvragen in 2014 vormen India (1.100), Turkije (900) en China samen met de Verenigde Staten (VS) (790) de belangrijkste landen van herkomst. Van 1.670 minderjarigen is de nationaliteit onbekend. Van de ruim 11.000 aanvragen zijn 9.450 ingewilligd. Bij gezinsmigratie van minderjarigen zijn de jongens licht oververtegenwoordigd ten opzicht van de meisjes. Deze trends met betrekking tot inwilliging en onderscheid naar geslacht zijn vrijwel identiek aan die uit 2013.



In 2014 zijn er **11.130 aanvragen** gedaan voor **verblijf van minderjarigen** op grond van gezinsmigratie. In 2013 ging het om **10.320 aanvragen**. Bij de aanvragen in 2014 vormen **India, Turkije en China** samen met de **Verenigde Staten** de belangrijkste landen van herkomst.

6.4.2 Nareizende gezinsleden

Met ingang van 1 januari 2014 is de regelgeving voor nareis bij de totstandkoming van de Wet herschikking asielgronden aangepast. De eis dat de nareizende gezinsleden dezelfde nationaliteit bezitten als de hoofdpersoon is komen te vervallen. Het recht op nareis kan alleen worden uitgeoefend als binnen drie maanden nadat de asielzoeker een verblijfsrecht heeft verkregen een verzoek daartoe wordt ingediend (*Staatsblad* 2013, 487). De Vreemdelingenwet is aangepast zodat ook ouders van een alleenstaande minderjarige asielstatushouder in aanmerking komen voor een afhankelijke asielvergunning.

Het recht op nareis kan alleen worden uitgeoefend als binnen drie maanden nadat de asielzoeker een verblijfsrecht heeft verkregen een verzoek daartoe wordt ingediend

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer op 23 oktober 2014 geïnformeerd dat op grond van Europese en nationale jurisprudentie een verdere aanpassing zal plaatsvinden van het nareisbeleid. Deze jurisprudentie heeft de staatssecretaris doen besluiten om bij meerderjarige kinderen die nog minderjarig waren op het moment van vertrek van de hoofdpersoon uit het land van herkomst (of land van eerder verblijf), sneller een feitelijke gezinsband aan te nemen. De gunstigere regels voor gezinshereniging van vluchtelingen, zijn tevens opengesteld voor (niet-gehuwde) kinderen die al op het moment van vertrek meerderjarig waren. Voorwaarde is wel dat er tussen het meerderjarig kind en de ouder(s) in Nederland sprake moet zijn van een 'meer dan normale emotionele afhankelijkheid' om tot Nederland te worden toegelaten. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beoordeelt aan de hand van de informatie van de vreemdeling over de individuele omstandigheden of er sprake is van een meer dan normale emotionele afhankelijkheid tussen de ouder(s) en het ongehuwd meerderjarig kind (*Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 2279).

Nareizende gezinsleden die gebruik maken van de mogelijkheid om, voorafgaand aan de komst naar Nederland, een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen, kunnen na binnenkomst in Nederland ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgen. De IND dient dan geen contra-indicaties te hebben geconstateerd. De houder van de mvv hoeft dan geen asielaanvraag in te dienen. Op deze wijze verkrijgen de gezinsleden meer

zekerheid vooraf over hun verblijfsrecht. Aan deze ambtshalve verleende asiilvergunning zijn dezelfde rechten verbonden als aan de vergunning na een zelfstandige asielaanvraag.

In 2014 zijn van de 7.430 aanvragen van minderjarige kinderen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor nareis 4.060 aanvragen ingewilligd en 1.230 (30 procent) afgewezen. Zowel bij de inwilliging (3.280) als bij de afwijzing (2.240) vormen Syrische kinderen verreweg de grootste groep, op afstand gevolgd door Somalische kinderen. In 2013 waren van de 3.560 aanvragen 2.620 ingewilligd en 940 afgewezen (26 procent). Toen kwam zowel bij de inwilligingen als bij de afwijzingen het merendeel van de kinderen uit Somalië.

De staatssecretaris heeft naar aanleiding van Kamervragen laten weten dat het niet (meer) mogelijk is om een uitsplitsing te maken naar gevraagd verblijfsdoel in nareiszaken (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 993). Dit beperkt het inzicht in verblijfsdoel van kinderen en hun ouders.

6.4.3 Gezinsmigratiebeleid

Naast de nareis komt het ook voor dat een of beide ouders van het gezin voortuitreizen bij bijvoorbeeld arbeidsmigratie. Op het moment dat zij hun verblijfsvergunning en werk hebben geregeld, laten zij de kinderen overkomen.

Op 3 april 2014 bracht de Europese Commissie richtsnoeren uit voor de (correcte) toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (COM/2014/0210 final). Deze richtsnoeren benadrukken het belang van het kind. Het gaat over de voorwaarden waaronder de zogenoemde derdelanders (mensen van buiten de EU) die wettig in een lidstaat van de EU verblijven, hun familieleden kunnen laten overkomen. De directe toepassing van artikel 5 lid 5 van deze richtlijn vereist volgens de Europese Commissie dat de belangen van het kind vooropstaan bij alle handelingen die betrekking hebben op kinderen. De lidstaten moeten rekening houden met het welzijn van het kind en met de situatie van het gezin, overeenkomstig het beginsel van eerbiediging van het gezinsleven, zoals vervat in het IVRK en het Handvest. De Europese Commissie verwijst daarbij naar het Hof van Justitie dat ook heeft erkend dat kinderen voor een volledige en harmonieuze ontplooiing van hun persoonlijkheid moeten opgroeien in een gezinsomgeving (HvJEU 27 juni 2006, C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, punt 57). Dat betekent dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het kind niet van zijn ouders wordt gescheiden tegen hun wil. Het betekent ook dat lidstaten verzoeken van een kind of van zijn ouders om een lidstaat voor gezinshereniging binnen te komen of te verlaten, met welwillendheid, menselijkheid en spoed moeten behandelen.



De staatssecretaris heeft laten weten dat de richtsnoeren een richtinggevende interpretatie weergeven van de richtlijn, maar niet bindend zijn (*Kamerstukken II* 2014/15, 30 537, nr. 127, p. 2).

Op 3 oktober 2014 heeft het EHRM uitspraak gedaan in de zaak *Jeunesse* tegen Nederland (12738/10). Deze uitspraak is belangrijk voor de vraag hoe de belangen van kinderen in het vreemdelingenrecht moeten worden gewogen. In *Jeunesse* gaat het om het verblijfsrecht van een niet-Nederlandse moeder met jonge Nederlandse kinderen die langdurig onrechtmatig in Nederland verblijft. Gezinsleven opgebouwd gedurende onrechtmatig verblijf komt volgens het EHRM geen bescherming onder artikel 8 EVRM (recht op gezinsleven) toe, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Het EHRM concludeert dat er in deze individuele zaak sprake is van dergelijke omstandigheden. Een van die omstandigheden vormen de belangen van de kinderen en het EHRM concludeert dat aan die belangen onvoldoende gewicht is toegekend bij de beoordeling van deze zaak. Er is daarom sprake van schending van artikel 8 EVRM. De staatssecretaris heeft naar aanleiding van de uitspraak geconcludeerd dat de afweging van de belangen van kinderen helder in een context moet worden gezet en moet terugkomen in de beschikking. De uitspraak geeft hem geen reden tot aanpassingen in het gezinsherenigingsbeleid. Wel zal de uitvoering naar aanleiding van de uitspraak worden geïnstrueerd welke zwaarte aan de betreffende wegingsfactoren moet worden toegekend voor een zogenoemde 'fair balance' (*Kamerstukken II* 2014/15, 32 317, nr. 254). De Handleiding Artikel 8 EVRM is daartoe in 2015 aangepast.

De staatssecretaris heeft naar aanleiding van de uitspraak in de zaak *Jeunesse* geconcludeerd dat de afweging van de belangen van kinderen helder in een context moet worden gezet en moet terugkomen in de beschikking.

Een andere beleidswijziging die van invloed is op kinderen zijn de kosten van verblijfsvergunningen. Op 1 september 2014 zijn de leges voor het indienen van een aanvraag in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming voor minderjarige kinderen verlaagd van € 228 naar € 53. Ook voor minderjarigen die een aanvraag indienen om verlening van een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene geldt nu een legestartief van € 53 (dit was € 153).



6.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

Het gezinsmigratiebeleid stond ook in 2014 in de schijnwerpers. Niet alleen omdat het aantal vluchtelingen groeide, ook door alle ontwikkelingen binnen het Europese recht. Rond gezinsmigratie speelt artikel 5 IVRK mee dat spreekt over de belangrijke positie van ouders. De eenheid van het gezin, of het herstel van die eenheid maakt deel uit van de rechten van het kind (artikel 9 IVRK).

In 2013 presenteerde de Kinderombudsman het rapport *Gezinshereniging* over het gezinsherenigingsbeleid in de periode 2008–2013. Daarin concludeert hij dat de aanscherpingen in het gezinsherenigingsbeleid gebeurd zijn op basis van vermoedens van fraude en misbruik maar dat deze vermoedens onvoldoende onderbouwd zijn. De Kinderombudsman constateert dat het gaat om een steeds strenger beleid, waarin allerlei niet te rechtvaardigen eisen worden gesteld aan gezinnen om in aanmerking te komen voor hereniging, in combinatie met een onzorgvuldige werkwijze van de IND, en dat daardoor inbreuk is gemaakt op het recht van kinderen om zich te herenigen met hun ouder. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bewijslast dat ouders en kinderen een gezin vormen. Die is uitsluitend bij ouders en kinderen terechtgekomen omdat er geen standaard DNA onderzoek meer wordt verricht. Ook zijn kinderen op een onbehoorlijke wijze gehoord die niet voldoet aan de eisen op basis van het IVRK. De Kinderombudsman doet in het rapport de aanbeveling om de circa 4 duizend aanvragen te herzien van de kinderen die sinds 2008 zijn afgewezen. De staatssecretaris was daartoe niet bereid (zie Kinderrechtenmonitor 2014).

Het advies *Na de vlucht herenigd* over het gezinsherenigingsbeleid voor vluchtelingen en het nareisbeleid uit oktober 2014 van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) ligt gedeeltelijk in lijn met de conclusies van de Kinderombudsman uit 2013. De ACVZ kan niet bevestigen dat de aanscherpingen in de periode 2007–2012 in het nareisbeleid noodzakelijk waren in verband met fraudebestrijding. De meeste aanscherpingen passen volgens de commissie wel binnen het internationale en Europese recht.

De aanscherpingen waarvoor dit niet gold, zijn inmiddels teruggedraaid. De Adviescommissie vindt het – anders dan de Kinderombudsman – niet nodig alle afgewezen nareisaanvragen sinds 2008 opnieuw te beoordelen. Twee derde van het aantal aanvragen is ingewilligd en alle zaken waarin na de versoepeling van het beleid een nieuwe aanvraag is ingediend zijn beoordeeld op grond van dat nieuwe beleid. De Adviescommissie ziet wel verbeterpunten voor de uitvoering, vooral bij de motivering van afwijzende besluiten. In het beleid zou een verwijzing moeten komen naar de aanbevelingen voor het horen van kinderen van het VN-Kinderrechtencomité (General Comment nr. 12). Zo kunnen medewerkers die kinderen horen, terugvallen op algemeen geaccepteerde handvatten hierbij die niet alleen voor hen maar voor iedereen kenbaar zijn. Een andere aanbeveling is om bij de beoordeling van nieuwe nareisaanvragen, in zaken waarin de eerdere aanvraag enkel is afgewezen op grond van de tot 1 januari 2014 geldende definitie van gezinslid, uit te gaan van de leeftijd van de gezinsleden ten tijde van de eerste aanvraag. Het ACVZ heeft het advies op verzoek van de staatssecretaris uitgebracht. Die laat in zijn reactie aan de Tweede Kamer weten zich in de uitkomsten veelal te kunnen vinden (*Kamerstukken II 2014/5, 19 637, nr. 1938*). Volgens de staatssecretaris zijn de medewerkers van de IND die belast zijn met het horen van kinderen hiervoor opgeleid. Het European Asylum Support Office biedt speciale cursussen aan, waaronder één opleiding specifiek voor het horen van kinderen. De hoor- en beslismedewerkers op de buitenlandse posten zijn zorgvuldig geselecteerd en hebben ervaring met het horen van vreemdelingen.

De staatssecretaris zegt toe dat de IND de uitgangspunten zal verwerken in een werkinstructie, zo mogelijk ook aangesloten bij de aanbevelingen van het VN-comité. De staatssecretaris zegt zo deels tegemoet te komen aan de aanbeveling over tot het horen van kinderen. De aanbeveling over de leeftijd bij aanvraag is al nagekomen.

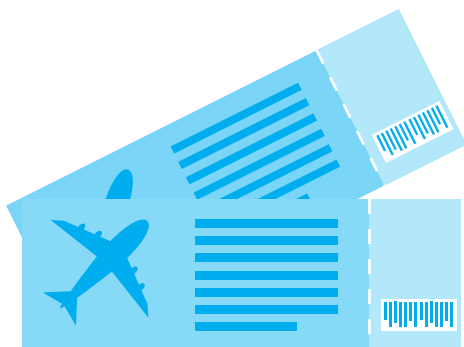
Het College voor de Rechten van de Mens concludeert in 2014 in het onderzoek *Gezinnen gezien?* (2014a) dat Nederland de regels voor gezinshereniging te streng toepast. Vreemdelingen die hun

gezinsleden naar Nederland willen halen, lopen volgens het College te vaak tegen onnodige barrières op. Zo wordt bijvoorbeeld de inkomenseis te streng en niet in lijn met het Unierecht toegepast. Uit het onderzoek blijkt dat er in 2012 bijna 20.000 aanvragen voor gezinshereniging zijn gedaan, waarvan in eerste instantie de helft is afgewezen. Ook de eis van het inburgeringsexamen dat het gezinslid voor de komst naar Nederland moet halen, is in de praktijk volgens het College te hard. Aanbevolen wordt om artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG), dat het belang van het kind bij gezinsmigratie volledig in de regelgeving op te nemen en uit te werken. Iedere aanvraag wordt daaraan getoetst voordat afwijzing mogelijk is. Ook wordt aanbevolen de rechten van kinderen een zelfstandige en prominente plaats in wetgeving en toetsing te geven. De staatssecretaris stelt in zijn reactie dat het onderzoek niet representatief is omdat het alleen de afwijzingen betreft (*Kamerstukken II 2014/15, 30 573, nr. 127*). Daartoe beperkt het onderzoek zich inderdaad en het is dus met betrekking tot afwijzingen wel degelijk representatief.

In zeer uitzonderlijke gevallen vervalt de eis voor het halen van het basisexamen inburgering. Dat is volgens de staatssecretaris het uitgangspunt van de hardheidsclausule.

De IND heeft een speciaal beslisteam dat beroepen op de hardheidsclausule beoordeelt en daarbij alle feiten en omstandigheden zorgvuldig betreft. Anders dan het College stelt de staatssecretaris dat steeds vaker een beroep is gedaan op de hardheidsclausule en een groot deel van de beroepen wordt gehonoreerd. De regering is bij de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn ervan uitgegaan dat het apart benoemen van artikel 5 lid 5 in de regelgeving niet noodzakelijk is. Nederland voldoet aan deze verplichtingen, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs via wetgeving te gebeuren.

De ‘codificatie’ ofwel vastlegging van het belang van het kind van artikel 3 IVRK in het Vreemdelingenrecht blijft dus een verschil van inzicht tussen de regering enerzijds, en de Kinderombudsman en diverse adviesorganen anderzijds. De regering vindt het vastleggen in wetgeving niet nodig omdat het uitvoeringsbeleid hierin al zou voorzien. Ook de richtsnoeren hierover van de Europese Commissie hebben daar geen verandering in gebracht. Voor nareizende gezinsleden van vluchtelingen is het afgelopen jaar het nodige in gunstige zin veranderd. Volgens Strik en Vreeken (2014) blijft het wel de vraag of de gelijkstelling met reguliere gezinsherenigingsverzoeken recht zal doen aan de specifieke positie van asielgerechtigden en hun gezinsleden. In elk geval zal het beleid pas volledig overeenstemmen met het Unierecht en artikel 8 EVRM als de wetgever waarborgt dat de individuele omstandigheden en belangen controleerbaar worden gewogen.



6.5

Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen

6.5.1 Gezinnen met kinderen

Er bestaan verschillende vormen van opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen. Na hun aanmelding verblijven kinderen van asielzoekers op verschillende opvanglocaties die onder de verantwoordelijkheid vallen van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Zo is er een kort verblijf in een centrale ontvangstlocatie (COL) en vervolgens opvang in een proces-opvanglocatie (POL), een asielzoekerscentrum (AZC) en in de terugkeerfase een gezinslocatie (GLO). De COL is bedoeld voor asielzoekers die zich in Aanmeldcentrum (AC) Ter Apel melden. Hier worden asielzoekers geregistreerd. In de POL verblijven asielzoekers gedurende de algemene 8-dagenprocedure die alle asielzoekers in eerste instantie geheel of gedeeltelijk doorlopen. In het AZC verblijven asielzoekers die langer in de asielprocedure zijn, of zijn toegelaten en wachten op een huis, of zijn afgewezen en in een terugkeertraject zijn gekomen. De GLO is bedoeld voor uitgeprocedeerde gezinnen die in gezinsverband leven. In oktober 2014 is in Zeist een gesloten voorziening voor gezinnen geopend. Deze laatste Gezinslocatie wordt besproken onder 'Minderjarigen in vreemdelingenbewaring' (par. 6.6).

**De stijging van het aantal
asielzoekers in Nederland in 2014
en 2015 heeft gevolgen voor
de opvang van gezinnen met
kinderen. Het aantal asielzoekers,
nareizende gezinsleden niet
inbegrepen, verdubbelde in 2014
ten opzichte van 2013, van 9.840
asielzoekers naar 21.810.**

De stijging van het aantal asielzoekers in Nederland in 2014 en 2015 heeft gevolgen voor de opvang van gezinnen met kinderen. Het aantal asielzoekers, nareizende gezinsleden niet inbegrepen, verdubbelde in 2014 ten opzichte van 2013, van 9.840 asielzoekers



naar 21.810 (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015a). De meeste asielzoekers in 2014 komen uit Syrië en Eritrea. De mensenrechtensituatie in deze landen is dusdanig slecht dat de meeste asielzoekers uit deze landen in aanmerking komen voor een asielstatus. De asielprocedure kon voor hen in 2014 daarom vaak snel verlopen. Al in de snelle 8-dagenprocedure, kort na aanmelding, kon een asielstatus worden verleend.

Na verlening van een asielstatus hebben de vluchtelingen recht op reguliere huisvesting in een gemeente. Tot die tijd verblijven zij in de opvang voor asielzoekers. De verhuizing naar de gemeenten speelt een cruciale rol voor de duur van de opvang in de centra. In 2014 moeten gemeenten op grond van de zogenoemde taakstelling een deel van de huurwoningen met voorrang aan vluchtelingen beschikbaar stellen. Niet alle gemeentes slagen er in om te voldoen aan deze taakstelling (*Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 1918). Daardoor is sprake geweest van een relatief hoge instroom van asielzoekers, maar een lage uitstroom naar gemeenten van vluchtelingen met een asielstatus. Het COA heeft in 2014 veel moeite moeten doen om nieuwe centra te openen en om gemeentes te bewegen asielgerechtigden snel te huisvesten. In 2014 is een 'platform versnelling uitplaatsing vergunninghouders' ingesteld.

Verblijf in de centrale opvang, inclusief AZC's

Op 1 januari 2015 wonen 3.950 kinderen in een AZC. De meeste kinderen, 3.330, wonen er minder dan jaar. 400 kinderen blijven hier één tot twee jaar en 90 kinderen twee tot drie jaar. Er zijn 130 kinderen die drie jaar of langer in een AZC wonen. De meeste kinderen komen uit Syrië (1.690), gevolgd door Somalië (470) en Eritrea (210). Bij de Syrische kinderen gaat het om 1.270 kinderen die jonger zijn dan 12 jaar. Ten opzichte van 2013 is er sprake van een stijging van het aantal kinderen in AZC's, met name Syrische kinderen. Op 1 januari 2014 wonen 3.190 kinderen in een AZC. Somaliërs vormen in 2013 de grootste groep minderjarige asielzoekers (970 asielzoekers), gevolgd door Syriërs (460) en Afghanen (320). Anders dan op 1 januari 2015, zijn er in januari 2014 nagenoeg geen kinderen die langer dan drie jaar in een centrum verblijven. Voor 130 kinderen is dus sprake van een steeds langer durend verblijf in een AZC.



Op 1 januari 2015 wonen er **3.950 kinderen** in de AZC's. De meeste kinderen, **3.330**, wonen er minder dan jaar. Er wonen **400 kinderen één tot twee jaar** en **90 kinderen twee tot drie jaar**. Er zijn **130 kinderen** die drie jaar of langer in een AZC wonen.

Door het hogere aantal gezinnen met kinderen in centra ontstaat in 2014 ook meer druk op de gemeentelijke zorg en het onderwijs voor kinderen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2015 een aantal factsheets voor gemeenten gemaakt die tonen welke voorzieningen moeten worden geboden (VNG, 2015). Ze gaan in op de voorzieningen voor kinderen, zoals jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp.

Gezinslocaties

Uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen kunnen gedurende hun terugkeertraject worden overgeplaatst naar gezinslocaties (GLO's). De opvang is hier soberder en gericht op terugkeer. Op 1 januari 2015 verbleven 1.030 kinderen in de GLO's. Van deze kinderen verbleven er 260 één tot twee jaar, 200 twee tot drie jaar en 100 langer dan drie jaar. De meest voorkomende nationaliteiten waren Armenië (130 kinderen), gevolgd door Afghanistan, Somalië en de (voormalige) Sovjetunie. De meeste kinderen waren jonger dan 12 jaar (820 van de 1.030). Ten opzichte van 1 januari 2014 is sprake van een lichte daling van het aantal kinderen in GLO's, maar een toegenomen verblijfsduur. Op 1 januari 2014 waren er 1.080 kinderen in de GLO's. Van deze kinderen verbleven er 150 langer dan twee jaar in een gezinslocatie en 380 kinderen één tot twee jaar. In 2013 waren de belangrijkste nationaliteiten in de gezinslocatie Afghaanse, Iraakse en Somalische kinderen.

In oktober 2014 publiceert de Werkgroep Kind in AZC een rapport over kinderen in de acht gezinslocaties: *Het is hier in één woord*

gewoon...stom. Het rapport beschrijft de totstandkoming van de gezinslocaties nadat het Gerechtshof in Den Haag (27 juli 2010) en de Hoge Raad (HR 21 september 2012) hadden geoordeeld dat gezinnen met kinderen niet op straat mogen worden gezet. In de gezinslocaties is de bewegingsvrijheid van de gezinnen beperkt tot de gemeente. Er geldt een wekelijkse meldplicht bij de politie en een dagelijkse in-huis-registratie bij het COA. Basisonderwijs wordt meestal in de locaties gegeven. Oudere kinderen gaan naar de middelbare school in de gemeente. De ouders ontvangen een beperkte financiële toelage. In het rapport van Werkgroep Kind in AZC wordt gesteld dat vele kinderrechten onder druk staan in de gezinslocaties. De kinderen lijden onder het gebrek aan perspectief van hun ouders en henzelf, de beperkte privacy, de spanningen tussen gezinsleden en tussen bewoners onderling, het gebrek aan nachtrust, de inperkingen op hun bewegingsvrijheid en de financiële situatie van het gezin. De kinderen hebben vaak al moeten verhuizen van het ene centrum naar het andere. De plaatsing in de gezinslocatie is weer een nieuwe verhuizing. Dit is belastend voor kinderen en gaat ten koste van het onderwijs. De geïnterviewde kinderen klaagden over de toegang tot gezondheidszorg. In het rapport wordt aanbevolen om de gezinslocaties af te schaffen en de gezinnen onder te brengen in kleinschalige centra, waar ook andere asielzoekersgezinnen wonen.

De kinderen in de GLO lijden onder het gebrek aan perspectief van hun ouders en henzelf, de beperkte privacy, de spanningen tussen gezinsleden en tussen bewoners onderling, het gebrek aan nachtrust, de inperkingen op hun bewegingsvrijheid en de financiële situatie van het gezin.

Dat de opvang in de GLO's voor kinderen zeer problematisch is, blijkt ook uit een uitspraak van de rechtbank Den Haag over kinderen die ten onrechte in de GLO waren geplaatst.

In deze uitspraak van 2 oktober 2014 (AWB 14/5065) veroordeelt de rechtbank Den Haag de Nederlandse staat tot het betalen van een schadevergoeding van ruim 40.000 euro aan een gezin met twee kinderen dat ten onrechte in de gezinslocatie Katwijk was geplaatst.

De schade voor de kinderen bestond volgens de rechtbank uit de situatie van 'gevangenschap' en het gebrek aan privacy en nachtrust. De twee kinderen waren hierdoor geschaad in hun ontwikkeling

Verhuizingen

In 2013 vroeg de Werkgroep Kind in AZC aandacht voor de problematiek van veel niet-vrijwillige verhuizingen van asielzoekerskinderen. Deze verhuizingen hadden te maken met sluiting van centra als gevolg van een dalend aantal asielzoekers in de periode voorafgaand aan 2013 en een inschatting dat de instroom laag zou blijven (Algemene Rekenkamer, 2011). Voor de kinderen van de asielzoekers kunnen de veelvuldige verhuizingen schadelijke gevolgen hebben voor hun cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling. In 2013 is sprake van een duidelijke vermindering van het aantal niet-vrijwillige verhuizingen ten opzichte van 2012. Er zijn geen gegevens over verhuizingen met betrekking tot 2014. Toch blijft de problematiek van niet-vrijwillige verhuizingen van asielzoekerskinderen relevant.

In 2015, zijn verhuizingen van kinderen van asielzoekers weer in het nieuws gekomen door een bericht over sluiting van een gezinslocatie in Almelo. Op Kamervragen (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 3149) antwoordt de staatssecretaris in augustus 2015 dat door het stijgend aantal asielzoekers behoefte bestaat aan meer AZC's. Dit kan de sluiting van gezinslocaties betekenen als deze worden omgevormd tot AZC met nieuwe verhuizingen voor de gezinnen als gevolg. De staatssecretaris erkent dat een groot aantal verhuizingen negatieve gevolgen kan hebben voor kinderen. Bij de verhuizingen wordt volgens de staatssecretaris door het COA gebruik gemaakt van een protocol verhuizingen dat is opgesteld in overleg met de Werkgroep Kind in AZC. Dit protocol gaat onder andere in op de uitwisseling van informatie tussen relevante instanties als sprake is van een verhuizing. Zo checken medewerkers van het COA of de school van het kind op de hoogte is van de verplaatsing en de nieuwe bestemming.

6.5.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Afhankelijk van hun leeftijd worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen op verschillende manieren opgevangen. In 2014 is het opvangsysteem gewijzigd. De belangrijkste wijziging is de opheffing van de grootschalige campus voor oudere kinderen. Tegen de campus bestonden veel bezwaren van kinderorganisaties. In de Tweede Kamer was een motie ingediend om de campus op te heffen (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nrs. 1635 en 1641). Op 15 september 2014 heeft de staatssecretaris besloten dat jongeren vanaf 2016 nog slechts in kleinschalige locaties worden opgevangen en dat de campus wordt gesloten (*Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 95).

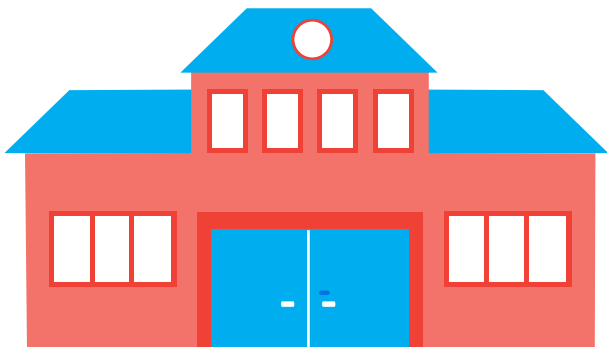
In 2014 is het opvangsysteem van AMV's gewijzigd. De belangrijkste wijziging is de opheffing van de grootschalige campus voor oudere kinderen. Tegen de campus bestonden veel bezwaren van kinderorganisaties.

Een andere wijziging is het kortere verblijf in de proces-opvanglocatie (POL). Deze periode was maximaal 13 weken. Bovendien worden amv's tot en met 14 jaar en oudere kwetsbare amv's opgevangen in opvanggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos, de voogdijinstelling voor minderjarige vreemdelingen. Tot de wijziging werden alleen kinderen tot en met twaalf jaar opgevangen in gezinnen. De amv's van 15 jaar en ouder, en amv's jonger dan 15 jaar die niet geplaatst kunnen worden in een opvanggezin, worden in het nieuwe model door het COA opgevangen in bij elkaar gelegen kleinschalige woonvoorzieningen. Deze bestaan samen uit maximaal 16 tot 20 bedden. In de woonvoorzieningen is in beginsel 24 uur begeleiding aanwezig. Uitgangspunt is daarbij dat amv's zoveel mogelijk in dezelfde omgeving of regio blijven als zij van de ene naar de andere opvangvoorziening gaan. Amv's die bij hun aanmelding 17,5 jaar of ouder zijn, worden in kleinschalige woonvoorzieningen op een AZC opgevangen. Als amv's in de COA-opvang een verblijfsvergunning hebben gekregen plaatst Nidos hen in gezinsverband van waaruit zij kunnen inburgeren. Deze kinderen verblijven dus niet langer in de opvang bij amv's in procedure of voor wie de aanvraag is afgewezen.

Amv's in de POL

In 2013 vragen ongeveer 310 amv's asiel aan in Nederland, waarvan 290 kinderen tussen de 12 en 18 jaar oud. Het betreft 220 jongens en 70 meisjes. In 2014 vroegen 930 amv's aan, waarvan 820 tussen de 12 en 18 jaar oud. Deze kinderen verblijven, voor zover zij niet bij een pleeggezin of in de beschermde opvang voor slachtoffers van kinderhandel worden geplaatst, in de POL.

In 2012 concludeerde de Inspectie Jeugdzorg onder andere dat de mogelijkheden voor onderwijs en het organiseren van activiteiten voor jongeren buiten de POL beperkt waren. De toegang tot psychische hulp was moeilijk. Het is niet duidelijk of in 2014 hierin verandering is gekomen. Wel is de periode in de POL onder het nieuwe opvangmodel korter.



Amv's in andere vormen van opvang

Er zijn verschillende vormen van opvang voor amv's. In 2014 verblijven de meeste kinderen bij pleeggezinnen. Daarnaast verblijven amv's in de campus en Kleine Woongroepen (KWG) of Kleine Wooneenheden (KWE's).

Op 1 januari 2015 verblijven 1.050 kinderen bij een pleeggezin. Hiervan zijn er 280 jonger dan 12 jaar en 760 twaalf jaar of ouder. De meeste kinderen (510) komt uit Somalië, gevolgd door kinderen uit Congo/Zaire (90) en Afghanistan (70). Ten opzichte van 2013 gaat het om een lichte stijging van het aantal kinderen bij pleeggezinnen. Op 1 januari 2014 verblijven er 980 kinderen bij pleeggezinnen.

In een rapport van juli 2014 bericht de Inspectie Jeugdzorg over de opvanggezinnen die onder toezicht van Nidos vallen (*Opvang- en woongezinnen van Nidos*). Bij plaatsing bij opvanggezinnen kan het gaan om de volgende situaties:

- Familieplaatsing: opvang bij in Nederland verblijvende familieleden van het kind.
- Netwerk-cultuur-plaatsing: opvang door een gezin uit het netwerk van het kind, afkomstig uit hetzelfde land of met een overeenkomstige etnisch-culturele achtergrond.
- Cultuur-bestandsplaatsing: opvang in een gezin met een overeenkomstig etnisch-culturele achtergrond, maar niet behorend tot het netwerk van de jongere.
- Netwerkplaatsing/autochtoon gezin: opvang in een van oorsprong Nederlands gezin, maar behorend tot het netwerk van het kind.
- Bestandsplaatsing/autochtoon gezin: opvang in een van oorsprong Nederlands gezin dat onbekend is voor het kind.

Volgens het rapport hebben verreweg de meeste kinderen van 12 jaar en ouder die zonder een gezag dragende volwassene

binnenkomen via Ter Apel een familienetwerk in Nederland. Dit netwerk bestaat ook uit een pleeggezin dat buiten het land van herkomst voor het kind zorgde, waarbij het kind feitelijk behoorde tot het gezin. De nareizende kinderen worden in deze gevallen als amv beschouwd en via Ter Apel rechtstreeks bij deze familie of het familienetwerk ondergebracht. Nidos is de voogdijinstelling tot het moment dat formeel in de voogdij is voorzien. De voogd begeleidt dus ook in deze gevallen het kind en het opvanggezin.

De Inspectie constateert dat Nidos er matig in slaagt om systematisch en zorgvuldig te zorgen voor de veiligheid van kinderen in de opvang- en woongezinnen. Een belangrijke zorg is dat aandachtspunten voor gezinnen onvoldoende op papier staan. Sterke punten zijn de screeningsmethodiek en matching door Nidos en een regelmatige contactfrequentie tussen de jeugdbeschermer en de opvang. Verbeterpunten vormen de transparantie van de screening, de matching en de contactfrequentie en het opvolgen van aandachtspunten. Zo staat er in het rapport van de Inspectie dat de formulieren die in verband met de veiligheidstaxatie moeten worden ingevuld door Nidos geen afweging of onderbouwing bevatten. De Inspectie beveelt de staatssecretaris aan dat er een vertrouwenspersoon voor kinderen komt bij Nidos. Ook wijst zij op de problematiek bij netwerkgezinnen die korter dan twee jaar in Nederland zijn. Als het kind er in het kader van gezinshereniging (nareis) naar Nederland komt en bij een netwerkgezin wordt ondergebracht, blijkt het in de praktijk lastig om via de Raad voor de Kinderbescherming een Verklaring van geen bezwaar (VGB) te krijgen, omdat het gezin nog maar kort in Nederland verblijft. Een VGB is een justitiële screening op grond waarvan verklaard wordt dat er geen bezwarende feiten of omstandigheden zijn die de veiligheid van het kind kunnen schaden. Dat betekent dat Nidos dan zelf de veiligheid van het kind moet inschatten.

In een reactie op het rapport aan de Tweede Kamer op 12 september 2014 (*Kamerstukken II 2014/15, 27 062, nr. 94*) zegt de staatssecretaris dat Nidos voortaan beter zal onderbouwen of een kind wel of niet veilig opgroeit. De staatssecretaris zegt toe dat over netwerkgezinnen en de VGB's nader overleg plaats vindt.

Op 1 januari 2014 is het aantal jongeren in de campus lager dan op 1 januari 2015. Het gaat in 2015 om 50 jongeren, met name jongens uit Afghanistan en Guinee. Aan het begin van 2015, na het besluit tot sluiting van de campus, verblijven er nog 280 kinderen in de campus. Het overgrote deel van hen komt uit Eritrea (250). Het gaat om 220 jongens en 30 meisjes.

Op 1 januari 2015 zijn er 340 kinderen in een kleinschalige opvangsituatie (KWG of KWE) ten opzichte van 240 kinderen in het jaar daarvoor. De meesten van hen zijn jongens. De voornaamste

nationaliteiten zijn nu Eritrea, Syrië en Afghanistan. Op 1 januari 2014 gaat het nog vooral om Afghaanse kinderen. Net als op 1 januari 2014 zijn er een jaar later 40 kinderen in de beschermde opvang voor slachtoffers van mensenhandel (zie over de Beschermde Opvang ook paragraaf 2.4.3 en 6.10.3).

Amv's met onbekende bestemming vertrokken

In 2014 zijn er 40 amv's die in een terugkeertraject van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) terechtkomen met onbekende bestemming vertrokken. Er is sprake van een dalende trend. In 2013 zijn er 70 amv's met onbekende bestemming vertrokken en in 2012 110.

6.5.3 Kinderrechtenbeschouwing

De kwaliteit van de opvang van asielzoekerskinderen en de lengte van het verblijf in de opvang, zijn van groot belang voor hun ontwikkeling, fysieke en geestelijke gezondheid en onderwijs. Hiermee zijn dan ook vele rechten in het IVRK gemoeid, waaronder artikel 6 (het recht op ontwikkeling), artikel 16 (het recht op privacy), artikel 28 en 29 en artikel 31 (het recht op rust, vrije tijd en recreatie).

In 2014 stijgt het aantal kinderen dat asiel aanvraagt, in gezinsverband of als amv. Deze toename komt vooral door een hoger aantal Syrische en Eritrese kinderen. Eritrese kinderen vormen de grootste groep amv's. Vanwege de slechte mensenrechtensituatie in hun herkomstlanden komen zij snel in aanmerking voor een asielstatus. De duur van hun verblijf in de opvang voor asielzoekers hangt vooral af van de beschikbaarheid van woningen of woonvoorzieningen in gemeenten. De situatie voor Syrische en Eritrese kinderen kan daardoor enigszins afwijken van kinderen met een andere nationaliteit, die langer in een asielprocedure zitten of te maken hebben met afwijzingen van het eigen asielverzoek of die van hun gezinsleden.

Voor amv's heeft de staatssecretaris in 2014 een nieuw opvangmodel aangekondigd dat vanaf 1 januari 2016 zal ingaan. Dit model is gebaseerd op kleinschaligheid, het plaatsen van meer kinderen in pleeggezinnen (kinderen t/m 14 jaar in plaats van 12 jaar) en het verlenen van opvang in één regio om de continuïteit van onderwijs en leefsituatie te bevorderen. De veel bekritiseerde, grootschalige campus zal als opvangmodel komen te vervallen. Ook zal het verblijf in de procesopvanglocaties (POL's) aan het begin van de asielprocedure worden bekort. De POL's zijn ook bekritiseerd vanwege het gebrek aan voorzieningen en toegang tot onderwijs. De aangekondigde wijzigingen van het opvangmodel zijn vanuit kinderrechtenperspectief een verbetering. De praktijk in 2014 is echter nog niet conform het nieuwe opvangmodel. Er worden bijvoorbeeld 250 Eritrese amv's in de campus geplaatst, hoewel dit opvangmodel binnenkort wordt stopgezet. Eritrese amv's vormen ook de grootste groep kinderen in kleinschalige woonsituaties.

Het verblijf van AMV's in de procesopvanglocaties (POL's) aan het begin van de asielprocedure zal worden bekort. De POL's zijn bekritiseerd vanwege het gebrek aan voorzieningen en toegang tot onderwijs.

De meeste amv's verblijven bij pleeggezinnen. Het gaat daarbij in veel gevallen om Somalische kinderen. In een rapport van de Inspectie Jeugdzorg van september 2014 over de opvang van amv's in opvang- en woongezinnen worden zorgen geuit over de wijze waarop Nidos-voogden bij de screening twijfels over gezinnen vastleggen en onderbouwen. De Inspectie beveelt aan dat dit op transparante wijze gebeurt. Dit is voor de veiligheid en ontwikkeling van het kind van groot belang.

Er lijkt sprake van een dalende trend van kinderen die met onbekende bestemming vertrekken uit de DT&V-terugkeertrajecten. Het gaat in 2014 om 40 kinderen. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, blijft het van belang de kinderen te volgen en te voorkomen dat andere kinderen uit beeld raken.

Een langdurig verblijf in een AZC kan voor kinderen schadelijk zijn voor hun ontwikkeling. In 2014 verbleven 130 kinderen langer dan drie jaar in een AZC. In 2013 waren er vrijwel geen kinderen die zo lang in een AZC verbleven.

Bezien vanuit de rechten van het kind is vooral de situatie van kinderen in de gezinslocaties (GLO's) problematisch. Op 1 januari 2015 verblijven ruim 1000 kinderen in de GLO's, waarvan 200 kinderen twee tot drie jaar in de GLO en 100 kinderen zelfs langer dan drie jaar. Het dagelijks leven van de kinderen lijkt op gevangenschap, met gebrekkige rust en privacy en weinig financiële ondersteuning voor de ouders. Dit staat op gespannen voet met het recht op ontwikkeling (art. 6 IVRK), het recht op privacy (art. 16 IVRK), passende ondersteuning van de ouders (art. 18 IVRK), gezondheid (artikel 24 IVRK), het recht op een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK) en het recht op rust, vrije tijd en recreatie (art. 31 IVRK). In dit verband kan worden gewezen op de *Concluding Observations* van het VN-Kinderrechtencomité over Nederland. Daarin wordt aanbevolen kinderen niet te detineren in opvangcentra met vrijheidsbeperkingen en ervoor te zorgen dat de levensstandaard adequaat is.

6.6

Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

Gezinnen met kinderen

In Nederland kunnen asielzoekers en migranten worden gedetineerd in verband met de uitzetting naar eigen land of in verband met het overschrijden van buitengrenzen zonder geldige documenten. De wettelijke grondslagen van deze vormen van detentie staan in de Vreemdelingenwet: hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet (artikel 56 t/m artikel 60 Vw) voor detentie in verband met uitzetting en artikel 6 Vw in verband met grensdetentie. De voorwaarden voor detentie worden ook beheerst door regelgeving van de Europese Unie. Het gaat om de terugkeerrichtlijn die in de rapportageperiode van 2014 al was omgezet in nationale wetgeving en de herziene opvangrichtlijn en procedurerichtlijn die in 2015 zijn omgezet. Ook kinderen kunnen in beginsel worden gedetineerd. Dit kan voorafgaand aan uitzetting echter alleen als 'ultimum remedium'. Tegen detentie van kinderen van asielzoekers en migranten en de detentie van amv's bestaat al langer maatschappelijk weerstand. In Nederland werken NGO's samen in de coalitie 'Geen kind in de cel'.

Het College voor de Rechten van de Mens rapporteert in mei 2014 over grensdetentie in *Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen*. Het College vindt dat bij grensdetentie geen sprake is van een internationaal voorgeschreven belangenafweging en adviseerde de staatssecretaris gezinnen met kinderen in open units te plaatsen (2014b). Op 28 mei 2014 heeft de staatssecretaris aangekondigd dat grensdetentie in beginsel niet meer wordt opgelegd. Als een screening laat zien dat er geen aantoonbare redenen zijn om toegang te weigeren, zoals vermoedens van mensensmokkel of mensenhandel of verstoring van de openbare orde, kan een gezin gewoon de asielprocedure doorlopen via AC Ter Apel (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827).

Detentie in verband met uitzetting van gezinnen op grond van artikel 59 Vw 2000 komt nog voor. Op 13 september 2013 besluit de staatssecretaris dat gezinnen met minderjarige kinderen niet op deze grond in bewaring worden gesteld, tenzij een van de ouders zich eerder aan het toezicht heeft onttrokken (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1721). In 2014 herziet de staatssecretaris dit besluit, omdat enkele gezinnen toch met onbekende bestemming vertrokken zijn (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827). De staatssecretaris besluit ook dat de detentie zal plaatsvinden op een kindvriendelijke gezinslocatie. Deze wordt in oktober 2014 geopend

in Zeist. Het gaat om een tijdelijke locatie in afwachting van de bouw van een structurele gezinslocatie die in 2015 wordt geopend (*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1896). Volgens het ministerie is het uitgangspunt het bieden van een tijdelijke woonomgeving in een gesloten setting (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2015).

Tot oktober 2014 zijn nog 80 kinderen met hun gezinnen die geen verblijfsstatus hebben en Nederland moeten verlaten, geplaatst in een locatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Vanaf oktober 2014 komen deze gezinnen alleen nog in een speciaal ingerichte 'gesloten gezinsvoorziening' (GGV). De gemiddelde duur van detentie is daar zes dagen.

Er gaan tot 18 juni 2014 nog 30 gezinnen met in totaal 50 kinderen in grensdetentie – dit zijn vooral minderjarigen die in Nederland aankomen via Schiphol. Vanaf 1 september 2014 kan dit alleen na een screening en zijn er geen pas in Nederland aangekomen kinderen in detentie geplaatst in de gesloten gezinslocatie.

In vergelijking met voorgaande jaren is er sprake van een geringer aantal kinderen in bewaring. In 2013 zijn 170 kinderen van gezinnen in vreemdelingendetentie geplaatst (waarvan 120 in grensdetentie). De gemiddelde verblijfsduur was vijf dagen. In 2012 worden nog 350 kinderen gedetineerd. De gemiddelde verblijfsduur is dan zes dagen.

Tot oktober 2014 zijn nog 80 kinderen met hun gezinnen die geen verblijfsstatus hebben en Nederland moeten verlaten, geplaatst in een locatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Vanaf oktober 2014 komen deze gezinnen alleen nog in een speciaal ingerichte 'gesloten gezinsvoorziening' (GGV).

Amv's

Ook voor amv's geldt dat zij in bewaring mogen worden gesteld voorafgaand aan uitzetting. In de Vreemdelingencirculaire 2000 deel A staat dat nog meer dan bij volwassenen de bewaring bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen alleen in uiterste gevallen

wordt toegepast en voor een zo kort mogelijke duur. Bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen is bewaring alleen gerechtvaardigd als er zwaarwegende belangen zijn. Van zwaarwegende belangen is uitsluitend sprake in de volgende situaties:

- De alleenstaande minderjarige vreemdeling is verdacht van of veroordeeld voor een misdrijf.
- De alleenstaande minderjarige vreemdeling vertrekt uiterlijk binnen veertien dagen.
- De alleenstaande minderjarige vreemdeling is eerder met onbekende bestemming vertrokken uit de opvang of heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel.
- Aan de alleenstaande minderjarige vreemdeling is de toegang geweigerd tot Nederland. Als de hulpofficier van justitie twijfelt aan de minderjarigheid van de vreemdeling mag vrijheidsontneming tot de IND de minderjarigheid vaststelt (Vreemdelingencirculaire 2000 - A5/ 2.4).

Tot oktober 2014 werd de maatregel ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting. Na de toezegging onderzoek te doen of de maatregel in een ander soort instelling kon plaatsvinden (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1721), kondigde de staatssecretaris in mei 2014 aan dat hij dit inderdaad zal doen (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827). De Dienst Justitiële Inrichtingen bericht dat de amv's in de gesloten gezinslocatie in Zeist in bewaring kunnen worden gesteld. In 2014 zijn 10 amv's in bewaring gesteld, vanaf 1 oktober in de gesloten gezinsvoorziening. Het gaat om amv's die verdacht zijn van, of veroordeeld zijn, wegens een misdrijf of amv's die zich eerder aan een toezichtmaatregel hebben onttrokken. De gemiddelde duur van de bewaring is 14 dagen. Voor kinderen in gezinnen is 14 dagen ook de maximale duur van de bewaring. Uit de wetgeving blijkt dat deze maximale duur niet expliciet voor amv's te gelden (Vreemdelingencirculaire 2000 A 5/2.4.).

Voor kinderen in gezinnen is 14 dagen de maximale duur van de bewaring. Uit de wetgeving blijkt dat deze maximale duur niet expliciet voor amv's te gelden.

6.6.1 Kinderrechtenbeschouwing

Artikel 37 van het IVRK schrijft voor dat geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn vrijheid mag worden beroofd. Detentie van een kind mag slechts als uiterste maatregel, voor de kortst mogelijke duur en, ook op grond van art. 3 IVRK, na



een weging van het belang van het kind en naast het uitvoeren van een noodzakelijkheidstoets.

In januari 2014 publiceerde de 'Coalitie Geen Kind in de Cel' een rapport: *Papa, hebben we iets ergs gedaan?* Het rapport beschrijft de negatieve gevolgen van detentie voor kinderen. Het gaat daarbij zowel om grensdetentie die wordt opgelegd vanwege toegangsweigering bij irreguliere binnenkomst als bewaring voor uitzetting.

De staatssecretaris heeft gevolg gegeven aan de adviezen van het College voor de Rechten van de Mens en andere organisaties om bij gezinnen af te zien van grensdetentie, uitzonderlijke gevallen daargelaten. Bij vreemdelingenbewaring van gezinnen voorafgaand aan uitzetting geldt dat deze, als uiterste maatregel en voor een duur van maximaal 14 dagen, zal worden opgelegd in een kindvriendelijke locatie. Deze is in oktober 2014 geopend en vooral gebruikt voor het opleggen van bewaring voor uitzetting.

Het beleid rond bewaring van gezinnen met kinderen en amv's staat in de Vreemdelingencirculaire (Vc A5/2.4). Hierin staat dat bij gezinnen met kinderen en amv's terughoudendheid met vrijheidsontneming de boventoon moet voeren. Als het even kan moet de keuze vallen op een vrijheidsbeperkende maatregel en niet op vrijheidsontnemende maatregel om het vertrek voor te bereiden. Voor de uitvoering geldt dat de bewaring van kinderen ook echt een ultimatum remedium moet zijn en dat de uitvoerende diensten waar mogelijk proactief een lichter middel toepassen. Daarnaast geldt de wettelijke maximale bewaringsduur van 14 dagen wel voor gezinnen maar niet expliciet voor amv's en dat baart zorgen.

6.7

Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

Het rapport *Kinderen buiten beeld* is een empirisch onderzoek naar de leefsituatie van ongedocumenteerde minderjarige vreemdelingen in enkele grote steden (Lectoraat, 2014). Het restrictieve vreemdelingenbeleid heeft ook gevolgen voor gemeenten. Het onderzoek richt zich op de woon- en leefomstandigheden van ongedocumenteerde kinderen in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Het doel is inzicht krijgen in de omvang, achtergrond en ontwikkelingssituatie van deze kinderen. Er zijn 29 kinderen geïnterviewd uit 27 huishoudens. De kinderen geven aan dat er door geldgebrek tekort is aan elementaire zaken. Zo melden enkele kinderen dat er geen geld is om schoolspullen aan te schaffen, of goede schoenen en geschikte kleding. Ook een fiets, een computer en een internetaansluiting wordt door kinderen genoemd als gemis.

Over de woonomstandigheden komt uit de interviews naar voren dat de kinderen en hun gezinnen vaak zijn verhuisd en dat ze over het algemeen klein behuist zijn. Alle geïnterviewde kinderen zitten op school, het merendeel op het vmbo. De angst voor uitzetting, de armoede en het eetpatroon komt de gezondheid van de kinderen niet ten goede. Het onderzoek is niet representatief, maar wel indicatief voor de problemen die ongedocumenteerde minderjarige vreemdelingen ondervinden. Het gemis van een ID levert problemen op in het maatschappelijk verkeer, zoals problemen bij de inschrijving op scholen, toegang tot bepaalde dienstverlening (zoals bibliotheek en mobiele telefonie) en het voldoen aan de legitimatieplicht tegenover politie en in het openbaar vervoer. Naar aanleiding van de Kinderrechtenmonitor 2014 heeft de regering laten weten dat de Nederlandse overheid geen identiteitsbewijs aan minderjarige vreemdelingen verstrekt die zijn uitgeprocedeerd en onrechtmatig in Nederland verblijven (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 839, nr. 462). Het geven van een identiteitsmiddel zou de

schijn van legaliteit creëren. Een verstrekt document aan amv's zou een tegenstrijdig signaal geven en de prikkel tot vertrek doen afnemen. Dit staat ook haaks op wat de herijking van het amv-beleid beoogt. Onrechtmatig verblijvende kinderen hebben tot het vertrek uit Nederland of het bereiken van de meerderjarigheid recht op opvang, scholing en medische zorg. Het ontbreken van identiteitsdocumenten doet hier volgens de regering niet aan af.

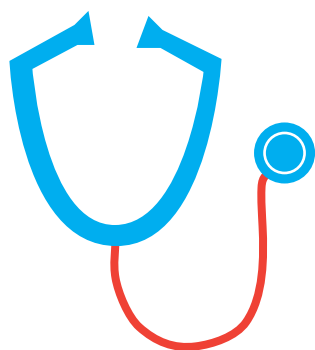
6.7.1. Toegang tot gezondheidszorg

Kinderen zonder verblijfstatus groeien op in armoede, in slechte woonomstandigheden en staan onder grote psychische druk. Met ingang van 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet van kracht. De voorzieningen uit deze wet moeten ook verstrekt worden aan niet-rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen (artikel 1.2 lid 2 en 4 Besluit Jeugdwet). Alle voorzieningen van de Jeugdwet zijn beschikbaar voor alle in Nederland verblijvende minderjarigen, ongeacht hun verblijfsstatus. Onrechtmatig verblijvende vreemdelingen krijgen de hulp die ze nodig hebben, maar hierbij geldt, dat zij bij voorkeur niet in een pleeggezin worden geplaatst. Bovendien wordt de jeugdhulp toegekend voor maximaal een half jaar (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015b). De regering heeft in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afspraken gemaakt over de jeugdhulp aan niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Met ingang van 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet van kracht. De voorzieningen uit deze wet moeten ook verstrekt worden aan niet-rechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen

6.7.2 Toegang tot het onderwijs

Het is belangrijk dat de stage van studenten niet als werk wordt gekwalificeerd, maar als onderwijs. Naar aanleiding van Kamervragen over kinderen zonder rechtmatig verblijf die geen stage kunnen lopen reageert de Minister van SZW als volgt (*Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 2162). In Nederland hebben kinderen recht op onderwijs. In sommige gevallen maakt een stage onderdeel uit van de opleiding. Hierdoor ontstaat er een spanning tussen het recht op onderwijs en het belang van de Nederlandse overheid om een restrictief vreemdelingenbeleid te voeren en illegaal verblijf te ontmoedigen. De regering vindt onrechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen geen





werkvergunning kunnen krijgen. In het mbo speelt dit probleem niet omdat stage een verplicht onderdeel is van de opleiding en daarom is vorig jaar voor onrechtmatig verblijvende leerlingen een vrijstelling opgenomen. Naast het mbo zijn er echter andere onderwijsroutes in het voortgezet onderwijs die specifiek gericht zijn op het opdoen van beroepspraktijkvorming waardoor een stage een essentieel onderdeel van de opleiding vormt. Als voor deze leerlingen geen alternatieve onderwijsroutes beschikbaar zijn zonder verplichte stage, moeten zij volgens de regering ook een vrijstelling krijgen. Voor hbo- (en wo-) opleidingen wordt geen uitzondering gemaakt omdat het mogelijk is een opleiding te kiezen waarbij stage geen verplicht onderdeel is van de opleiding.

6.7.3 Kinderrechtenbeschouwing

Het ontmoedigingsbeleid om onrechtmatig verblijvende vreemdelingen terug te laten keren heeft zijn weerslag op kinderen. Uit het indicatieve onderzoek *Kinderen buiten beeld* blijkt dat de angst voor uitzetting, de armoede en het gebrekkige eetpatroon de gezondheid van de kinderen niet ten goede komt. Daarmee staat hun recht op genot van de grootst mogelijke gezondheid van artikel 24 lid 1 IVRK onder druk. Het lijkt vooral van belang dat de instabiele situatie van onrechtmatig verblijf van zo kort mogelijke duur moet zijn. Als uitzetting niet mogelijk blijkt, moeten de kinderen niet de dupe worden van het gedrag van hun ouders of de overheid (artikel 2 lid 2 IVRK). Bovendien komt hier het recht op een toereikende levensstandaard voor elk kind in het geding van artikel 27 IVRK. Hoewel ouders daarvoor de primaire verantwoordelijkheid hebben, moet de staat zorgen dat ouders de verplichtingen voortvloeiend uit deze verantwoordelijkheid kunnen nakomen. De inschrijving op scholen verloopt nog steeds moeizaam als de kinderen geen identiteitsbewijs kunnen overleggen. Dat belemmert het recht op onderwijs van artikel 28 IVRK. In 2013 is de Wet Arbeid Vreemdelingen aangepast zodat de stage van mbo-studenten niet als werk wordt gekwalificeerd en mbo-studenten die niet rechtmatig in Nederland verblijven hun opleiding kunnen afronden. In 2014 laat de minister van SZW weten het voor de hand ligt om ook voor leerlingen uit het VMBO een uitzondering op het vereiste van een tewerkstellingsvergunning te maken.

6.8

Staatloze kinderen

De staatloosheid als maatschappelijk probleem heeft de laatste jaren steeds meer aandacht gekregen. Dat geldt ook voor minderjarigen. UNHCR schat het aantal staatloze kinderen wereldwijd op vijf miljoen (UNHCR, 2013). Wie staatloos is kan veel burgerrechten niet of zeer moeilijk verwezenlijken (huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg). Er wordt algemeen onderkend dat staatloosheid zoveel mogelijk voorkomen dient te worden. Dat blijkt ook uit de totstandkoming van het VN Verdrag ter beperking van staatloosheid uit 1961. In de praktijk zijn staten heel terughoudend met het verstrekken van hun nationaliteit aan staatlozen. In Nederland is voor kinderen die mogelijkheid geopend als zij in Nederland zijn geboren, staatloos zijn en gedurende drie jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben gehad (artikel 6 lid 1 sub b Rijkswet op het Nederlanderschap, RWN). Op deze bepaling is kritiek omdat dit in strijd is met het Staatloze verdrag uit 1961 (Busser & Rodrigues, 2010). Dit verdrag vereist geen rechtmatig verblijf. Diezelfde conclusie is te lezen in het onderzoek uit 2013 van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ, 2013b).

In Nederland is voor kinderen die mogelijkheid geopend als zij in Nederland zijn geboren, staatloos zijn en gedurende drie jaar toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben gehad. Op deze bepaling is kritiek omdat dit in strijd is met het Staatloze verdrag uit 1961

Een andere conclusie van de ACVZ is dat Nederland moet voorzien in een vaststellingsprocedure voor staatlozen. Op 10 september 2014 heeft de staatssecretaris aangegeven daartoe te willen overgaan (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889). De procedure is van belang voor de staatloze om rechten te kunnen uitoefenen. Tevens onderkent de staatssecretaris dat de vaststelling van belang is voor de vraag of kinderen die staatloos zijn geboren in Nederland een

beroep kunnen doen op het Nederlanderschap via uitoefening van het optierecht van artikel 6 lid 1 sub b RWN. De staatssecretaris komt op 12 november 2014 terug op de optieregeling voor kinderen (Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1917). Enerzijds erkent het kabinet dat op Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid rust voor het opheffen van de staatloosheid van staatloze, hier in Nederland geboren kinderen die hier stabiel en feitelijk verblijven. Anderzijds is uitgangspunt van dit kabinet dat het frustreren van vertrek of het zich onttrekken aan toezicht door de ouders niet mag leiden tot toekenning van rechten, noch in het vreemdelingenrecht, noch in het nationaliteitsrecht. Bovendien kan het verlenen van de Nederlandse nationaliteit aan het kind er toe leiden dat ouders verblijf krijgen bij hun Nederlandse kind. Daarom zal in RWN een aparte optiegrond worden opgenomen waarin aan staatloze, in Nederland geboren kinderen een optierecht wordt gegeven, mits is voldaan aan de volgende drie voorwaarden. Ten eerste dient het staatloze kind vijf jaar feitelijk hoofdverblijf te hebben. Ten tweede moet een van de ouders van het staatloze kind de staatloosheid van het kind niet door eigen handelen kunnen opheffen. Ten derde dient het verblijf van het staatloze kind stabiel te zijn, dat betekent dat de ouders van het staatloze kind het vertrek niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan toezicht. Een voorstel voor wetgeving is nog niet gepubliceerd.

Tabel 6.1 Aantal minderjarigen die in de GBA staan geregistreerd als 'staatloze' en Woonsituatie 'bij ouders', 1 januari 2014					
Geboorteland	Leeftijd 0 tot 12 jaar		12 tot 18 jaar		Totaal
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	
Afrika	<10	0	0	0	<10
Azië	<10	<10	10	<10	20
Nederland	380	340	30	20	770
Overig Europa	<10	<10	<10	<10	10
Totaal	390	340	30	30	790

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Afgerond op 10-tallen; Toelichting V&J, 2015.

De cijfers liggen in 2014 (790) weer iets lager dan in 2013 (800 totaal). Maar deze cijfers geven geen compleet beeld van alle staatloze kinderen in Nederland. Dat komt omdat niet alle vreemdelingen staan ingeschreven in het bevolkingsregister. Kinderen die onrechtmatig in Nederland verblijven, staan bijvoorbeeld niet geregistreerd. Ook zijn niet alle asielzoekers ingeschreven. In totaal zijn er 790 staatloze kinderen in Nederland die als inwonend bij hun ouders staan geregistreerd (Tabel 6.1). Op 1 januari 2014 zijn er 80 staatloze kinderen die niet bij de ouders staat ingeschreven (Tabel 6.2).

Tabel 6.2 Aantal minderjarigen die in de GBA staan geregistreerd als 'staatloze' en Woonsituatie 'niet bij ouders', 1 januari 2014					
Geboorteland	Leeftijd 0 tot 12 jaar		12 tot 18 jaar		Totaal
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	
Afrika	<10	0	<10	0	<10
Azië	0	<10	<10	<10	10
Nederland	20	40	<10	<10	60
Overig Europa	<10	0	0	<10	<10
Totaal	30	40	<10	10	80

Bron: CBS. Afgerond op 10-tallen; Toelichting V&J, 2015.

Sinds 6 januari 2014 vervangt de Wet Basisregistratie Personen (BRP) de Wet GBA. De voorschriften voor de registratie van staatloosheid zijn onder de BPR nagenoeg gelijk gebleven. Een vreemde nationaliteit wordt geregistreerd aan de hand van documenten van een daartoe bevoegde instantie of door toepassing van het betreffende nationaliteitsrecht. Asielgerechtigde vreemdelingen beschikken vaak niet over documenten om hun nationaliteit aan te tonen en worden vaak ingeschreven met 'onbekende nationaliteit'. Op 1 januari 2014 is het aantal bij hun ouders ingeschreven minderjarigen met de toevoeging 'nationaliteit onbekend' met 19.090 kinderen aanzienlijk hoger dan het aantal als staatlozen ingeschreven kinderen. Het aantal niet bij hun ouders ingeschreven minderjarigen met onbekende nationaliteit bedraagt over dezelfde periode 2.970.

6.8.1 Kinderrechtenbeschouwing

De aandacht voor staatloosheid onder kinderen is een goede zaak. Lange tijd is dit probleem veronachtzaamd. De staatssecretaris heeft plannen voor een regeling die het optierecht van staatloze en in Nederland geboren onrechtmatig verblijvende kinderen moeten vereenvoudigen. Allereerst valt daarbij op dat de regeling van artikel 6 lid 1 sub b RWN alleen van toepassing is voor in Nederland geboren kinderen. Kinderen die niet in Nederland geboren zijn, maar hier wel drie jaar of meer hun feitelijk hoofdverblijf hebben, kunnen geen beroep doen op het optierecht. Dat geldt ook voor langdurig verblijvende kinderen. Vervolgens blijkt uit de voorlopige voorstellen dat de staatssecretaris beducht is dat ouders op oneigenlijke gronden gebruik kunnen maken van de rechten van hun kinderen. Vandaar dat het optierecht niet van kracht is als de ouders het gedwongen vertrek uit Nederland gefrustreerd hebben. Als ouders bewust kiezen voor onrechtmatig verblijf in Nederland en vervolgens een kind krijgen, dan zou dat kind later – met de verkregen Nederlandse nationaliteit – de ouders weer aan een verblijfsrecht kunnen helpen. Ook daar is de regering op tegen. Bovendien raakt dit beleid aan een belangrijk beginsel uit het Kinderrechtenverdrag, namelijk dat kinderen niet nadelig mogen

worden behandeld vanwege het gedrag of de activiteiten van hun ouders of opvoeders. Deze regel is opgenomen in artikel 2 lid 2 van het IVRK. In het voorstel wordt het kind nu juist wel de dupe van de gedragingen van de ouders. Een ander punt van kritiek is dat het uitgangspunt van de nog te ontwerpen regeling nu onderscheid maakt tussen rechtmatig verblijvende kinderen en onrechtmatig verblijvende kinderen. Defence for Children vraagt zich in haar brief van 20 januari 2015 af wat de rechtvaardiging voor dit onderscheid is. UNHCR stelt in zijn reactie van 30 januari 2015 dat artikel 1 lid 2 van het Staatlozenverdrag 1961 limitatief de mogelijke vereisten voor het optierecht opsomt. Het in beeld blijven van de overheid behoort daar niet toe.

In de *Concluding Observations* van het VN-Kinderrechtencomité (2015) wordt een aanbeveling gedaan over staatloze kinderen. Het Comité wijst op het onderscheid dat voorgestelde regeling maakt tussen staatloze kinderen van wie de ouders wel of niet hebben meegewerkt (par. 32). Het beveelt aan dit onderscheid te laten vallen en in het geheel geen onderscheid tussen staatloze kinderen te maken (par. 33).

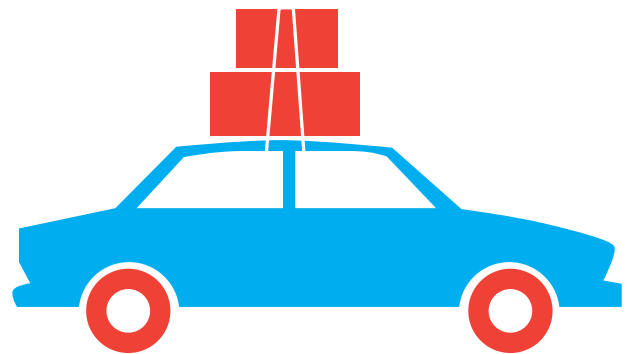
6.9

Bijzondere toelatingsgronden

6.9.1. Kinderpardon

De regeling voor langdurig verblijvende kinderen is op 31 januari 2013 in werking getreden (*Staatscourant* 2013, nr. 2573). Daarvoor moeten de jongeren (of hun ouders) een asielerzoek hebben ingediend, waarna zij vijf jaar in Nederland hebben verbleven voor hun achttiende levensjaar. De kinderen of de gezinnen waarvan zij deel uitmaken moeten in het zicht zijn geweest van de overheid, zoals het COA, IND en DT&V, Vreemdelingenpolitie (in het kader van meldplicht) en voogdijinstelling Nidos (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1644, p. 1). Ook mogen er geen contra-indicaties zijn voor het kind of de gezinsleden, zoals strafbare feiten of onjuiste gegevens. En er moet aantoonbaar zijn meegewerkt aan terugkeer. De regeling kent ook een overgangsregeling en daarover meldt de staatssecretaris in het voorjaar van 2014 het volgende (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1809):

In totaal zijn er 3.280 aanvragen ingediend in het kader van de overgangsregeling. In 120 gevallen heeft de vreemdeling de aanvraag na indiening weer ingetrokken. Er zijn in totaal in eerste aanleg 1.370 aanvragen ingewilligd. Er staan nog 10 aanvragen voor de overgangsregeling open. In de eerste aanleg zijn er 1.780



aanvragen afgewezen. De belangrijkste afwijzingsgronden zijn: de vreemdeling voldoet niet aan de minimale verblijfstermijn (480 personen);

- er is nooit een asielaanvraag ingediend (430 personen);
- de vreemdeling is langer dan toegestaan uit beeld van de Rijksoverheid geweest (300 personen);
- de vreemdeling voldoet niet aan de gestelde leeftijdsvoorwaarde (190 personen);
- de vreemdeling is houder van een (niet omzetbare) verblijfsvergunning (120 personen);
- er is sprake van openbare ordeaspecten waaronder 1F (120 personen).

Op 1 april 2014 zijn er van de 1.620 ingediende bezwaarschriften 1.490 afgehandeld. 80 personen hebben alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Er is op 130 bezwaarschriften nog niet beslist. Dit betreft voornamelijk zaken waarin de IND nog wacht op nadere stukken, advies of uitslagen van onderzoeken. Er zijn nog onvoldoende uitkomsten van beroep- en hoger beroepzaken om over te rapporteren. Het eindresultaat van de overgangsregeling is dat van de 3.280 aanvragen er tot 1 april 2014 in totaal 1450 aanvragen zijn ingewilligd. Dit betreft 675 hoofdpersonen en 775 gezinsleden.

Het eindresultaat van de overgangsregeling is dat van de 3.280 aanvragen er tot 1 april 2014 in totaal 1450 aanvragen zijn ingewilligd. Dit betreft 675 hoofdpersonen en 775 gezinsleden.



Naar aanleiding van deze informatie schrijft de Kinderombudsman op 15 april 2014 een brief waarin hij zijn zorg uit over de gepubliceerde cijfers. De staatssecretaris reageert daarop met een brief van 1 juli aan de Kinderombudsman waarin hij wijst op zijn discretionaire bevoegdheid in uitzonderlijke zaken. Hij is niet van plan om aan de voorwaarden van de regeling iets te veranderen. Wel heeft de staatssecretaris steeds aangegeven de regeling ruimhartig uit te voeren. Ook burgemeesters hebben hun zorg kenbaar gemaakt. Op 24 september 2014 laat de staatssecretaris de Tweede Kamer weten dat in eerste aanleg 98 minderjarige hoofdpersonen zijn afgewezen enkel omdat ze langer dan de toegestane periode buiten beeld zijn geweest van de rijksoverheid. Het ging hierbij om 92 gezinnen. Inclusief gezinsleden betrof dit in totaal 297 personen. Van die 92 gezinnen hebben of krijgen 50 gezinnen alsnog een verblijfsvergunning. In totaal gaat het om 158 personen (*Kamerstukken II 2014/15*, 19 637, nr. 1893). In november 2014 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer over de beroepszaken met betrekking tot de overgangsregeling. Tot en met 1 november 2014 is er in ruim 260 beroepszaken uitspraak gedaan, waarvan ongeveer 155 beroepen ongegrond zijn verklaard en circa 50 beroepen gegrond. 20 beroepen waren niet-ontvankelijk. In ongeveer 35 zaken is het beroep ingetrokken. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een tussenstand, aangezien er nog veel beroepszaken (200) lopen. Tevens lopen er op 1 november 2014 ruim 110 zaken in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (*Kamerstukken II 2014/15*, 19 637, nr. 1925).

Op 22 oktober 2014 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de eerste twee uitspraken in hoger beroep gedaan over het kinderpardon. Beide zaken betreffen het onderscheid tussen asielkinderen en kinderen (of hun ouders) die geen asielaanvraag hebben gedaan. In de eerste zaak was de rechtsvraag of het onderscheid tussen asiel en regulier geen discriminatie oplevert en dus verboden is. Bij de gestelde discriminatie door het

onderscheid tussen asiel en regulier merkt de Afdeling op dat uit de jurisprudentie van het EHRM over het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM volgt dat er pas sprake van discriminatie kan zijn, als voor het verschil in behandeling geen objectieve rechtvaardiging bestaat. Bij die rechtvaardiging heeft de Staat steeds minder te zeggen naarmate het een personeigenschap betreft (zoals ras of geslacht). De Afdeling beschouwt het ontbreken van de asielaanvraag niet als een dergelijke eigenschap, maar als een keuze van de vreemdeling. Die keuze kan ook aan een minderjarige worden toegerekend. Hiervoor beroept de Afdeling zich op EHRM 4 december 2012 (*Butt tegen Noorwegen*, nr. 47017/09) waaruit wordt afgeleid dat zwaarwegende redenen van migratiebeleid in beginsel aanleiding zijn een vreemdeling het gedrag van zijn ouders toe te rekenen. Uit EHRM 24 juli 2014 (*Kaplan e.a. tegen Noorwegen*, nr. 32504/11) wordt geconcludeerd dat hiervan in elk geval sprake is indien het risico bestaat dat ouders gebruikmaken van ('exploit') de positie van hun kinderen om een verblijfsrecht te verkrijgen. Omdat het een pardonregeling is komt de staatssecretaris een ruime beleidsvrijheid toe (ECLI:NL:RVS:2014:3890). In de tweede zaak was de rechtsvraag of het onderscheid tussen asiel en een ander verblijfaanvraag ook geen discriminatie is als er sprake was van mensenhandel. In deze zaak wordt op dezelfde wijze geoordeeld en gesteld dat het zijn van slachtoffer van mensenhandel (van de moeder) niet tot een ander oordeel leidt (ECLI:NL:RVS:2014:3867). Op 26 november 2014 beslist de Afdeling bestuursrechtspraak dat vanwege het doel en de aard van de overgangsregeling het onderscheid tussen vreemdelingen die al dan niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt gerechtvaardigd te vinden (ECLI:NL:RVS:2014:4382).

Voor de Definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen zijn de cijfers voor toekenningen buitengewoon laag. Vanaf 1 feb 2013 tot 1 januari 2015 zijn er 920 aanvragen ingediend. Daarvan zijn er 700 afgewezen en 20 toegewezen (tien in 2013 en tien in 2014). Het Jaaroverzicht vreemdelingenketen meldt daarover dat verreweg de belangrijkste afwijzingsgrond is het niet meewerken aan vertrek. Twee andere belangrijke afwijzingsgronden betreffen het niet voldoen aan het criterium dat een vreemdeling ten minste vijf jaar voor zijn achttiende verjaardag een asielaanvraag moet hebben ingediend of het kind heeft de identiteit of nationaliteit niet kunnen aantonen (*Kamerstukken II 2014/15*, 19 637, nr. 1987).

6.9.2 Belang van het kind

Meermalen is aangedrongen op een verblijfsrecht voor kinderen vanwege het belang van het kind (*Kamerstukken II 2014/15*, 34 000 XVI, nr. 83). De staatssecretaris vindt dat het Nederlandse toelatingsbeleid al in belangrijke mate rekening houdt met de positie van minderjarigen (zowel in gezinsverband als voor amv's), waarmee onder meer recht gedaan wordt aan het

VN-Kinderrechtenverdrag. Daarnaast wordt bij het terugkeerproces rekening gehouden met het belang van minderjarigen en heeft de regering voorzien in een Kinderpardonregeling. Het migratierecht dient er niet toe ontplooiingsmogelijkheden te waarborgen, hoezeer een ieder ook gegund. Als na een zorgvuldige procedure en toetsing door de rechter een verblijfsaanvraag wordt afgewezen, moet de vreemdeling Nederland verlaten. Bij terugkeer zullen afgewezen vreemdelingen en hun kinderen zich weer moeten aanpassen aan de samenleving in het herkomstland. Voor een deel van hen zal dit beperkingen met zich meebrengen in de mate waarin zij zich bij terugkeer kunnen bewegen, uiten en ontplooiën, in vergelijking met de Nederlandse situatie. Hoewel deze beperkingen door velen in de Nederlandse samenleving terecht als ingrijpend worden gezien, vormen deze beperkingen op zichzelf onvoldoende grond om betrokkenen een verblijfvergunning te geven. De staatssecretaris ziet dan ook geen noodzaak om de belangen van kinderen als zelfstandig toelatingscriterium binnen het vreemdelingenbeleid op te nemen (*Kamerstukken II* 2014/15, 19637, nr. 1926).

6.9.3 Kinderrechtenbeschouwing

Vanaf het begin van de regeling is er kritiek geuit op de voorwaarden verbonden aan het Kinderpardon (zie onder meer Grütters & Van Os, 2013). De kritiek is aanleiding tot de Initiatiefnota van de Kamerleden Voortman en Gesthuizen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 953, nr. 2). De indieners vinden dat het belang van het kind het belangrijkste criterium is en leidend moet zijn in het Kinderpardon. Om het belang van het kind wel te laten prevaleren, moet de Regeling langdurig verblijvende kinderen aangepast worden. Vanuit het belang van het kind dat voorop moet staan, menen de indieners dat er een oplossing moet komen voor alle in Nederland gewortelde kinderen die langer dan vijf jaar in Nederland wonen en een verblijfsvergunning hebben aangevraagd. De voorwaarden van de Regeling langdurig verblijvende kinderen houden onvoldoende rekening met de belangen van kinderen die geen asiel hebben aangevraagd of niet onder Rijkstoezicht stonden, maar wel onder lokaal toezicht.

De Afdeling meent dat in de twee zaken waarover in oktober 2014 is beslist een objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid tussen asiel en regulier aanwezig is. Het ontbreken van een asielaanvraag wordt niet geacht een persoonskenmerk te zijn en die keuze kan aan een minderjarige worden tegengeworpen. Hiertegen zijn twee argumenten in te brengen. De Afdeling beroept zich op het arrest *Butt* (EHRM 4 december 2012, *Butt t. Noorwegen*). In dit arrest heeft het EHRM geoordeeld dat er een groot risico dient te zijn (*a great risk*) dat de ouder het migratierecht oneigenlijk gebruikt (*exploited*). De Afdeling lijkt deze afweging minder streng te hebben uitgelegd. Daarbij speelt nog een tweede argument

ten aanzien van de redenering dat die keuze van de ouder(s) voor het niet doen van een asielaanvraag aan hun kind kan worden toegerekend. Terughoudendheid met de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak de regel nu toepast, zou moeten worden ingegeven door artikel 2 lid 2 Kinderrechtenverdrag waarin achterstelling van kinderen vanwege het gedrag van hun ouders wordt verboden. De vrees voor misbruik van de ouders moet worden afgewogen tegen het belang van het kind (art. 3 IVRK) en het verbod om het kind de dupe te laten worden van het gedrag van de houders (art. 2 IVRK).

De staatssecretaris is van mening dat het Nederlandse toelatingsbeleid voldoende rekening houdt met het belang van het kind zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag. Een aparte toelatingsgrond acht hij niet nodig. Vanuit het perspectief van het kind lijkt een aparte toelatingsgrond niet per se noodzakelijk, maar het verdient aanbeveling om de incorporatie van het belang van het kind in vreemdelingenprocedures te versterken en bij de belangenafweging een zwaarder gewicht toe te kennen. Het probleem is dat deze concrete afweging zowel in de beslispraktijk als in de rechtspraak nauwelijks expliciet kenbaar wordt gemaakt. Ook het VN-Kinderrechtencomité heeft zich hierover in zijn *Concluding observations* uitgesproken. Het maakt zich zorgen dat de rechter nog onvoldoende invulling aan 'the best interests of the child' weet te geven (par. 26). In dat verband brengt het Comité General Comment nr. 14 onder de aandacht waarin dit beginsel wordt uitgewerkt (par. 27).

De concrete afweging van het belang van het kind wordt zowel in de beslispraktijk als in de rechtspraak nauwelijks expliciet kenbaar gemaakt. Ook het VN-Kinderrechtencomité heeft zich hierover in zijn *Concluding observations* uitgesproken. Het maakt zich zorgen dat de rechter nog onvoldoende invulling aan 'the best interests of the child' weet te geven.

6.10

Relevante beleidsontwikkelingen

6.10.1 Asielverzoeken van kinderen

Voor kinderen bestaat in Nederland geen apart beleid met betrekking tot de gronden voor verlening van een asielstatus. In 2014 is op asielverzoeken nog beslist volgens het concept van de 'positieve overtuigingskracht'. Als een asielzoeker niet volledig was gedocumenteerd mochten er in het asielrelaas geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van relevante bijzonderheden voorkomen. Dit concept werd ook toegepast in zaken van kinderen. In 2015 is de asielprocedure gewijzigd ten gevolge van de Europese procedurerichtlijn (2013/32/EU). Per 1 januari 2015 geldt een nieuwe IND-Werkinstructie over de geloofwaardigheidsbeoordeling in asielprocedures (WI 2014/10). De positieve overtuigingskracht geldt niet meer. Er is hierbij geen specifiek beleid ontwikkeld voor de beoordeling van asielverzoeken van kinderen.

In 2014 vragen 930 amv's asiel aan. De voornaamste groepen zijn Eritreeërs (490), Syriërs (150) en staatlozen (50). Het gaat vooral om kinderen ouder dan 12 jaar (880), en met name om jongens (740 van hen zijn ouder dan 12). Er werden 50 vluchtelingenstatussen verleend en 570 asielstatussen in verband met subsidiaire bescherming. Het ging daarbij vooral om Eritrese amv's (430 subsidiaire bescherming) en Syrische amv's (80 subsidiaire bescherming). Er werden 140 aanvragen van amv's afgewezen.

In 2014 vragen 930 amv's asiel aan. De voornaamste groepen zijn Eritreeërs (490), Syriërs (150) en staatlozen (50). Het gaat vooral om kinderen ouder dan 12 jaar en met name om jongens.

In 2013 vragen ongeveer 310 amv's asiel aan in Nederland. Hiervan waren 290 kinderen tussen 12 en 18 jaar oud. Het betrof 220 jongens en 70 meisjes. De top 3 nationaliteiten waren Afghanistan, Eritrea en Guinee. Er werden ongeveer 140 asielstatussen verleend, meestal op grond van artikel 29 lid 1 sub b Vw 2000.

In 2014 vragen 4.890 kinderen van gezinnen asiel aan. Het gaat om eerste asielverzoeken. Hierbij zijn, anders dan voorgaande jaren, niet inbegrepen nareizende kinderen die willen herenigen met gezinsleden met een asielstatus. Van de kinderen van gezinnen komen er 1.550 uit Syrië, zijn er 650 staatloos en komen er 350 uit Eritrea. De meeste kinderen zijn jonger dan 12 jaar (3.620 tegenover 1.270 kinderen van 12 jaar of ouder). Er werden in 2014 2.530 asielstatussen verleend, waarvan 1.100 aan Syrische kinderen. De meeste kinderen worden toegelaten op grond van subsidiaire bescherming (1.440). Dat geldt zeker voor Syrische kinderen van wie er 1.010 subsidiaire bescherming wordt verleend en 20 een vluchtelingenstatus. Van 1.340 kinderen werd het asielverzoek door de IND afgewezen.

In 2013 vragen 5.980 kinderen van gezinnen asiel aan. Somalische kinderen vormen in 2013 de grootste groep, namelijk 2.210. De meesten van hen zijn ouder dan 6 jaar. De komst van deze kinderen had veelal te maken met gezinshereniging (Toelichting Venj, 2014). De kinderen moeten na binnenkomst nog formeel een asielverzoek indienen en worden dus ook als asielzoekers geregistreerd.

6.10.2 Buiten schuld – amv's

Zoals in de Kinderrechtenmonitor van 2014 al is vermeld, bestaat er geen aparte verblijfsvergunning voor amv's meer. Een verblijfsvergunning kan nog wel verleend aan een alleenstaande minderjarige vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken en die jonger was dan 15 jaar ten tijde van de eerste aanvraag in Nederland, of die in eigen land geen adequate opvang heeft of buiten zijn schuld deze opvang niet heeft gerealiseerd binnen drie jaar na zijn aanvraag (art. 3.56 van het Vreemdelingenbesluit). Amv's die na afwijzing van het asielverzoek geen verblijfsvergunning krijgen, wordt geen identiteitsdocument verleend.

In 2014 zijn er minder dan 10 aanvragen om buitenschuldvergunningen ingediend en minder dan 10 vergunningen verleend aan amv's. Het nieuwe stelsel van de buitenschuldvergunning voor amv's wordt toegepast vanaf 1 juni 2013. In 2013 zijn er eveneens nauwelijks vergunningen verleend. Het totaal aantal 'buitenschuld-vergunningen' van gezinnen met kinderen en amv's was tien. Er zijn bovendien in 2013 minder dan tien amv-vergunningen verleend aan kinderen jonger dan 12 jaar en ongeveer tien aan kinderen tussen 12 en de 18 jaar. In 2012 waren deze cijfers ongeveer hetzelfde.

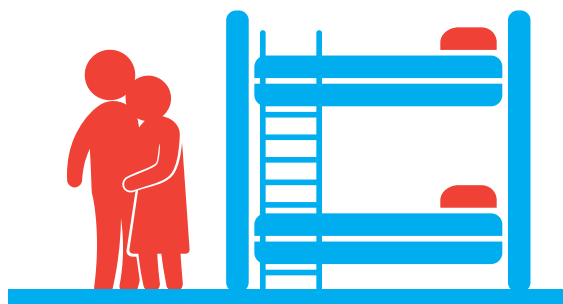
6.10.3 Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel

Kinderen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel worden opgevangen in een beschermde opvang. Deze is gericht op bewustwording van het slachtoffer en losweking van de invloed

van de mensenhandelaar. Van de beschermde opvang kunnen kinderen worden geplaatst in de reguliere opvang voor amv's.

Het toelatingsbeleid voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel is neergelegd in de hoofdstukken B8 en B9 van de Vreemdelingencirculaire. Het gaat in eerste instantie om een tijdelijke verblijfsstatus gekoppeld aan het strafrechtelijk proces. Deze kan worden omgezet in een niet-tijdelijke verblijfsvergunning op humanitaire gronden, bijvoorbeeld als er risico's in eigen land zijn vanwege de aanwezigheid van mensenhandelaars of vanwege een negatieve behandeling van de eigen omgeving. Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel kunnen ook asiel aanvragen op grond van de risico's die zij bij terugkeer in eigen land lopen om weer slachtoffer te worden van de mensenhandelaren. In de praktijk zijn de twee mogelijkheden verwarrend voor kinderen.

In 2014 verbleven 40 amv's in de beschermde opvang voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Dat is het zelfde aantal als in 2013.



In 2014 verbleven 40 amv's in de beschermde opvang voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Dat is het zelfde aantal als in 2013.

6.10.4 Kinderrechtenbeschouwing

Artikel 22 IVRK schrijft voor dat kinderen die alleen of met hun gezin asiel aanvragen de noodzakelijke steun en rechten volgens het internationaal vluchtelingenrecht moeten worden verleend. Amv's

die asiel aanvragen moeten dus een zorgvuldige procedure krijgen waarin zij hun eigen asielmotieven naar voren moeten kunnen brengen. Ook kinderen van gezinnen kunnen eigen asielmotieven hebben en deze moeten in een besluit op het asielverzoek worden betrokken. Bij het horen van kinderen moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling van het kind en de procedure moet kindvriendelijk zijn. In de beslissing moet het belang van het kind worden meegewogen en rekening worden gehouden met kindspecifieke vervolging. Als na een zorgvuldige asielprocedure blijkt dat het kind niet in aanmerking komt voor asiel, moet er in het belang van het kind (art. 3 IVRK) snel een duurzame oplossing komen, hetzij in het land van herkomst, hetzij in Nederland.

In 2014 zijn twee internationale rapporten verschenen over de beoordeling van asielverzoeken van kinderen, respectievelijk amv's. Deze rapporten zijn ook van belang voor Nederland en betreffen ook de Nederlandse asielprocedure voor kinderen. In het rapport van UNICEF en UNHCR, *Safe & Sound*, van oktober 2014 (UNHCR/UNICEF, 2014) wordt ingegaan op de noodzaak van een Best Interest Assessment (BIA) gedurende de asielprocedure. Door een BIA worden de procedurele behoeften van het kind systematischer in kaart gebracht. Na afloop van een asielprocedure die niet leidt tot toelating op asielgronden zou nog een Best Interest Determination (BID) moeten plaatsvinden om een duurzame oplossing voor het kind te zoeken. Het rapport baseert zich op General Comment nr. 14 van het VN-Kinderrechtencomité over het belang van het kind als eerste overweging (art. 3 IVRK).

Het rapport van UNHCR *The Heart of the Matter* (2014) gaat in op de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielverzoeken van alleenstaande kinderen, in het bijzonder adolescenten, de grootste groep amv's in Europa. Het rapport is gebaseerd op onderzoek naar de praktijken in vier Europese landen (Nederland, Oostenrijk, Italië en Zweden). Voor Nederland valt op dat er in tegenstelling tot andere onderzochte landen geen specifieke richtlijnen zijn voor ambtenaren en dat het ontbreken van documenten tot 1 januari 2015 aanzienlijke negatieve gevolgen voor het asielverzoek had. De Nederlandse procedure verloopt vaak erg snel en is voor veel kinderen onduidelijk. Zo begrijpen kinderen de rollen van de voogd, advocaat en vluchtelingenwerker die hen bijstaan vaak niet.

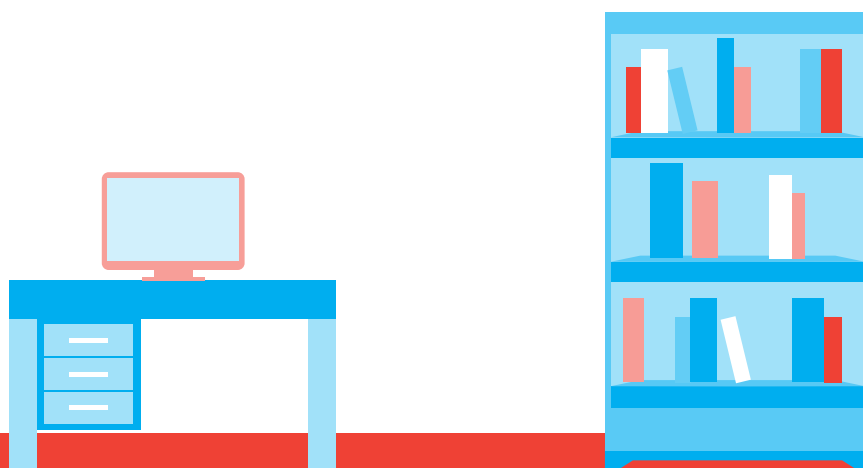
Nederland kent vrijwel geen kaders in wetgeving en beleid ten aanzien van kinderen. De rapporten van UNHCR en UNICEF geven kaders en aanbevelingen voor Best Interest Assessments in de asielprocedure en een Best Interest Determination na beoordeling van de asielmotieven van kinderen. Ook bevatten zij aanbevelingen voor een kindvriendelijker asielprocedure waarbij rekening wordt gehouden met kindspecifieke omstandigheden.

Nederland kent vrijwel geen kaders in wetgeving en beleid ten aanzien van kinderen. De rapporten van UNHCR en UNICEF geven kaders en aanbevelingen voor Best Interest Assessments in de asielprocedure en een Best Interest Determination na beoordeling van de asielmotieven van kinderen.

Op basis van deze rapporten constateren Bruin en Kok (2015) dat in Nederland behoefte is aan duidelijker richtlijnen voor de beoordeling van asielverzoeken van kinderen. De vertegenwoordiging van kinderen gedurende de gehele procedure moet duidelijk zijn geregeld. Ook moet de procedure kindvriendelijker en moet er gebruik worden gemaakt van kindspecifieke landeninformatie. Bovendien moet er een kader komen voor multidisciplinaire Best Interest Assessments voor de asielprocedure en een Best Interest Determination na afloop van de asielprocedure. Tot slot is meer informatie nodig over de toelating van kinderen op asielgronden.

Uit de cijfers over 2014 blijkt dat de meeste kinderen van gezinnen en amv's afkomstig zijn uit Syrië en Eritrea. Bij gezinnen van kinderen gaat het vooral om Syrische kinderen jonger dan 12 jaar. Bij Eritrese kinderen gaat het vooral om amv's, waarvan de meesten jongens ouder dan 12 jaar zijn. Ook bij de asielinwillingen gaat het vooral om Syrische en Eritrese kinderen. Verreweg de meesten krijgen subsidiaire bescherming, er worden maar weinig vluchtelingenstatussen verleend. Hoewel het voor de rechtspositie van de houder van de asielvergunning niet echt uitmaakt of deze een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming bezit, is het van belang dat de feitenvaststelling correct is, dat het vluchtelingenverdrag juist wordt toegepast en dat hierbij ook gekeken wordt naar kindspecifieke vervolging. Dit geldt uiteraard nog meer voor asielzoekende kinderen uit andere landen, waar de mensenrechtensituatie op zich niet reeds aanleiding is voor statusverlening. In de *Concluding Observations* van VN-het Kinderrechtencomité wordt onder punt 53 de aanbeveling gedaan om de 8-dagenprocedure zodanig te herzien dat rekening wordt gehouden met de behoeften van het kind en dat de beoordeling van asielverzoeken rekening houdt met de ontwikkeling van het kind. Ook moet het belang van het kind een duidelijker rol spelen in asielzaken van kinderen.

In 2014 vroegen slechts zeer weinig kinderen een amv-vergunning vanwege buitenschuld. Deze wordt zelden verleend. Het is niet duidelijk waarom kinderen zich zo weinig beroepen op buitenschuld. In dit verband kan worden gewezen op de *Concluding Observations* van het Kinderrechtencomité onder punt 53(e) waarin staat dat Nederland moet voorkomen dat kinderen worden teruggestuurd naar weeshuizen in het land van herkomst.

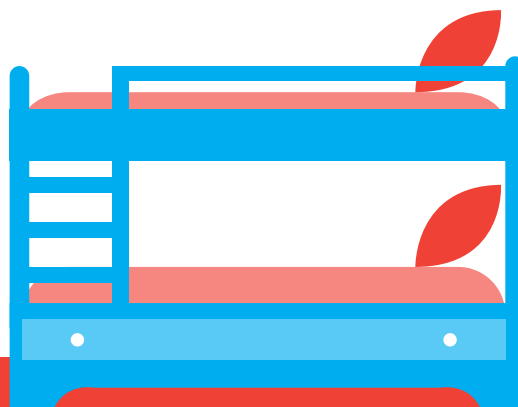


In 2014 bestaat onduidelijkheid over hoe het vreemdelingenrecht in de praktijk werkt voor amv's die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel. Deze kinderen verblijven in eerste instantie in de beschermde opvang. Zij kunnen vanwege risico's in eigen land asiel aanvragen, maar ook een reguliere tijdelijke verblijfsvergunning ontvangen als zij aangifte doen tegen de mensenhandelaar of aan-nemelijk maken dat zij te bang of getraumatiseerd zijn om aangifte te doen of te getuigen. Deze reguliere verblijfsvergunning kan onder bepaalde omstandigheden na een jaar worden omgezet in een niet-tijdelijke humanitaire verblijfsvergunning. Unicef en Defence for Children (2013) stellen dat het bestaande systeem rondom vreemdelingrechtelijke procedures moet worden aangepast. Uitgangspunt moet meer zijn het belang van het kind en een duurzaam toekomstperspectief. Buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel moeten na één jaar duidelijkheid krijgen of een duurzaam verblijfsrecht wordt verleend. Het Kinderrechtencomité beveelt in de *Concluding Observations* onder punt 57 aan om aan slachtoffers van mensenhandel een speciale verblijfsvergunning te verlenen ongeacht de samenwerking met de strafprocedure.

In 2014 vragen drie auteurs aandacht voor de positie in het vreemdelingenrecht van kinderen die onder toezicht zijn gesteld. Cardol, Faber en Lourens stellen in (2014) dat bij ondertoezichtstellingen het vreemdelingenrecht kan botsen met het jeugdrecht, met name als sprake is van uitzettingsbeslissingen. Het kan in de praktijk gaan om een kinderbeschermingsmaatregel die na het vreemdelingsrechtelijk besluit wordt getroffen. In deze gevallen kan de werking van het vreemdelingrechtelijk besluit tijdelijk opzij worden gezet

door het jeugdrecht. Het kan ook gaan om de omgekeerde situatie, dat na een kinderbeschermingsmaatregel een vreemdelingrechtelijke beslissing wordt genomen. Deze kan een ingezet beschermingstraject doorkruisen, bijvoorbeeld als vreemdelingenbewaring uithuisplaatsing in de weg staat of als een dreigende uitzetting als een zwaard van Damocles boven een familie hangt. Volgens de auteurs frustreert het vreemdelingrechtelijk kader soms essentiële waarden van het jeugdrecht zoals het belang van hechting en continuïteit. Zij pleiten voor een heroverweging van het wettelijk kader om het belang van het kind van artikel 3 IVRK een stevigere fundering te geven.

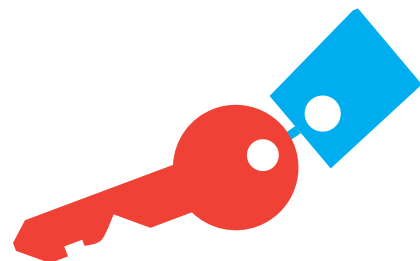
**In 2014 vragen drie auteurs
aandacht voor de positie in het
vreemdelingenrecht van kinderen
die onder toezicht zijn gesteld.
Volgens de auteurs frustreert
het vreemdelingrechtelijk kader
soms essentiële waarden van het
jeugdrecht zoals het belang van
hechting en continuïteit.**





6.11

Conclusies en aanbevelingen



6.11.1 Conclusies

Europese ontwikkelingen

Voor minderjarige vreemdelingen zijn de Europese ontwikkelingen van groot belang. Enerzijds is er nieuwe regelgeving op het terrein van asiel van kracht geworden die de lidstaten dwingt specifieke bepalingen ter bescherming van minderjarigen op te nemen. Zo krijgen kinderen een zelfstandig recht om een verzoek tot internationale bescherming in te dienen en moet een interview op een kindvriendelijke manier worden afgenomen. Anderzijds is er de rechtspraak van het Hof van justitie van de EU waarin bijzondere bescherming aan minderjarige vreemdelingen wordt geboden. Het betreft de regel dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet moeten worden teruggestuurd naar het land van eerste aanvraag en dat voor het terugsturen van kinderen naar Italië voldoende garanties voor goede opvang moeten worden geboden. Het Nederlandse beleid dient op dit punt aan artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) te voldoen. Hierin wordt bepaald dat bij alle handelingen in verband met kinderen, de belangen van het kind een essentiële overweging vormen. Deze bepaling stemt overeen met artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag.

Gezinsmigratie

Wat gezinsmigratie betreft is de nareis verbeterd van minderjarige kinderen van familieleden die in Nederland asiel hebben verkregen, is verbeterd. Het Europese Hof voor Rechten van de Mens heeft in de zaak *Jeunesse* een belangrijke uitspraak gedaan. Het Hof is van mening dat bij de vraag of een langdurig in Nederland onrechtmatig verblijvende ouder mag worden uitgezet de belangen van haar kinderen aanzienlijk meewegen. Vanwege die belangen en omdat de Nederlandse overheid haar onrechtmatig verblijf langdurig had gedoogd, mocht de moeder niet worden uitgezet. De afweging van de belangen van kinderen moet helder in een context worden gezet en moet terugkomen in de beschikking. Nederland heeft het gezinsherenigingsbeleid echter niet gewijzigd naar aanleiding van deze uitspraak.

Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen

Er lijkt sprake van een dalende trend van kinderen die met onbekende bestemming vertrekken uit de DT&V-terugkeertrajecten. Het gaat in 2014 om 40 kinderen. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, blijft het van belang de kinderen te volgen en te voorkomen dat andere kinderen uit beeld raken. Een langdurig verblijf in een AZC voor kinderen van gezinnen kan schadelijk zijn voor hun ontwikkeling. In 2014 verbleven 130 kinderen langer dan drie jaar in een AZC. In 2013 waren er vrijwel geen kinderen die zo lang in een AZC verbleven. Het is van belang na te gaan waarom deze kinderen zo lang in het AZC verblijven en of, in het belang van het kind, moet worden voorzien in een andere woonsituatie of verblijfsrechtelijke status. Ruim 1.000 kinderen verblijven in gezinslocaties, waarvan 200 kinderen twee tot drie jaar in de GLO en 100 kinderen zelfs langer dan drie jaar. In deze periode verblijven de kinderen in een situatie die lijkt op gevangenschap, met gebrekkige rust en privacy en weinig financiële ondersteuning voor de ouders.

Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

In oktober 2014 is een kindvriendelijke gezinslocatie geopend in Zeist. Hier worden gezinnen in vreemdelingenbewaring geplaatst, evenals gezinnen die niet door de controle bij grensdetentie kwamen. Het gaat om een tijdelijke locatie in afwachting van de bouw van een structurele gezinslocatie die in 2015 wordt geopend. De medewerkers in de gesloten locatie dragen geen uniform en de beveiliging zal voor de kinderen minder nadrukkelijk zichtbaar zijn. Maar hiermee is onder voorwaarden detentie van kinderen nog steeds mogelijk.

Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

Het ontmoedigingsbeleid om onrechtmatig verblijvende vreemdelingen terug te laten keren heeft zijn weerslag op kinderen. Voor hen is het van belang dat de instabiele situatie zo kort mogelijk duurt. Als uitzetting niet mogelijk blijkt, dienen de kinderen zo goed als mogelijk aan het maatschappelijk verkeer te

kunnen deelnemen. Het gedrag van de ouders mag de kinderen niet worden tegengeworpen. Toegang tot openbare diensten en scholen mag niet worden belemmerd omdat de kinderen niet over een identiteitsbewijs kunnen beschikken.

Staatloze kinderen

Het aantal staatloze kinderen is heel licht afgenomen en het aantal kinderen dat geregistreerd staat met nationaliteit onbekend is nog steeds aanzienlijk. Het is winst dat inmiddels een voorstel is gedaan tot een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. Deze procedure is eveneens van belang van staatloze kinderen. Het is zorgelijk dat bij de publicatie van de eerste contouren van deze regeling een onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen van wie de ouders het gedwongen vertrek hebben gefrustreerd en van wie de ouders dat niet hebben gedaan. Een ander punt van zorg is dat de vaststelling van staatloosheid niet automatisch leidt tot een verblijfsrecht.

Bijzondere toelatingsgronden

De tijdelijke Regeling langdurig verblijvende kinderen heeft aan veel kritiek bloot gestaan. De regering is vrijwel niet bereid gebleken hieraan tegemoet te komen. Een belangrijke punt is of het niet discriminerend is om alleen kinderen die asiel hebben aangevraagd (of hun ouders) in aanmerking te laten komen en niet de kinderen die op een andere verblijfsaanvraag zijn binnen gekomen. De hoogste Nederlandse vreemdelingenrechter heeft echter beslist dat dit onderscheid gerechtvaardigd is. De definitieve regeling valt in negatieve zin op doordat nauwelijks aanvragen worden toegekend.

De regering is van mening dat het Nederlandse toelatingsbeleid voldoende rekening houdt met het belang van het kind zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag. Een aparte toelatingsgrond in het belang van het kind is niet nodig. Deze opstelling maakt het des te urgenter dat de belangenafweging zowel in de beslisspraktijk als in de rechtspraak expliciet kenbaar wordt gemaakt. Daarvan is nu onvoldoende sprake.

Relevante beleidsontwikkelingen

In 2014 blijkt dat de meeste kinderen van gezinnen en amv's afkomstig zijn uit Syrië en Eritrea. Bij gezinnen met kinderen gaat het vooral om Syrische kinderen jonger dan 12 jaar. Bij Eritrese kinderen gaat het vooral om amv's, waarvan de meesten jongens ouder dan 12 jaar zijn. Ook bij de asielinwillingen gaat het met name om Syrische en Eritrese kinderen. Verreweg de meeste kinderen wordt bescherming verleend. Meer aandacht zou mogen uitgaan naar de vraag of er sprake is van kindspecifieke vervolging. Dit geldt in het bijzonder voor asielzoekende kinderen uit landen waar de mensenrechtensituatie op zich niet reeds aanleiding is voor statusverlening.

6.11.2 Aanbevelingen

Europese ontwikkelingen

1. Nationale rechters dienen minder terughoudend te zijn in de toetsing van het belang van het kind van artikel 24 EU Grondrechtenhandvest.

Gezinsmigratie

2. Houdt in de toepassing van het gezinsherenigingsbeleid rekening met het belang van het kind. Neem expliciet in de beschikking op hoe het belang van het kind is afgewogen en motiveer wanneer hiervan wordt afgeweken.

Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen

3. Verbeter de kwaliteit van de gezinslocaties en maak deze kindvriendelijker.

Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

4. De betrokken uitvoeringsorganisaties moeten terughoudender zijn in het in bewaring stellen van gezinnen en amv's en moeten aantoonbaar maken dat zij pro-actief optreden waar het gaat om onderzoek naar een lichter middel dan bewaring.

Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

5. Verschaf langdurig onrechtmatige verblijvende kinderen een identiteitsdocument zodat zij ongehinderd gebruik kunnen maken van openbare diensten en scholen.

Staatloze kinderen

6. Maak in de regeling voor de vaststelling van staatloosheid geen onderscheid tussen kinderen wiens ouders wel of niet aan het vertrek van het gezin hebben meegewerkt.

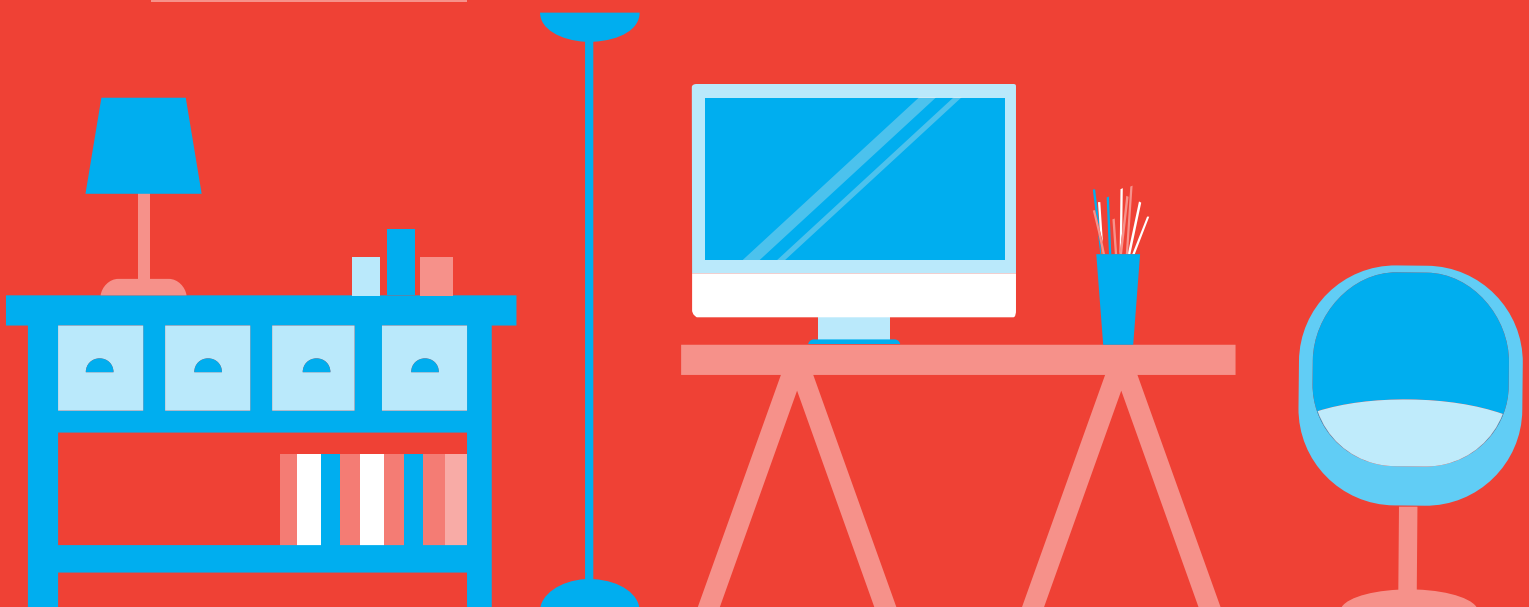
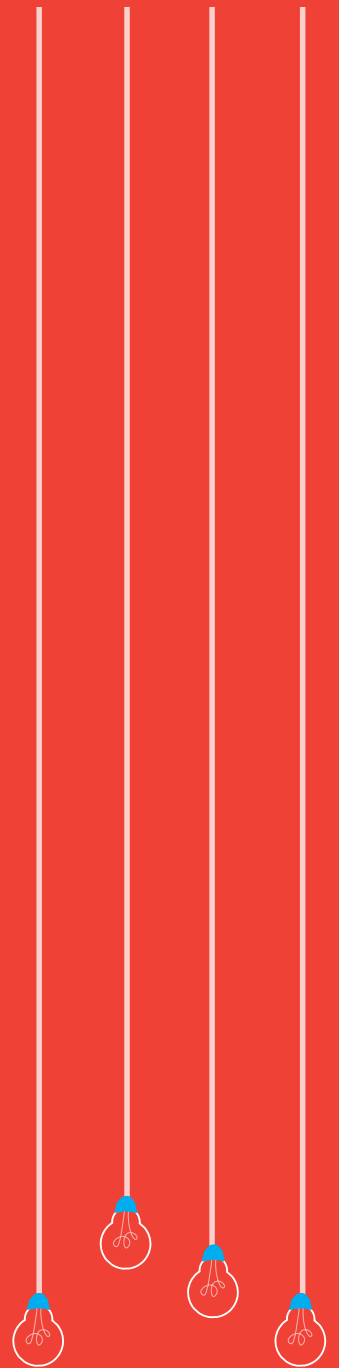
Bijzondere toelatingsgronden

7. Hanteer bij de uitleg van de Regeling langdurig verblijvende kinderen het uitgangspunt dat kinderen niet de dupe mogen worden van de gedraging van hun ouders. Stel het belang van het kind voorop.

Relevante beleidsontwikkelingen

8. Stel duidelijkere richtlijnen op voor de beoordeling van asielerzoeken van kinderen. Maak de asielprocedure kindvriendelijker door gebruik te maken van kindspecifieke landeninformatie en pas de snelle 8-dagenprocedure voor kinderen aan.

Slotbeschouwing en bronnen



Slotbeschouwing en hoofdaanbevelingen

Deze vierde Kinderrechtenmonitor brengt in beeld hoe het in 2014 gesteld was met kinderen en jongeren in Nederland. Aan de hand van cijfers, nieuwe wetgeving, relevante rechterlijke uitspraken, beleidsontwikkelingen en onderzoeken geeft deze monitor inzicht in de ontwikkelingen waarmee kinderen en jongeren te maken hebben gekregen. Net als voorgaande jaren zijn deze ontwikkelingen op zes domeinen in kaart gebracht: 1. Gezinssituatie en alternatieve zorg; 2. Bescherming tegen exploitatie en geweld; 3. Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht; 4. Toereikende levensstandaard; 5. Onderwijs; en 6. Minderjarige vreemdelingen. Ieder domein sluit af met conclusies en aanbevelingen die om aandacht en actie vragen van de wetgever, beleidsmakers en uitvoerders. Deze slotbeschouwing bevat vier hoofdaanbevelingen die op basis van deze conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd.

1. Verbeter de positie van kwetsbare kinderen

Er zijn 3,4 miljoen kinderen in Nederland. Met veel van hen gaat het goed. Kinderen in Nederland zijn overwegend gezond, genieten onderwijs van een hoge kwaliteit en de meeste kinderen krijgen bijtijds hulp en zorg als zij dat nodig hebben. Tijdens het bezoek aan het VN-Kinderrechtencomité in 2015 is gebleken dat Nederland wordt gezien als een land waar veel van verwacht mag worden als het gaat om de naleving van het Kinderrechtenverdrag. Voor een aantal groepen kinderen en jongeren in Nederland geldt echter dat hun rechten onder druk staan. Het gaat om kinderen en jongeren in een kwetsbare positie waar de Nederlandse overheid extra alert op moet zijn. Alle rechten uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) moeten namelijk effectief gewaarborgd zijn voor alle kinderen (art.2 IVRK). De preambule bij het IVRK bepaalt bovendien dat kinderen in moeilijke omstandigheden bijzondere aandacht behoeven.

De Kinderombudsman vraagt aandacht voor de volgende groepen kinderen en jongeren:

- kinderen die jeugdhulp of zorg nodig hebben;
- kinderen die het slachtoffer zijn van geweld;
- kinderen die opgroeien in armoede;
- kinderen die naar Nederland gevlucht zijn;
- kinderen die in Caribisch Nederland wonen.

Kinderen die jeugdhulp of zorg nodig hebben

Als het ouders niet goed lukt om verantwoordelijkheid te nemen voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen, dan is het aan de overheid om passende ondersteuning te bieden (art. 18 IVRK). Deze ondersteuning is sinds de decentralisatie van het jeugddomein grotendeels de verantwoordelijkheid van gemeenten geworden. De Kinderombudsman is bezorgd over de toegang en de kwaliteit van de jeugdhulp na de stelselwijziging. De stelselwijziging betekent nieuwe organisatorische opgaven voor gemeenten. Als wijkteams die voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn geworden voor de toegang tot hulp, nog

zoekend zijn in hun taken en bevoegdheden en niet de juiste expertise hebben, kan dit er toe leiden dat de hulpbehoefte van kinderen niet wordt gesignaleerd. Na de transitie blijken gemeenten nog te weinig zicht te hebben of kinderen wel de juiste hulp ontvangen en of die hulp van voldoende kwaliteit is (de Kinderombudsman 2015a). De Kinderombudsman blijft de ontwikkelingen op het gebied van de gemeentelijke jeugdhulp nauwlettend volgen en zal hierover net als in 2015 ook in 2016 rapporteren.

Een ander punt van zorg zijn de kinderen die uit huis geplaatst zijn en in een instelling verblijven. Positief is dat er steeds minder kinderen uit huis geplaatst worden; in 2014 waren dat er 9152 terwijl het in 2013 nog om 10.578 en in 2012 om 11.796 kinderen ging. Voor de kinderen die toch uit huis geplaatst moeten worden, is het belangrijk dat zij zoveel mogelijk in een gezin of gezinshuis opgroeien en niet in een instelling (art. 20 IVRK). Speciale aandacht moet er zijn voor kinderen die onder voogdij van een instelling staan. Er wordt namelijk te weinig gekeken naar de situatie en het toekomstperspectief van deze kinderen. Het is in belang van het kind dat de voogdij zoveel mogelijk komt te liggen bij een natuurlijk persoon en het liefst bij een pleegouder bij wie hij ook opgroeit.

Een andere zorg zijn de jongeren die tot hun 18^e jaar hulp ontvangen en daarna tussen wal en schip dreigen te vallen omdat zij onvoldoende voorbereid zijn op een zelfstandig leven en onvoldoende nazorg ontvangen. Steeds vaker verlaten jongeren een instelling zonder dat er duidelijkheid is over hun woonplek of dagbesteding. Van jongeren die in 2013 uitstroomden uit een residentiële instelling was van 78 procent de woonplek bekend. In 2011 lag dat percentage nog op 86 procent. Wat betreft dagbesteding was dat in 2013 van 69 procent van de jongeren die 18 jaar werden duidelijk, in 2011 gold dat nog voor 85 procent. Voor de continuïteit van hulp aan jongeren die 18 jaar worden, is meer aandacht nodig, in het bijzonder van gemeenten die deze groep in beeld moet houden en ervoor moeten zorgen dat er een passend hulpaanbod beschikbaar is en blijft. Nu de jeugdzorg gedecentraliseerd is, is het belangrijk dat gemeenten niet een harde knip maken maar beleid ontwikkelen voor de hulp aan jeugd van 18-23 jaar.

Tot slot hebben kinderen die zorg of hulp nodig hebben ook vaak een kwetsbare positie in het onderwijs. Het doel van het passend onderwijs dat op 1 augustus 2014 werd ingevoerd, is dat zoveel mogelijk leerlingen een passende plek krijgen in het reguliere onderwijs. Voor kinderen die een combinatie van hulp of zorg en onderwijs nodig hebben, moeten scholen en gemeenten gezamenlijk tot een oplossing komen. Die samenwerking verloopt vaak moeizaam en de consequentie daarvan is dat het recht op onderwijs van deze kinderen wordt beperkt (De Kinderombudsman 2015b). De Kinderombudsman roept scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten op om gezamenlijk te zorgen voor passende oplossingen en doorzettingsmacht duidelijk te beleggen voor die gevallen waarin een geschikte oplossing uitblijft.

Kinderen die slachtoffers zijn van geweld

Over het aantal kinderen in Nederland dat jaarlijks slachtoffer is van geweld bestaat een grote mate van onduidelijkheid. Prevalentieonderzoek uit 2010 laat zien dat jaarlijks ruim 118 duizend kinderen werden verwaarloosd of mishandeld. Ook de schatting die in 2014 is gedaan door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen laat een verontrustend beeld zien van het aantal kinderen dat jaarlijks te maken heeft met seksueel misbruik, dat zijn er ongeveer 62 duizend. Er is onderzoek nodig om actuele en betrouwbare

gegevens te verzamelen over het aantal kinderen dat slachtoffer is van verschillende vormen van geweld. Daarnaast zijn er ook geen betrouwbare cijfers over het aantal minderjarigen dat slachtoffer is van mensenhandel. Dat heeft te maken met de onzichtbaarheid van deze groep. De geregistreerde slachtoffers laten een lichte groei zien. In 2014 waren er 283 geregistreerde minderjarige slachtoffers, in 2013 waren dat er 259 en in 2012 zijn 223 slachtoffers geregistreerd.

Vervolgens is het van belang dat preventie, signalering en hulpverlening verbeteren, zodat kinderen die slachtoffer zijn van geweld of mensenhandel tijdig geholpen worden. Uit onderzoek van Kinderombudsman blijkt dat een meerderheid van gemeenten onvoldoende zicht heeft op mishandelde kinderen en op risicogroepen (Kinderombudsman, 2014). In het werkveld is er onvoldoende expertise op het gebied van signalering. Het is van belang dat onder andere medewerkers van de wijkteams en de politie geschoold worden in de adequate signalering en onderkenning van kindermishandeling en seksueel misbruik, maar ook van mensenhandel. Zij vormen de eerste schakels in de keten van hulpverlening. De verbinding met de Veilig Thuis organisaties is daarbij van cruciaal belang. Het gebruik van de meldcode en bekendheid met de kindcheck uit de meldcode moet hiervoor breder bekend worden gemaakt onder professionals die werken met kinderen en jongeren, zoals jeugd- en huisartsen. Slechts 24% van de huisartsen meldt vermoedens van kindermishandeling bij Veilig Thuis. De reden hiervoor is dat zij vaak niet weten wat er met een melding gedaan wordt. Bovendien blijken veel meldingen bij Veilig Thuis hermeldingen te zijn (De Kinderombudsman en Augeo, 2015). Dat wijst erop dat meldcode een betere implementatie nodig heeft. De Kinderombudsman vindt dat de training van professionals in het gebruik van de meldcode moet worden verbeterd en de meldingsbereidheid van professionals moet worden vergroot. Dat ligt in lijn met de aanbeveling van het VN-Kinderrechtencomité. Ook het Kinderrechtencomité vindt dat professionals adequaat getraind moeten worden in het herkennen van slachtoffers en getuigen en het gebruik van de meldcode (par. 37 (c)).

Kinderen die opgroeien in armoede

Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, is de afgelopen jaren fors toegenomen. In 2013 leefden 432.000 kinderen in armoede, in 2010 ging het nog om 314 duizend. Dat is een groei van bijna 38 procent in 3 jaar. In het bijzonder lopen kinderen van alleenstaande ouders (vaak moeders), kinderen van ouders die leven van een bijstandsuitkering en kinderen met een niet-westerse achtergrond een groot risico om in armoede op te groeien. Het Rijk en de gemeenten moeten ervoor zorgen dat deze kinderen extra (materiële) ondersteuning ontvangen. Ieder kind heeft recht op een levenstandaard die toereikend is voor zijn lichamelijke, geestelijke, intellectuele, morele en maatschappelijke ontwikkeling (art. 27 IVRK). De Staat moet ervoor zorgen dat ouders de verplichtingen voortvloeiend uit deze verantwoordelijkheid kunnen nakomen en dat ook doen. Bovendien heeft de Staat de progressieve verdragsverplichting om alle maatregelen te nemen om de rechten uit het IVRK te realiseren (art. 4. IVRK). Wanneer armoede het realiseren van andere rechten in de weg staat, is het aan de Staat om deze belemmering op te heffen. Leven in armoede betekent namelijk vaak dat een kind sociaal uitgesloten raakt en hierdoor ook ontwikkelingskansen mist.

Financiering die ten goede moet komen aan arme gezinnen wordt door het Rijk aan gemeenten verstrekt. De gemeenten voeren zelfstandig een lokaal armoedebeleid, waardoor er landelijk geen eenduidigheid bestaat over de voorzieningen en middelen voor arme gezinnen. Wanneer gemeenten onvoldoende oog hebben voor het aanbieden van voorzieningen aan kinderen

uit arme gezinnen dan wordt niet zonder meer aan de progressieve verplichting op basis van artikel 4 IVRK voldaan. Positief is dat steeds meer gemeenten op aanbevelen van de Kinderombudsman een kindpakket ontwikkelen. In dit pakket zitten de meest noodzakelijke behoeften aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving. Deze hulp, al dan niet in natura, komt rechtstreeks ten goede aan het kind.

Kinderen die naar Nederland gevlucht zijn

Kinderen die vanuit het buitenland naar Nederland komen als vluchteling, samen met hun ouders of als alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv), of als nareizende gezinsleden, bevinden zich in een bijzonder kwetsbare positie. In 2014 waren er 4.890 kinderen van gezinnen die een eerste asiel verzoek deden en 960 amv's. Op het moment dat de Kinderombudsman deze slotbeschouwing schrijft, is bekend dat vanaf januari tot en met oktober 2015 reeds 7405 minderjarigen in Nederland asiel hebben aangevraagd. Hiervan zijn 2.961 amv's. Daarnaast zijn er 7.225 nareizende kinderen naar Nederland gekomen. Sinds de instroom van vluchtelingen aanzienlijk is toegenomen, is het de vraag of er voldoende rekening wordt gehouden met de rechten en belangen van kinderen in de asielprocedure en in opvangvoorzieningen. Nu zij zich hier bevinden moet de overheid ervoor zorgen dat hun rechten net zo goed geborgd worden als die van alle andere kinderen (art. 2. IVRK). De Nederlandse Kinderombudsman is op dit moment voorzitter van de Europese taskforce Children on the move en monitort in dat kader of de Nederlandse overheid de rechten van vluchtelingenkinderen voldoende borgt. Hij let daarbij in het bijzonder op toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, informatie en de situatie in opvangvoorzieningen.

Door de hoge instroom van vluchtelingen, vraagt een aantal knelpunten dat in 2014 al speelde nog dringender om actie. Sinds 2014 is er nieuwe Europese regelgeving op het terrein van asiel van kracht die lidstaten dwingt om bij handelingen in verband met kinderen, de belangen van het kind een essentiële overweging te laten vormen. Deze bepaling komt grotendeels overeen met artikel 3 uit het Kinderrechtenverdrag. Dat er vanuit Europa hogere eisen worden gesteld aan Nederland is goed. Maar in het vreemdelingenrecht blijken rechters slechts terughoudend te toetsen of aan deze Europese eis voldaan is. Het probleem is dat de belangenafweging, zowel in de rechtspraak als in de beslispraktijk nauwelijks kenbaar wordt gemaakt. Ook het Kinderrechtencomité heeft zich hierover uitgesproken in haar Concluding Observations en is bezorgd dat de rechter nog onvoldoende invulling aan 'the best interests of the child' geeft (par. 26).

De Kinderombudsman is in het bijzonder bezorgd over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) in de asielprocedure. In 2014 schrijft de UNHCR dat het opvallend is dat Nederland geen kaders kent in wetgeving en beleid ten aanzien van de asielprocedure van amv's (UNHCR, 2014). Volgens artikel 22 van het IVRK moeten amv's echter een zorgvuldige procedure krijgen waarin zij hun asielmotieven naar voren kunnen brengen. Nu de instroom van amv's verdrievoudigd is, is aanpassing van de asielprocedure voor amv's nog dringender geworden. Ook voor kinderen in gezinnen geldt overigens dat zij eigen asielmotieven kunnen hebben en deze moeten in een besluit om een asielverzoek meegewogen worden. De procedure moet kindvriendelijk zijn en in iedere beslissing moeten duidelijk gemotiveerd worden hoe de belangen van het kind zijn afgewogen.

Naast de zorgen over de asielprocedure, is de Kinderombudsman ook verontrust over de opvang van kinderen. Een aantal opvanglocaties blijkt onvoldoende geschikt voor kinderen. In de procesopvanglocatie (POL-locatie) waar de 8-dagenprocedure plaatsvindt, zijn er beperkte

mogelijkheden voor onderwijs en activiteiten. Ook de toegang tot psychische hulp is moeilijk. Dit werd in 2012 al geconcludeerd door de Inspectie Jeugdzorg. Onbekend is in hoeverre hierin precies verandering is gekomen. Bovendien is nu bekend dat door de verhoogde instroom van vluchtelingen in 2015, asielzoekers veel langer in POL-locaties verblijven dan is voorgeschreven. Ook zijn er crisis-, noodopvang en pre-pol locaties geopend, een soort 'wachtkamer locaties' voordat de procedure überhaupt van start kan gaan. De vraag is in hoeverre in deze voorzieningen de rechten van kinderen geborgd zijn.

Al in 2013 vroeg de werkgroep Kind in AZC aandacht voor de schadelijke gevolgen van het veelvuldig verhuizen voor de cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling van asielkinderen (Werkgroep Kind in AZC, 2013). Deze verhuizingen hadden te maken met sluiting van centra als gevolg van een dalend aantal asielzoekers in de periode voorafgaand aan 2013 en een inschatting dat de instroom laag zou blijven (Algemene Rekenkamer, 2011). Door het gebrek aan opvanglocaties moesten vluchtelingenkinderen die in 2015 instroomden soms wel 8 of 9 keer verhuizen naar crisislocaties voor zij een definitieve opvangplek kregen.

Ook in de gezinslocaties (GLO's) waar gezinnen en kinderen worden geplaatst wanneer zij moeten terugkeren, staan veel kinderrechten onder druk, zo schrijft de werkgroep Kind in AZC in 2014 (Kind in AZC, 2014). Kinderen lijden onder het gebrek aan perspectief van hun ouders en henzelf, beperkte privacy en bewegingsvrijheid, slechte nachtrust, spanningen en slechte financiële situatie van het gezin. Voor kinderen uit gezinnen die wel een verblijfsstatus hebben gekregen, verloopt de uitstroom vanuit een AZC naar gemeenten langzaam omdat gemeenten er niet in slagen huurwoningen beschikbaar te stellen.

Het is van groot belang dat de overheid investeert in de ontwikkeling van een asielprocedure en richtlijnen voor opvang waarin rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften en belangen van kinderen in gezinnen en amv's. Zo moet de opvang kindvriendelijker worden en er moet voldoende capaciteit zijn bij de organisaties die het kind vertegenwoordigen in de asielprocedure, zoals voogdij-instelling Nidos.

Kinderen die in Caribisch Nederland wonen

Tot slot blijkt uit de Kinderrechtenmonitor 2015 dat kinderen die in Caribisch Nederland wonen extra aandacht verdienen. In artikel 2 van het IVRK staat dat alle rechten gelden voor alle kinderen, zonder enige uitzondering. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn bijzondere gemeenten van Nederland. De Nederlandse overheid moet ervoor zorgen dat de toegang tot rechten van kinderen op de BES-eilanden net zo goed is als van kinderen in alle andere Nederlandse gemeenten. Uit deze Kinderrechtenmonitor blijkt dat er op dit terrein veel verbetering nodig is.

Op de BES-eilanden groeien veel kinderen op in armoede en ontbreekt het aan een groot aantal voorzieningen. Op alle domeinen zijn investeringen noodzakelijk om de rechten van deze kinderen te kunnen waarborgen. Specifiek van belang is het verbeteren van de professionele jeugdzorg, het aanbieden van een coherent hulpverleningsaanbod afgestemd op de specifieke problematiek op de BES-eilanden, het ontwikkelen van een apart jeugdstrafrecht, het terugdringen van de armoede onder gezinnen en het investeren in het (speciaal) onderwijs. Het is van belang om de positie van kinderen op de BES-eilanden de komende jaren te versterken en goed te blijven monitoren. Daarnaast is het nodig dat kinderen in Caribisch Nederland worden betrokken bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving, zodat hun stem gehoord en meegenomen wordt.

2. Stel de belangen van kinderen voorop

Niet alleen op basis van de Kinderrechtenmonitor 2015, maar op basis van alle voorgaande edities moet worden vastgesteld dat bij veel maatregelen die kinderen betreffen de belangen van het kind niet voorop staan. In de Kinderrechtenmonitor 2015 komen diverse voorbeelden naar voren van maatregelen waar er geen adequate belangenafweging is gemaakt. Ook de situatie van de hierboven beschreven kwetsbare groepen kinderen maakt dat duidelijk. Het Kinderrechtencomité (2015) merkt in de Concluding Observations op dat professionals die voor en met kinderen werken, niet altijd begrijpen wat het betekent om de belangen van het kind de eerste overweging te laten vormen bij alle maatregelen die het kind betreffen (art. 3 IVRK). Het Comité beveelt Nederland dan ook aan om zich in te zetten zodat dit recht voldoende wordt toegepast in alle wetgevende, administratieve en juridische procedures en beslissingen (par. 26-27). Wat betreft het toepassen van het belang van het kind in wetgeving is in de Kinderrechtenmonitor 2014 al gepleit voor het invoeren van een 'kinderrechtentoets' bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving dat van invloed is op de positie kinderen en jongeren. Ook het Kinderrechtencomité pleit in General Comment nr. 14 (2013) voor het invoeren van een 'Child-rights impact assessment', waarin een voorspelling wordt gedaan van de invloed van voorgesteld beleid, wet- en regelgeving, financiering of andere vorm van administratieve besluitvorming op kinderen en de naleving van hun rechten (par. 99).

In de reactie op de hoofdaanbevelingen, zoals geformuleerd in de Kinderrechtenmonitor 2014, geeft de staatssecretaris van VWS aan dat het kabinet en het parlement er op toezien dat wet- en regelgeving die kinderen betreft, in lijn is met het Kinderrechtenverdrag. Toch blijft aandacht voor het belang en de rechten van het kind onder de maat. De Nederlandse overheid neemt tot op heden geen initiatief voor een kinderrechtentoets en het blijft onduidelijk in hoeverre nieuwe wetten daadwerkelijk voldoen aan de rechten die zijn vastgelegd in het IVRK.

3. Maak werk van participatie

In de Kinderrechtenmonitor 2014 is aandacht gevraagd voor het recht van kinderen om te participeren in beslissingen die hen aangaan (conform art. 12 IVRK). Ook dit blijft een punt van aandacht. Het Kinderrechtencomité heeft zich in 2015 zeer kritisch geuit over de praktijk in Nederland. Het Comité merkt op dat er maar weinig mogelijkheden zijn voor kinderen om te participeren in beslissingen en beleid dat hen treft. Specifiek benoemt het Comité dat kinderen in Caribisch Nederland weinig mogelijkheden hebben om te participeren (par. 30). De Nederlandse regering heeft ten overstaan van het Kinderrechtencomité aangegeven meer werk te willen maken van participatie van kinderen. De Kinderombudsman roept de regering op hier binnen afzienbare tijd vervolg aan te geven.

In het verlengde hiervan is er een steeds grotere maatschappelijke belangstelling voor de mogelijkheden van kinderen om zelf hun rechten af te dwingen. Het derde Facultatief Protocol bij het IVRK gaat over het individuele recht van kinderen om te klagen tegen schendingen van hun rechten bij het VN-Kinderrechtencomité. Op 14 april 2014 is dit Protocol in werking getreden. Inmiddels hebben 20 staten het Protocol geratificeerd, waaronder de buurlanden van Nederland. Daarnaast hebben 34 landen het ondertekend. Nederland heeft het Protocol nog niet ondertekend of geratificeerd. Om te laten zien dat kinderrechten in Nederland serieus genomen worden, is het van belang dat ook Nederland dit Protocol snel ratificeert. Ratificatie betekent dat kinderen in Nederland zelf actie kunnen ondernemen, wanneer hun rechten worden geschonden.

4. **Neem als Rijk en gemeenten samen verantwoordelijkheid voor kinderrechten**

Als we kijken naar de ontwikkelingen op de zes domeinen van deze Kinderrechtenmonitor, valt op dat steeds meer taken die betrekking hebben op kinderen en jongeren zijn neergelegd bij gemeenten. De ondersteuning van de kwetsbare groepen kinderen waarvoor we in deze slotbeschouwing aandacht hebben gevraagd, vallen intussen grotendeels onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het zijn de gemeenten die over de juiste expertise moeten beschikken om hulp beschikbaar te maken en tijdig in te schakelen; het zijn gemeenten die moet zorgen voor de preventie en signalering van huiselijk geweld; het zijn de gemeenten die ervoor moeten zorgen dat kinderen die opgroeien in armoede gelijke ontwikkelingskansen krijgen; het zijn de gemeenten die een belangrijke rol spelen in de crisis- en noodopvang van vluchtelingenkinderen. Met andere woorden: het zijn de gemeenten die in toenemende mate verantwoordelijk zijn voor het borgen van de rechten van kinderen.

Een terugkerend probleem is echter dat een aantal gemeenten nog zicht moeten krijgen op de groepen kinderen en jongeren met wie het niet goed gaat. Ook in eerdere versies van de Kinderrechtenmonitor heeft de Kinderombudsman aangestipt dat adequate data essentieel zijn om kinderrechten te borgen. Dat geldt nu meer en meer op gemeentelijk niveau. Gemeenten moeten er daarnaast voor zorgen dat de belangen van kinderen worden meegewogen in nieuw te ontwikkelen beleid en kinderen hierin een stem krijgen.

Dit alles betekent niet dat gemeenten er alleen voor staan, het Rijk moet gemeenten blijven ondersteunen en ervoor zorgen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om de rechten van kinderen waar te kunnen maken. De Nederlandse Staat heeft zich verbonden aan het IVRK en moet de verantwoordelijkheden blijven nemen die daarbij horen.

Conclusie

Terugkerende issues

Zet Nederland stappen vooruit als het gaat om de naleving van Kinderrechten? Dat is de vraag die opkomt na vier edities van de Kinderrechtenmonitor. Als we kijken naar de hoofdaanbevelingen van de Kinderrechtenmonitor 2015 en de drie voorgaande edities zien we dat er ieder jaar andere accenten worden gelegd maar er ook een aantal terugkerende issues zijn. Een terugkerende analyse is dat bij de besluitvorming de gevolgen voor kinderen niet helder worden afgewogen. De Kinderombudsman pleit er ieder jaar in de Kinderrechtenmonitor voor dat alle wets- en beleidswijzigingen getoetst worden aan het kinderrechtenkader. Ondanks het aandringen van zowel de Kinderombudsman als het VN-Kinderrechtencomité heeft de overheid tot op heden geen initiatief genomen voor het ontwerpen en invoeren van een dergelijk child rights impact assessment of kinderrechtentoets.

Dat de overheid de belangen van kinderen bij veel maatregelen niet duidelijk afweegt en niet als eerste overweging neemt, wordt ieder jaar onder andere goed zichtbaar door de stand van zaken binnen het vreemdelingendomein. Het belang van het kind in de asielpprocedure wordt niet apart afgewogen en in een aantal vormen van opvang is de toegang tot rechten onvoldoende geborgd. Zowel op wetgevend, rechtsprekend als uitvoerend niveau is het nodig om tot een heldere visie te komen op de plek van het kind in het vreemdelingen- en asielbeleid.

Ook de gevolgen van de economische crisis en de impact van bezuinigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk genoemd als bedreiging voor kinderrechten. Een groeiend aantal kinderen leeft hierdoor op of onder de armoedegrens.

De impact van bezuinigingen voor kinderen op verschillende beleidsterreinen is niet systematisch in kaart gebracht. Dit geldt ook voor de decentralisatie van het jeugddomein waartoe in de afgelopen jaren besloten is. De decentralisatie van het jeugddomein heeft vanzelfsprekend een grote weerslag op kinderen die hulp en zorg nodig hebben; al in de Kinderrechtenmonitor van 2013 riep de Kinderombudsman op om hier bij de implementatie rekening mee te houden. Gemeenten hebben een grote beleidsvrijheid gekregen, zij bepalen zelf hoe het lokale jeugdhulpsysteem is ingericht. Nu de stelselwijziging een feit is, zien we dat gemeenten voor grote organisatorische opgaven staan en daarin nog zoekend zijn. Vanzelfsprekend ontstaan er verschillen tussen gemeenten. De besluitvorming over de te varen koers, de al dan niet aanwezige expertise bij beleid en uitvoering, en de wijze waarop en mate waarin financiële belangen een rol spelen bij besluiten over beschikbare hulp, zijn in iedere gemeente anders. Waar je woont, is dus in toenemende mate bepalend voor de hulp waar je toegang toe krijgt en de kwaliteit van die hulp.

Woonplaats van invloed op toegang tot rechten

Dat je woonplaats van toenemende invloed is, geldt niet alleen op het terrein van jeugdhulp. Kinderen die opgroeien in armoede, zijn voor de hoeveelheid en kwaliteit van ondersteuning afhankelijk van de gemeente waar ze wonen. Kinderen die te maken krijgen met geweld, zijn afhankelijk van de expertise die in hun gemeenten aanwezig is en het functioneren van het lokale systeem van melding en opvolging. Vluchtelingenkinderen die worden opgevangen in een crisis- of noodlocatie zijn afhankelijk van de inzet van gemeenten, bijvoorbeeld wat betreft de kwaliteit van de huisvesting en hoe lang kinderen daar kunnen blijven. Kinderen die een combinatie van onderwijs en zorg nodig hebben, zijn afhankelijk van hun gemeente, bijvoorbeeld van de omstandigheden waaronder deze gemeente leerlingenvervoer wil organiseren.

Als er rechtsongelijkheid dreigt te ontstaan, als gemeenten niet in staat zijn alle kinderen van passende hulp te voorzien, dan is het aan de Rijksoverheid om in te grijpen. De kaderstelling en de monitoring van kinderrechten moet de verantwoordelijkheid blijven van de Rijksoverheid. De Nederlandse staat heeft het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind geratificeerd en kan de borging van die rechten niet aan gemeenten uitbesteden.

Bronnen inleiding

CBS, 2015a

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

CBS, 2015b

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

College voor de Rechten van de Mens, 2013

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

Kinderrechtencollectief, 2014

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

VN-Kinderrechtencomité, 2015

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

VN-Kinderrechtencomité, 2009

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

Officiële publicaties

Kamerstukken 2014/15, 31 839, nr. 462

Staatsblad 2010, 716

Bronnen domein 1

Literatuur en digitale bronnen

BLIK, 2014

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

Boele-Woelki, 2012

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

CBS, 2015a

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

CBS, 2015b

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

CBS, 2015-2060

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

CBS, 2014a

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

CBS, 2014b

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

CBS, 2014c

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

CBS, 2014d

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

CBS, 2014e

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

CBS, 2014f

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

CBS, 2014g

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

CBS, 2014h

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

CBS, 2014i

CBS, StatLine, *Geboorte; kerncijfers*. Geraadpleegd op 19 november 2015.

CBS 2013a

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

CBS, 2013b

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

CBS, 2008-2013

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

Centrum IKO, 2014

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

Van Emmen, Addink & Felten, 2014

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

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

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

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

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

Gezinsinspiratieplein, 2015

Gezinsinspiratieplein, *Factsheet gezinshuizen 2014*, 2015.

Inspectie Jeugdzorg, 2014

Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteit van de jeugdzorg in Caribisch Nederland*, maart 2014.

Inspectie van het Onderwijs, 2015

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

Kindcentra 2020, 2015

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

Kinderombudsman, 2014

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

Kinderombudsman, 2013

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

Kinderombudsman, 2012

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

Kloosterboer, 2013

Kloosterboer, K. *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Kinderrechten in Caribisch Nederland. Samenvatting*. Voorburg: Unicef Nederland, 2013.

Van Oosteren, 2014

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

Pleegzorg Nederland, 2015

Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2014, 2015*, https://www.pleegzorg.nl/media/uploads/pers_pagina/2014_factsheet_pleegzorg.pdf

Regioplan, 2015

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

Rijksdienst Caribisch Nederland, 2015

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

Rijksoverheid, 2015

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

Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2015

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

Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2014

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

SER, 2015

Sociaal Economische Raad, <https://www.ser.nl/nl/actueel/werkprogramma/kindvoorzieningen.aspx>. Geraadpleegd op 30 oktober 2015.

Steketee, M. e.a., 2009

Steketee, M., Vandenbroucke, M. en Rijkschroeff, R., *(Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut, 2009.

Smits, 2015

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

Tomassen-Van der Lans, 2015

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

Trouw, 2015

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

Unicef, 2014

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

Unicef/Defence for Children, 2015

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

Visser & Huynen, 2014

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

VN-Kinderrechtencomité, 2015

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

VN-Kinderrechtencomité, 2009

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

Ter Voert & Geurts, 2013

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

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

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

Westphal, 2015

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

Officiële publicaties

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nationale rechtspraak

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

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

HR 15 april 1994, NJ 1994, 618.

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

Bronnen domein 2

Literatuur en digitale bronnen

Alink e.a., 2011

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

Beerthuizen & Wartna, 2014

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

Big Brother Award, 2014

<https://bigbrotherawards.nl/nl_NL/de-winnaars-opstelden-en-de-nederlandse-scholen/#more-208>.
Geraadpleegd op 17 november 2015.

De Bruijn, Kriek & De Vaan, 2014

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

CBS, 2015a

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

CBS, 2014a

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

CBS, 2014b

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

CBS, 2014c

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

CBS, 2014d

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

CBS, 2013a

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

CBS, 2013b

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

CBS, 2013c

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

COA, 2013

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

Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijssen, 2014

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

Eindbericht Commissie voorkomen seksueel misbruik in de Jeugdzorg, 2015

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

The Guardian, 2015

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

Van der Hof, 2014

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

Jeugdzorg Nederland, 2015

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

Kinderombudsman, 2014

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

Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg, 2013

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

Meldpunt Kinderporno, 2015

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015

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

Movisie, 2015

Movisie, *Sociale wijkteams: ga de meldcode gebruiken!*, <https://www.movisie.nl/artikel/sociale-wijkteams-ga-meldcode-gebruiken>. Geraadpleegd op 24 september 2015.

Nationale Ombudsman, 2013

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

NJI, 2015

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

NRM, 2015a

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

NRM, 2015b

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

NRM, 2015c

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

NRM, 2015d

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

NRM, 2015e

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

NRM, 2014

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

Okhuijsen, 2014

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

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

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

PO-raad, VO-raad, 2014

PO-raad, VO-raad, *Sectorale Vraagsturing Leermiddelen, Programma van Eisen PO/VO*, 2014. http://www.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Leermiddelenbeleid/Programma_van_Eisen.pdf.

Rijksoverheid 2015

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

Forensische Zorgspecialisten, 2015

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

Smit, 2015

Smit, C., *Gemeenten en de opvang van en zorg voor slachtoffers van mensenhandel, Rapport van de commissie ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Federatie Opvang onder voorzitterschap van dhr. H. Lenferink*, Den Haag: VNG, 2015.

Spinhoven e.a., 2010

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

Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, 2015

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

Taskforce Kinderrechten, 2014

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

Terres des Hommes, 2015a

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

Terres des Hommes, 2015b

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

Unicef/Defence for Children, 2015

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

Vink e.a., 2015

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

VNG, 2014

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

VN-Kinderrechtencomité, 2015

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

VN-Kinderrechtencomité, 2011

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

Officiële publicaties

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kamerstukken II 2014/15, 2758, Aanhangsel

Nationale rechtspraak

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

Europese rechtspraak

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

Bronnen domein 3

Literatuur en digitale bronnen

AKJ, 2014

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

Ferwerda & Van Ham, 2015

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

Berger & Van der Kroon, 2011

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

Van den Brink, 2013

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

Van den Brink, 2012

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

Van den Brink & Liefwaard, 2014

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

Bruning & De Jong-de Kruijf, 2015

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

CBS, 2014

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

CBS, 2013a

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

CBS, 2013b

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

CBS, 2013c

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

CBS, 2013d

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

CBS, 2013e

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

Cleven, Lens & Pemberton, 2015

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

CRM, 2014

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

Dienst Justis, 2013

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

DJI, 2015

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

DJJ, 2015

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

Halt, 2015

<http://halt.nl>. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

De Heer-de Lange & Kalidien, 2014

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

Herben, 2015

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

Inspectie Jeugdzorg, 2015

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarbericht 2014*, 2015.

Kinderombudsman, 2015

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

Kurtovic, 2015

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

Van der Landen & Verlaan, 2014

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

NFI, 2015

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

NFI, 2014

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

NFI, 2013

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

Samenwerkende Inspecties, 2014

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

Jeugdzorg Nederland, 2015a

Jeugdzorg Nederland, *Factsheet Jeugdzorgplus*, 2015.

Jeugdzorg Nederland, 2015b

Jeugdzorg Nederland, *Factsheet Plaatsingsgegevens 2014*, 2015.

Legemaate e.a., 2014

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

Liefwaard & Van den Brink, 2014

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

Nijhof, 2015

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

OM BES, 2015

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

Van 't Padje, 2014

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

RvR, 2014

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

RSJ, 2015

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

Samenwerkende Inspecties, 2014

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

SCP, 2013

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

Slachtoffer in Beeld, 2015

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

Timmermans & de Vaan, 2011

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

Unicef/Defence for Children, 2015

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

Verhoeven & Stevens, 2013

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

VN-Kinderrechtencomité, 2015

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

VN-Kinderrechtencomité, 2007

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

De Vocht & Van Oosterhout, 2015

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

Officiële publicaties

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

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

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

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

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

Kamerstukken II 2014/15, 2626 Aanhangsel van de handelingen

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

Staatscourant 2013, 5409

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

Nationale rechtspraak

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

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

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

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

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

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

Europese rechtspraak

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

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

Bronnen domein 4

Literatuur en digitale bronnen

Beets & Van den Brakel, 2012

Beets, G. & Brakel, M., van den, 'Jeugd en Gezin' in: F. van der Mooren, A. Pleijers & P. de Winden (red.), *Jaarrapport 2012. Landelijke Jeugdmonitor*, Den Haag/Heerlen: CBS.

Benjaminsen e.a., 2014

Benjaminsen, L., Busch-Geertsema, V., Filipovič Hrast, M. & Pleace, N., *Extent and Profile of Homelessness in European Member States*, Brussel: European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL, 2014.

Van den Brakel, 2015

Brakel, M. van den (2015). Wonen en veilig opgroeien (werktitel). In P. de Winden, F. van der Mooren, H.J. Dirven & L. Stroucken (red.), *Jaarrapport 2015. Landelijke Jeugdmonitor*. Nog te verschijnen.

Breedveld & Van der Poel, 2015

Breedveld, K., & Van der Poel, H., 'Sportbeleid', in: A. Tiessen-Raaphorst (ed.), *Rapportage Sport 2014*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015.

CBS, 2014a

CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Jongeren in bijstandsgezinnen; 0 tot 18 jarigen, regio's*. Geraadpleegd op 25 september 2015.

CBS, 2014b

CBS, StatLine. *Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned>. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

CBS, 2014c

CBS, StatLine. *Geboorte kerncijfers*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned>. Geraadpleegd op 24 september 2015.

CBS, 2014d

CBS, StatLine. *Sterfte; geslacht, leeftijd (op laatste verjaardag) en burgerlijke staat*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned>. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

CBS, 2014e

CBS, StatLine. *Overledenen; belangrijke doodsoorzaken (korte lijst), leeftijd, geslacht*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned>. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

CBS, 2014f

CBS StatLine. *Jongeren met AWBZ-indicatie; leeftijd, functie, wel/niet naar Jeugdwet*. Geraadpleegd op 25 september 2015.

CBS, 2014g

CBS, StatLine. *Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned>. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

CBS, 2014h

CBS, StatLine. *Lengte en gewicht van personen, ondergewicht en overgewicht; vanaf 1981* <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLN&PA=81565ned>. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

CBS, 2014i

CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Tienermoeders* <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLN&PA=81565ned>. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

CBS, 2013a

CBS, StatLine. *Laag en langdurig laag inkomen; personen in particuliere huishoudens*. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

CBS, 2013b

CBS, StatLine. *Sterfte; kinderen tot 5 jaar naar diverse kenmerken*. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

CBS, 2013c

CBS, StatLine. *Gezonde levensverwachting; vanaf 1981*. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

CBS, 2013d

CBS, StatLine. *Overledenen; zelfdoding (inwoners), diverse kenmerken*. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

CBS, 2013e

CBS, StatLine. *Geboorte; herkomstgroepering en leeftijd moeder (op 31 december)*. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

CBS, 2012a

CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Jongeren met Zvw-gefinancierde geestelijke gezondheidszorg; zorgvormen*. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

Dorscheidt, 2015

Dorscheidt, J.H.H.M., 'Levensbeeindiging bij pasgeborenen' *NJB* 2015, nr. 21, pp. 1415-1423.

Eurostat, 2013

Eurostat, database. *Young people living in households with very low work intensity by sex and age*. Geraadpleegd op 7 september 2015.

Van Gaalen, Van den Brakel & Eenkhoorn, 2015

Gaalen, R., van, Brakel, M. van den & Eenkhoorn, E., *Wie opgroeit in een uitkeringsgezin heeft later bovengemiddeld vaak een uitkering*, Den Haag: CBS, 2015.

Hajer, 2015

Hajer, F., *Werk maken van Spelen. Oproep voor speelbeleid*, Amsterdam, 2015.

Von Heijden & Van Kalmthout, 2012

Von Heijden, A., & Van Kalmthout, J., *De Impuls van een combinatiefunctionaris, 2-meting*, Utrecht: Mulier Instituut, 2012.

Huynen, 2011

Huynen, B., Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie. *Sociaaleconomische Trends*, 4^e kwartaal, 2011, pp. 30-35.

Jantje Beton, 2014

Jantje Beton, *Spelen op het schoolplein, een inventarisatie naar de stand van zaken op Nederlandse schoolpleinen*, Utrecht: Jantje Beton, 2014.

Jeugdcultuurfonds, 2015

Jeugdcultuurfonds, *Jaarverslag 2014*, Amsterdam: Jeugdcultuurfonds, 2015.

Jeugdsportfonds, 2015

Jeugdsportfonds, *Jaarverslag Jeugd Sport Fonds Nederland 2014*, Amsterdam: Jeugdsportfonds, 2015.

Kinderombudsman, 2015a

Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie, deelrapport 1 van 3*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman, 2015b

Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie, deelrapport 2 van 3*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut, 2015

Kinderombudsman & Verwey-Jonker Instituut, *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebelief*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman, 2013

Kinderombudsman, *Kinderen in armoede in Nederland*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2013

Liefwaard, 2015

Liefwaard, T., *Levensbeëindiging kinderen 1-12 jaar*. Editorial, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, nr. 10, 2015, p. 201.

Van Lindert e.a., 2014

Van Lindert, C., Van der Bol, P., Reijgersberg, N., Cevaai, A., Van den Dool, R., & Van der Poel, H., m.m.v. Van Kalmthout, J., Pulles, I., & Moraal, T., *Voortgangsrapportage Monitor Sport en bewegen in de buurt*, Utrecht: Mulier Instituut, 2014.

Mannen & Dijkhuis, 2013

Mannen, E., & Dijkhuis, T., *Special Heroes Evaluatie 2009/2012*, Bunnik: Gehandicaptensport Nederland, 2013.

Nationale ombudsman, 2015

Nationale ombudsman, *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid. Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht*, Den Haag: De Nationale ombudsman, 2015.

Nieuwsuur, 2014

Nieuwsuur, *Euthanasie ook voor jonge kinderen*, 4 juli 2014.

NOC*NSF, 2015

NOC*NSF, *Alcoholcampagnes in de sport: schenk verantwoord*, <http://www.nocnsf.nl/nieuws/corporate-nieuws/alcoholcampagnes-in-de-sport-schenk-verantwoord>. Geraadpleegd op 21 september 2015.

NVK, 2015

NVK, *Standpunt levensbeëindiging kinderen 1-12 jaar: een pleidooi voor onderzoek*, 19 juni 2015.

Picavet, 2012

Picavet, C., *Zwangerschap en anticonceptie in Nederland*. *Tijdschrift voor Seksuologie*, 2012, 36 (2), pp. 121-128.

Planije, Hulsbosch & Tuynman, 2014a

Planije, M., Hulsbosch, L. & Tuynman, M., *Monitor Stedelijk Kompas 2013*, Utrecht: Trimbos-instituut, 2014.

Planije, Tuynman, Hulsbosch, 2014b

Planije, M., Hulsbosch, L. & Tuynman, M., *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opuang 2013/2014*, Utrecht: Trimbos-instituut, 2014.

Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, 2015

Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, *Code of Practice*, Den Haag: 2015.

Rijksoverheid, 2015

Rijksoverheid, *Kinderbijslag Caribisch Nederland ten bate van iedereen*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/04/24/kinderbijslag-caribisch-nederland-ten-bate-van-iedereen>. Geraadpleegd op 14 september 2015.

Ruig e.a., 2014

Ruig, L., de, Hollander, M., Langerak, N. & Bokdam, J., *Quicksan versterken preventie huisuitzettingen*, Zoetermeer: Panteia 2014.

Volksgesondheidszorg, 2015

Volksgesondheidszorg, *Volksgesondheidszorg.info*. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

SCP/CBS, 2014

SCP/CBS, *Armoedesignalement 2013*, Den Haag: SCP/CBS, 2014.

SVP-CN, 2015

Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland, *Jaarverslag 2014*, 2015.

Tierolf & Oudenampsen, 2013

Tierolf, B. & Oudenampsen, D., *Kinderen met een handicap in Tel. Kerngegevens per provincie, gemeente en wijk*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2013.

Tiessen-Raaphorst & Van den Dool, 2015

Tiessen-Raaphorst, A., & Van den Dool, R., 'Sportdeelname', in: A. Tiessen-Raaphorst (ed.), *Rapportage Sport 2014*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2015.

TNO, 2014

TNO, *Ongevallen en Bewegen in Nederland*, 2014.

Veilig Verkeer Nederland, 2015

Veilig Verkeer Nederland, *Basisscholen kampen met gevaarlijke verkeerssituaties op de school-thuisroute*, <https://vvn.nl/nieuws/2015/basisscholen-kampen-met-gevaarlijke-verkeerssituaties-op-de-school-thuisroute>. Geraadpleegd op 15 september 2015.

VN-Kinderrechtencomité, 2015

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

VN-Kinderrechtencomité, 2013

Kinderrechtencomité, *General comment nr. 17 on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*, (CRC/C/GC/17), 17 april 2013.

VN-Kinderrechtencomité, 2013

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, (CRC/C/GC/15), 17 april 2013.

VN-Kinderrechtencomité, 2007

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 9, The right of children with disabilities* (CRC/C/GC/9/Corr.1), 13 november 2007.

VN-Kinderrechtencomité, 2003

Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, (CRC/GC/2003/5), 27 november 2003.

VN-Kinderrechtencomité, 2003

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 4, Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child* (CRC/C/2003/4), 21 juli 2003.

Wisselink, Kuipers & Mol, 2015

Wisselink, D.J., Kuipers, W.G.T., Mol, A., *Kerncijfers Verslavingszorg 2014. Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS)*, Houten: Stichting Informatie Voorziening Zorg, 2015.

Officiële publicaties

Kamerstukken II 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 2

Kamerstukken II 2013/14, 33 992 (R2034), nr. 9

Kamerstukken II 2014/15, 21 501-07, nr. 1259

Kamerstukken II 2014/15, 24 515, nr. 294

Kamerstukken II 2014/15, 25 424, nr. 258

Kamerstukken II 2014/15, 34 275, nr. 3

Staatsblad 2013, 380

Bronnen domein 5

Literatuur en digitale bronnen

Algemene Vereniging Schoolleiders, 2015a

Algemene Vereniging Schoolleiders, *80 Procent schoolleiders ervaart knelpunten bij Passend Onderwijs*, <http://www.avsnl/artikelen/80procentschoolleiderservartknelpuntenbijpassendonderwijs>. Geraadpleegd op 15 september 2015.

Algemene Vereniging Schoolleiders, 2015b

Algemene Vereniging Schoolleiders, *Peiling Passend Onderwijs*, september 2015.

CBS, 2015a

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

CBS, 2015b

CBS, *Veiligheidsmonitor 2014*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015b.

CBS, 2014-2015a

CBS, StatLine. *(Speciaal) basisonderwijs en speciale scholen; leerlingen, schoolregio*. Geraadpleegd op 11 augustus 2015.

CBS, 2014-2015b

CBS, StatLine. *Leerlingen, deelnemers en studenten; onderwijssoort, woonregio*. Geraadpleegd op 11 augustus 2015.

CBS, 2014-2015c

CBS, StatLine. *Caribisch NL; leerlingen, onderwijssoort, geslacht, leeftijd*. Geraadpleegd op 11 augustus 2015.

CBS, 2014

CBS, StatLine. *Bevolking; hoogst behaald onderwijsniveau; geslacht, leeftijd en herkomst*. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=81177ned>. Geraadpleegd op 7 augustus 2015.

CBS, 2014

CBS, *Gezondheid en zorg in cijfers 2014*, Den Haag/Heerlen: CBS.

CBS, 2013-2014

CBS, StatLine. *Speciale scholen; leerlingen, schooltype, leeftijd*. Geraadpleegd op 11 augustus 2014.

COC Nederland, 2013

COC Nederland, *Rapportage over de leefwereld en rechten van een vergeten groep kwetsbare kinderen*, Amsterdam: COC Nederland, 2013.

College voor de Rechten van de Mens, 2015a

College voor de Rechten van de Mens, *Jaarverslag 2014*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2015a

College voor de Rechten van de Mens, 2015b

College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten altijd en overal. Advies Mensenrechten op school*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens, 2015b

College voor de Rechten van de Mens, 2015c

College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2015c.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2015

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations on the nineteenth to twenty-first periodic reports of the Netherlands* (CERD/C/NLD/CO/19-21), 28 augustus 2015.

DUO Onderwijsonderzoek, 2015

DUO Onderwijsonderzoek, *Rapportage Onderzoek passend onderwijs*, Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek, 2015.

Van Eck e.a., 2015

Van Eck, P. e.a., *Pionieren in passend onderwijs: ervaringen van leraren*, Utrecht: Oberon, 2015.

Eimers e.a., 2015

Eimers, T. e.a., *Passend Onderwijs mbo van start! Korte termijn evaluatie Passend Onderwijs MBO*, Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt/ITS, 2015.

Van Groenigen, 2015

Groenigen, E. van (2015). *Onderwijs (werktitel)*. In P. de Winden, F. van der Mooren, H.J. Dirven & L. Stroucken (red.), *Jaarrapport 2015. Landelijke Jeugdmonitor*. Nog te verschijnen.

Informatiepunt passend onderwijs, 2015

Informatiepunt passend onderwijs, <http://www.passendonderwijs.nl>. Geraadpleegd op 20 oktober 2015

Inspectie van het Onderwijs, 2015a

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

Inspectie van het Onderwijs, 2015b

Inspectie van het Onderwijs, *Overzicht zeer zwakke scholen*, <http://www.owinsp.nl/publicaties/2015/07/overzicht-zeer-zwakke-scholen.html>. Geraadpleegd op 17 augustus 2015.

Inspectie SZW, 2015

Inspectie SZW, *Buitenspel. De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015.

Jepma & Beekhoven, 2015

Jepma, IJ. & Beekhoven, S., m.m.v. Fukkink, H., Miedema I., & De Vries, C., *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek A: Stand van zaken samenwerkingsverbanden Passend onderwijs primair onderwijs en voortgezet onderwijs*, Utrecht: Sardes, 2015.

Kinderrechtencollectief, 2014

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

Kinderombudsman 2015a

Kinderombudsman, *Aantal meldingen bij de Kinderombudsman neemt toe*, <http://www.dekinderombudsman.nl/70/ouders-professionals/nieuws/aantal-meldingen-bij-de-kinderombudsman-neemt-toe?id=515>. Geraadpleegd op 01 juli 2015.

Kinderombudsman, 2015b

Kinderombudsman, *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar naar dato*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015b.

Kinderombudsman 2015c

Kinderombudsman, *Visie op het verlengen van de kwalificatieplicht tot 21 jaar*, <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fckuploaded/20151009%20verlengde%20kwalificatieplicht.pdf>.

Kinderombudsman, 2013

Kinderombudsman, *Van Leerplicht naar Leerrecht. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2013.

KNAW, 2012

KNAW, *Digitale geletterdheid in het voortgezet onderwijs. Vaardigheden en attitudes voor de 21ste eeuw*, KNAW: Amsterdam, 2012.

Köbben, 1985

Köbben, A.J.F., *Oordeel en discriminatie*. In: J. Sperna Weiland en J.H.P. Paelinck (red.), *Etnische minderheden*. Amsterdam: Boom, 1985, pp. 53-67.

Koopman e.a., 2015

Koopman, P., e.a., *Vervolgmeting 1 Kengetallen Passend Onderwijs*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut, 2015.

Landelijke oudervereniging Balans, 2015

Landelijke oudervereniging Balans, *Geschillencommissie Passend Onderwijs heeft al 17 uitspraken gedaan*, <http://www.balansdigitaal.nl/data/nieuws/2015/juni/geschillencommissie-passend-onderwijs-heeft-al-17-uitspraken-gedaan/>. Geraadpleegd op 01 juli 2015.

Luyten, Veen & Meelissen, 2015

Luyten, H., Veen, D., & Meelissen, M., *De relatie tussen leerling- en schoolkenmerken en digitale geletterdheid van 14-jarigen: secundaire analyses op de data van ICILS-2013*, Enschede: Universiteit Twente, 2015.

Manifest Recht op Mediawijsheid, 2014

Manifest Recht op Mediawijsheid, Mediawijzer.net, 2014, <https://www.mediawijzer.net/t/manifest>. Geraadpleegd op 17 november 2015.

Meelissen, Punter & Drent, 2014

Meelissen, M.R.M., Punter, R.A., Drent, M., *Digitale geletterdheid van leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs, Nederlandse resultaten van ICILS-2013*, Enschede: Universiteit Twente, 2014.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal Actieplan Mensenrechten. Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & de Kinderombudsman, 2013

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & de Kinderombudsman, *Plan van aanpak tegen pesten*, 25 maart 2013.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015a

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Passend onderwijs in het kort*, <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>. Geraadpleegd op 22 juli 2015.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Bijlage VSV-brief 2015. Nieuwe voortijdig schoolverlaters. Convenantjaar 2013-2014. Voorlopige cijfers*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015c

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Passend onderwijs zevende voortgangsrapportage juni 2015*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014a

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Bijlage VSV-brief 2014. Nieuwe voortijdig schoolverlaters. Convenantjaar 2012-2013. Voorlopige cijfers*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014b

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Passend onderwijs zesde voortgangsrapportage november 2014*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.

Monitor Jeugd en Media, 2015

Monitor Jeugd en Media, Kennisnet, Mediawijzer.net, 2015, http://archief.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Dossier_mediawijsheid/Publicaties/Kennisnet_Monitor_Jeugd_en_media_2015.pdf

Movisie 2015

Movisie, LHBTI-kinderen in Nederland. Rapportage over de leefwereld en rechten van een vergeten groep kwetsbare kinderen, 2013, <https://www.movisie.nl/publicaties/lhbt-kinderen-nederland>. 23 oktober.

Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed, 2014

Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed, *Zwarte Piet. Verkennend onderzoek naar een toekomstbestendig sinterklaasfeest*, Utrecht: Pharos Uitgevers, 2014.

NJI, 2015a

Nederlands Jeugd Instituut, *Meeste leraren hebben moeite met passend onderwijs*, http://www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-over-de-jeugdsector/2015/Meeste-leraren-hebben-moeite-met-passend-onderwijs?utm_source=3+september+2015%2c+nummer+30&utm_medium=email&utm_campaign=Nieuwsbriefjeugd&cid=4263A7B6-8486-4056-B801-5B8ECDDEC79. Geraadpleegd op 8 september 2015.

NJI, 2015b

Nederlands Jeugd Instituut, <http://www.nji.nl/Definitie-schoolverzuim>. Geraadpleegd op 14 augustus 2015.

NJI, 2015c

Nederlands Jeugd Instituut, <http://www.nji.nl/Pesten-Probleemschets-Definitie>. Geraadpleegd op 13 oktober 2015.

NJI, 2015d

Nederlands Jeugd Instituut. <http://www.nji.nl/antipestprogramma>. Geraadpleegd op 22 oktober.

Notten, 2013

Notten, N., Leesopvoeding en onderwijssucces in de moderne samenleving, in: D. Schram (red.), *De aarzelende lezer over der streep*, pp. 187-206, http://nnotten.nl.server3.starhosting.nl/attachments/File/Hoofdstuk_NNotten_uit_Aarzelende_Lezer.pdf.

Platform #Onderwijs2032

Platform #Onderwijs2032, *Hoofdpijn advies: Een voorstel*, Platform #Onderwijs2032.

Rekers-Mombarg & Bosker, 2015

Rekers-Mombarg, L.T.M. & Bosker, R.J., *Richting en inrichting van Passend onderwijs in samenwerkingsverbanden. Deelonderzoek B: Typering van samenwerkingsverbanden voor Passend onderwijs*, Groningen: Gion onderwijs/onderzoek, Rijksuniversiteit Groningen, 2015.

RCN, 2015

Rijksdienst Caribisch Nederland, *Vierde Voortgangsrapportage Jaar 2014 inzake de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Caribische*, 2015.

Rijksoverheid, 2015a

Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl>. Geraadpleegd op 11 augustus 2015a.

Rijksoverheid, 2015b

Rijksoverheid, *Geen leerlinggebonden financiering (lgf of rugzak) meer*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/inhoud/leerlinggebonden-financiering-lgf-of-rugzak-verdwijnt>. Geraadpleegd op 15 oktober 2015b.

Rijksoverheid, 2015c

Rijksoverheid, *Akkoord over gezamenlijke aanpak pesten*, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2014/10/03/akkoord-over-gezamenlijke-aanpak-pesten>. Geraadpleegd op 22 oktober 2015.

SCP, 2014

Sociaal Cultureel Planbureau, *Ervaren discriminatie in Nederland*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2014, p23.

Sijbers e.a., 2014

Sijbers, R., e.a., *Sociale veiligheid in en rond scholen Primair (Speciaal) Onderwijs 2010-2014 en Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006-2014*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen, 2014.

Smeets, 2015

Smeets, E., *Onderwijs aan jongeren in gesloten instellingen*, *Jeugdrecht in Praktijk*, nummer 2, 2015.

Smeets e.a., 2015

Smeets, E. e.a., *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*, Nijmegen: ITS, 2015.

Start Foundation, 2013

Start Foundation, *Rapport Meldpunt AUTI-Weigerscholen*, Eindhoven: Start Foundation, 2013.

Steunpunt Passend Onderwijs, 2015

Steunpunt Passend Onderwijs, <http://www.passendonderwijs.nl>. Geraadpleegd op 11 augustus 2015.

Stichting School en Veiligheid, 2015

Stichting School en Veiligheid, *Factsheet Wet sociale veiligheid op school*, Utrecht: Stichting School en Veiligheid, 2015.

Stichting School en Veiligheid, 2014

Stichting School en Veiligheid, *Aandacht voor sociale veiligheid op pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen*, Utrecht: Stichting School en Veiligheid, 2014.

Stolte, 2014

Stolte, W., *Derde voortgangsrapportage Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, 2014.

Thijs, Fisser & Van der Hoeven, 2014

Thijs, A., Fisser, P., Van der Hoeven, M., *21^e-eeuwse vaardigheden in het curriculum van het funderend onderwijs*, Enschede: SLO, 2014.

Uerz & Kral, nog niet gepubliceerd

Uerz, D. & Kral, M., *Aandacht voor ICT-geletterdheid van leerlingen in basis- en voortgezet onderwijs*. Nog te verschijnen.

Veenman, 1990

Veenman, J., *De arbeidsmarktpositie van allochtonen in Nederland, in het bijzonder van Molukkers*. Groningen: Wolters Noordhoff, 1990.

Veenman, 2003

Veenman, J. *Discriminatie op de arbeidsmarkt. De resultaten van Nederlands onderzoek*. In: *Beleid en Maatschappij*, 2003I, jg. 30, nr. 2, pp. 90-99.

Verheyde, 2006

Verheyde, M., *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 28 The Right to Education*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 34.

VNG, 2015

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Brief aan de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, *VNG reactie op beleidsbrief 'kansen voor jongeren in kwetsbare posities'*, kenmerk ECSD/U201500071. Den Haag: VNG, 2015.

VN-Kinderrechtencomité, 2015

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

VN-Kinderrechtencomité, 2013

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, (CRC/C/GC/14), 29 mei 2013).

VN-Kinderrechtencomité, 2007

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

VN-Kinderrechtencomité, 2003

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 4, Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child (CRC/GC/2003/4)*, 1 juli 2003.

VN-Kinderrechtencomité, 2001

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 1, The aims of education (CRC/GC/2001/1)*, 17 april 2001.

Voogt, Fisser, Good, Mishra & Yadav, 2015

Voogt, J., Fisser, P., Good, J., Mishra, P., Yadav, A., *Computational thinking in compulsory education: Towards an agenda for research and practice*, *Educ Inf Technol*, 17 June 2015.

Vooronderzoek Jeugd en Media Monitor, 2015

Vooronderzoek Jeugd en Media Monitor, Kennisnet, http://archief.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Dossier_mediawijsheid/Publicaties/Vooronderzoek_Monitor_Jeugd_en_Media_2015.pdf, 2015.

Officiële publicaties

Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 166 2
Kamerstukken II 2013/14, 29 240, nr. 64
Kamerstukken II 2014/15, 26 695, nr. 99
Kamerstukken II 2014-15, 26 695 nr. 100
Kamerstukken II 2014/15, 27 923, nr. 188
Kamerstukken II 2014/15, 27 923/29 240, nr. 196
Kamerstukken II 2014/15, 29 240, nr. 68
Kamerstukken II 2014/15, 30 079/31 497, nr 53
Kamerstukken II 2014/15, 31 293, nr. 232
Kamerstukken II 2014/15, 31 434, nr. 7
Kamerstukken II 2014/15, 31 568, nr. 145
Kamerstukken II 2014/15, 31 568, nr. 147
Kamerstukken II 2014-15, 34 000 VIII nr. 10
Kamerstukken II 2014/15, 34 038 (R2039), nr. 7
Staatsblad 2015, 282

Nationale rechtspraak

Rb Amsterdam 3 juli 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:3888
ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117

Bronnen domein 6

Literatuur en digitale bronnen

ACVZ, 2014

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel*, Den Haag: ACVZ, 2014.

ACVZ, 2013a

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Geen land te bekennen: Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: ACVZ, 2013a.

ACVZ, 2013b

ACVZ, *Waar een wil is, maar geen weg: Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: ACVZ, 2013.

Algemene Rekenkamer, 2011

Algemene Rekenkamer, *Centraal orgaan opvang asielzoekers*, Den Haag, 2011.

Bruin & Kok, 2015

Bruin, R. & Kok, S.G., Het Kind in de Asielprocedure, *Asiel & Migrantenrecht*, nr. 4, 2015.

Busser & Rodrigues, 2010

Busser, A. & Rodrigues, P., Staatloze Roma in Nederland, *Asiel & Migrantenrecht* 2010, pp. 384-391.

Coalitie Geen kind in de cel, 2014

Coalitie Geen kind in de cel, *“Papa, hebben we iets ergs gedaan?”*, Kinderen en ouders in vreemdelingendetentie, Coalitie Geen kind in de cel, 2014.

Cardol, Faber & Lourens, 2014

Cardol, G., Faber, E. & Lourens, G., Pleidooi voor een redelijke balans, *Asiel & Migrantenrecht*, nr. 4, 2014.

College voor de Rechten van de Mens, 2014a

College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien?* Utrecht: CRM, 2014a.

College voor de Rechten van de Mens, 2014b

College voor de Rechten van de Mens, *Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen*, Utrecht: CRM, 2014b.

Defence for Children, 2015

Defence for Children, *Reactie Defence for Children op de brief van Staatssecretaris Teeven van 30 oktober 2014 over de uitspraak van het EHRM, Jeunesse t. Nederland ten behoeve van het Algemeen Overleg d.d. 14 januari 2015 van de Commissie van Veiligheid en Justitie*, <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/3681.pdf>

Dienst Justitiële Inrichtingen, 2015

Dienst Justitiële Inrichtingen, <https://www.dji.nl/Organisatie/Locaties/Detentiecentra/GGV-Zeist/>. Geraadpleegd op 16 oktober 2015.

Grütters & Van Os, 2013

Grütters, C. & Van Os, C., Het ene gewortelde kind is het andere wél. Over de uitsluiting van niet-asielkinderen bij het Kinderpardon, *Asiel & Migrantenrecht*, 2013, pp. 312-319.

Inspectie Jeugdzorg, 2014

Inspectie Jeugdzorg, *Opvang- en woongezinnen van Nidos*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, 2014.

Inspectie Jeugdzorg, 2012

Inspectie Jeugdzorg, *Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, opvang van amv's op de drie campussen*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, 2012.

Kinderombudsman 2013

Kinderombudsman, *Gezinshereniging, Beleid en Uitvoering 2008-2013*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2013.

Lectoraat, 2014

Lectoraat Innovatieve Maatschappelijke Dienstverlening van de Hogeschool Utrecht, Defence for Children en Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, *Kinderen buiten beeld. Een onderzoek naar de woon- en leefsituatie van ongedocumenteerde kinderen*, Utrecht: HU, 2014.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015a

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2014*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015a.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015b

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Factsheet Voor alle kinderen. Jeugdwet en Minderjarige Vreemdelingen*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015b.

NRM, 2014

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*, Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2014.

Rodrigues, 2013

Rodrigues, P.R., Het EU-Handvest en het belang van de minderjarige vreemdeling, *EU-Handvest Selecties*, Den Haag: Sdu, 2013, pp. 140-147.

Strik & Vreeken, 2014

Strik, M.H.A. & Vreeken, M., Nareisbeleid 2014: De overgebleven obstakels voor gezinshereniging, *Asiel & Migrantenrecht*, 2014, pp. 144-153

UNHCR, 2014

UNHCR, *The heart of the matter. Assessing credibility when children apply for asylum in the European union*, Genève: UNHCR, 2014.

UNHCR, 2013

UNHCR, *Global trends 2012*, Genève: UNCHR, 2013.

Unicef / Defence for Children, 2013

Unicef / Defence for Children, *Bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel, zorgpunten en aanbevelingen bij de herijking van het beleid*, Unicef / Defence for Children, 2013.

UNHCR / UNICEF, 2014

UNHCR / UNICEF, *Safe and Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, Genève: UNHCR / UNICEF, 2014.

VNG, 2015

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheets asielzoekers en vergunninghouders, Praktische Informatie voor Gemeenten*, Den Haag: VNG, 2015.

Werkgroep Kind in AZC, 2014

Werkgroep Kind in AZC. *Het is hier in één woord gewoon...stom*. Werkgroep Kind in AZC, 2014.

Officiële publicaties

Kamerstukken II 2010/11, 27 062, nr. 68
Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1635
Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1641
Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1644
Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1721
Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1809
Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1827
Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1889
Kamerstukken II 2013/14, 27 062, nr. 95
Kamerstukken II 2013/14, 33 953, nr. 2
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1893
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1896
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1917
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1925
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1926
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1938
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1987
Kamerstukken II 2014/15, 27 062, nr. 94
Kamerstukken II 2014/15, 29 344, nr. 122
Kamerstukken II 2014/15, 30 537, nr. 127
Kamerstukken II 2014/15, 32 317, nr. 254
Kamerstukken II 2014/15, 31 839, nr. 462
Kamerstukken II 2014-15, 34 000 XVI, nr. 83
Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 1918
Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2162
Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2279
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 993
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 3149
Staatsblad 2013, 487
Staatscourant 2013, nr. 2573

Nationale rechtspraak

ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4382

ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3890

ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3867

ABRvS 7 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3716

HR 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328

Gerechtshof Den Haag, 27 juli 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN2164

Rb. Den Haag 2 oktober 2014, AWB 14/5065

Europese rechtspraak

HvJEU 10 juni 2013, C-648/11 (*MA en anderen t. Secretary of State for the Home Department*)

HvJEU 27 juni 2006, C-540/03, (*Europees Parlement t. Raad van de Europese Unie*)

EHRM 4 november 2014, appl.no. 29217/12 (*Tarakhel t. Zwitserland*)

EHRM 3 oktober 2014, appl.no. 12738/10 (*Jeunesse t. Nederland*)

EHRM 24 juli 2014, appl.no. 32504/11 (*Kaplan e.a. t. Noorwegen*)

EHRM 4 december 2012, appl.no. 47017/09 (*Butt t. Noorwegen*)

EHRM 21 januari 2011, appl.no. 30696/09 (*M.S.S. t. België en Griekenland*)

Bronnen Slotbeschouwing

Kinderombudsman 2015a

Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*, deelrapport 1 van 3, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman 2015b

Kinderombudsman, *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar naar dato*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman en Augeo, 2015

Kinderombudsman en Augeo, *Reactie van de Kinderombudsman en Augeo Foundation op het advies 'We missen kinderen' van de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik*, <http://www.kinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/20151113CieVWinzakemeldplichtkinder mishandeling.pdf>

Kinderombudsman, 2014

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

UNHCR, 2014

UNHCR, *The heart of the matter. Assessing credibility when children apply for asylum in the European union*, Genève: UNHCR, 2014.

VN-Kinderrechtencomité, 2015

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

VN-Kinderrechtencomité, 2003

VN-Kinderrechtencomité, General Comment nr. 4, *Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child (CRC/C/2003/4)*, 21 juli 2003.

VN-Kinderrechtencomité, 2013

VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, (CRC/C/GC/14), 29 mei 2013).

Werkgroep Kind in AZC, 2013

Werkgroep Kind in AZC, *Ontheemd. De verhuizingen van asielzoekerskinderen in Nederland*, Voorburg: Werkgroep Kind in AZC, 2013.

Werkgroep Kind in AZC, 2014

Werkgroep Kind in AZC, *Het is hier in één woord gewoon....stom*. Werkgroep Kind in AZC, 2014.

Lijst van afkortingen

ABRVS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
AKA	Arbeidsmarkt Gekwalificeerd Assistent
AKJ	Advies- en Klachtenbureau
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMHK	Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO	Algemeen Overleg
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZC	Asielzoekerscentrum
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BJJ	Beginnelsenwet Justitiële Jeugdinrichtingen
BKK	Bureau Kwaliteit Kinderopvang
BLIK	Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming
BMR	Bof, Mazelen en Rodehond
BOPZ	Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BPR	Wet Basisregistratie Personen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCMO	Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek
Centrum IKO	Centrum Internationale Kinderontvoering
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COC Nederland	Federatie van Nederlandse Verenigingen tot Integratie van Homoseksualiteit COC Nederland
COL	Centrale Ontvangstlocatie
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
CPZ	College Perinatale Zorg
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CSG	Centrum voor Seksueel Geweld
CT	Combinatietest
DHW	Drank- en Horecawet
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DKTP	Difterie, Kinkhoest, Tetanus en Polio
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EC	Europese Commissie
ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ECPO	Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs
ESF	Europees Sociaal Fonds
EO	Evangelische Omroep
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

FOBA	Forensische Observatie en Begeleidingsafdeling
FPKM	Forensische Polikliniek Kindermishandeling
FSAN	Federatie Somalische Associaties Nederland
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GBM	Gedragsbeïnvloedende maatregel
GCP-richtlijn	Good Clinical Practice-richtlijn
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GIDS	Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie
GIDS	Gezond In De Stad
GLO	Gezinslocatie
GSA	Gay Straight Alliance
Halt	Het Alternatief
HBSC	Health Behaviour in School-aged Children
HKOV	Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980
HP4All	Healthy Pregnancy 4 All
HR	Hoge Raad
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
ID	Identiteitsdocument
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
IvenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
Ivho	Inspectie van het Onderwijs
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IREWOC	International Research on Working Children
ITA	Individuele Traject Afdeling
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
JGCN	Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
JLI	Jeugd in Lage Inkomensbuurten
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
KSG	Kinderen Sportief op Gewicht
KWE	Kleinschalige Wooneenheid
KWG	Kinderwoongroep
LAKS	Landelijk Actie Komitee Scholieren
LECK	Landelijk Expertise Centrum Kindermishandeling
LHBTI	Personen die lesbische, homoseksuele of biseksuele gevoelens hebben, personen die transgender zijn en personen met een inter-sekse conditie
LVB	Licht Verstandelijke Beperking
MB	Meervoudige Beperking
MDC-K	Multidisciplinair Centrum Kindermishandeling
METC	Medisch-Ethische Toetsingscommissie

MIT	Massachusetts Institute of Technology
MVT	Memorie van Toelichting
MvV	Machtiging tot voorlopig verblijf
NCKO	Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
NJr	Nationale Jeugdraad
NNGB	Nederlandse Norm Gezond Bewegen
No	Nationale ombudsman
NODO	Nader Onderzoek Doodsoorzaak Minderjarigen
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
NVK	Nederlandse Vereniging Kindergeneeskunde
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PISA	Programme for International Student Assessment
po	Primair Onderwijs
POL	Proces-opvanglocatie
PPSI	Project Preventie Seksuele Intimidatie
Rb	Rechtbank
REC	Regionaal Expertisecentrum
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVP	Rijksvaccinatieprogramma
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SBB	Sport en Bewegen in de Buurt
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEH	Spoed Eisende Hulp
SEO	Structureel Echoscopisch Onderzoek
SHG	Steunpunt Huiselijk Geweld
SIB	Slachtoffer in Beeld
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tbs	Terbeschikkingstelling
TEV	Toegang en Verblijf
TSJ	Transitiecommissie Stelselwijziging Jeugd
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Unicef	United nations children's fund
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VB	Verstandelijke Beperking
Vb	Vreemdelingenbesluit

Vc	Vreemdelingencirculaire
VGv	Vrouwelijke Genitale Verminking
VIC	Very Intensive Care
VN	Verenigde Naties
VN-Comité	VN-Comité voor de Rechten van het Kind / Kinderrechtencomité
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	Voortgezet Onderwijs
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
(V)so	(Voortgezet) speciaal onderwijs
Vsv'er	Voortijdig schoolverlater
VT	Veilig Thuis
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WGBO	Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst
Wjz	Wet op de Jeugdzorg
Wlz	Wet langdurige zorg
WMO	Wet Medisch-Wetenschappelijk Onderzoek
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
ZSM	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht mogelijk
Zvw	Zorgverzekeringswet

