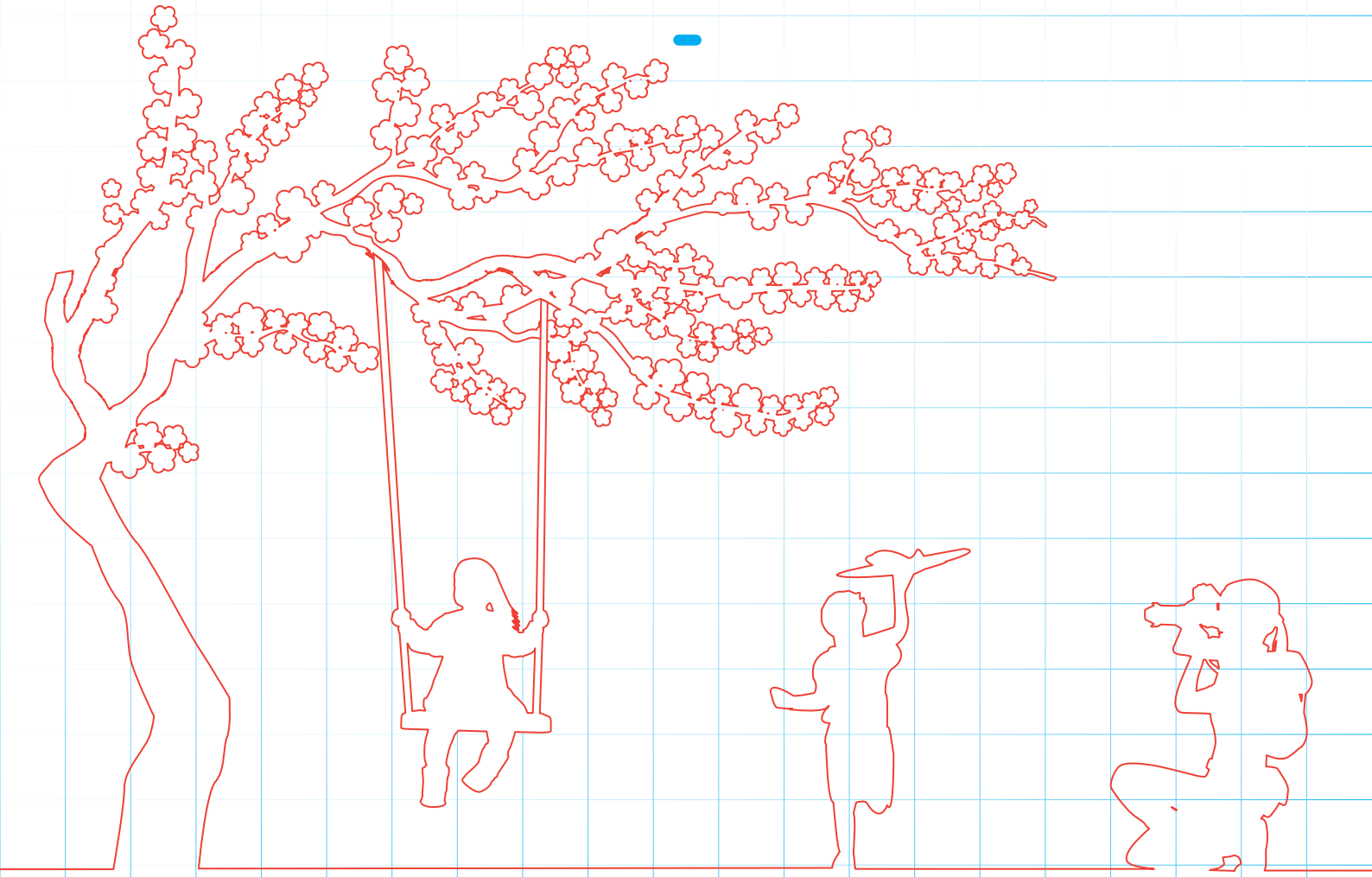
de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

KINDERRECHTENMONITOR

-

2016

-

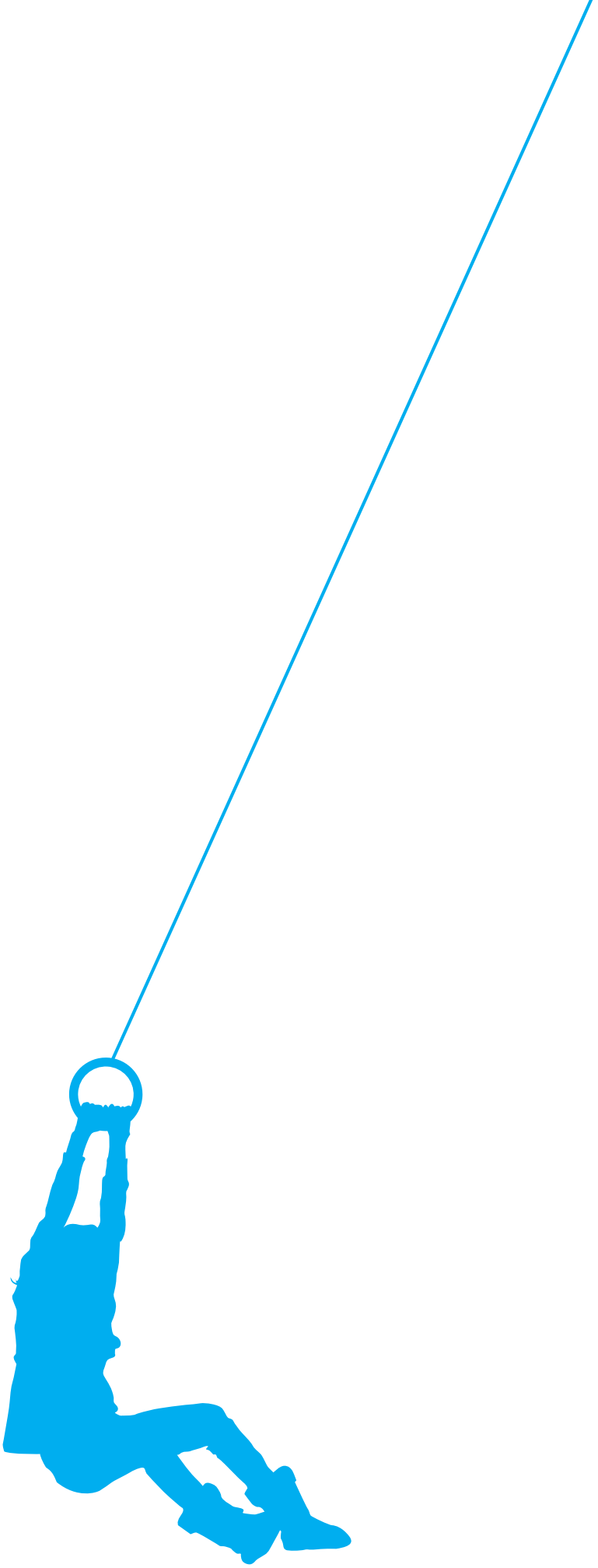


KINDERRECHTENMONITOR

—

2016

—



Colofon

De feitelijke informatie in de Kinderrechtenmonitor 2016 is in opdracht van De Kinderombudsman bijeengebracht door de Afdeling Jeugdrecht en het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden, met dank aan CBS.

Universiteit Leiden

Universiteit Leiden
Coördinatie en redactie:
Mr. Apollonia Bolscher
Dr. Stephanie Rap
Prof. mr. Ton Liefaard
Prof. mr. Peter Rodrigues
Prof. mr. drs. Mariëlle Bruning

Met medewerking van:
Mariëlle Bahlman LL.M. (domein 1)
Karlijn van den Boomen LL.B. (domein 3)
Mr. drs. Yannick van den Brink (domein 3)
Suzy Duivenvoorde LL.B. (domein 2)
Prof. mr. Simone van der Hof (domein 2 en 5)
Ruby Jelicic (domein 1 en 3)
Mr. drs. Maria de Jong-de Kruijf (domein 3)
Dr. mr. Katrien Klep (domein 3)
Mr. Stefan Kok (domein 6)
Céril van Leeuwen LL.M. (domein 5)
Cheryl van Leeuwen LL.B. (Caribisch Nederland)
Mr. Manuela Limbeek (domein 1)
Prof. mr. Isabeth Mijnarends (domein 3)
Dr. Stephanie Rap (domein 5)
Prof. mr. Peter Rodrigues (domein 6)
Mr. Jeanette Satink (domein 2)
Maaike Schoppink LL.M. (domein 5)
Charlotte Vanderhilt LL.B. (domein 4)
Denise Verkroost LL.M. (domein 5)
Mr. Kartica van der Zon (domein 1)

CBS
Dr. Francis van der Mooren

de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

De Kinderombudsman
Coördinatie en eindredactie:
Machteld Wiersma MA

Tekstredactie
Drs. Margit Kranenburg
Drs. Onno Kronenberg

DTP en illustraties
Naomi Jacobs (Creativa Design)

Op verzoek van de Kinderombudsman hebben verschillende Ministeries gegevens aangeleverd over 2014 en 2015. 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 20

Domein 1 - Gezinssamenstelling en alternatieve zorg 26
1.1 Inleiding 27
1.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag 27
1.3 Kinderen en hun gezinssituatie 28
1.3.1 Aantallen 28
1.3.2 Kinderopvang 29
1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing 32
1.4 Familierecht 32
1.4.1 Scheiding en omgang 32
1.4.2 Internationale kinderbescherming 33
1.4.3 Afstamming en afstammingskennis 34
1.4.4 Adoptie 35
1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing 35
1.5 Jeugdzorg 36
1.5.1 Toegang tot jeugdzorg 36
1.5.2 Onder toezicht gestelde kinderen 38
1.5.3 Uithuisgeplaatste kinderen 39
1.5.4 Kinderrechtenbeschouwing 42
1.6 Caribisch Nederland 45
1.6.1 Gezinssituatie 45
1.6.2 Kinderopvang 45
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 55
2.4.4 Kinderrechtenbeschouwing 57
2.5 Kindermishandeling 59
2.5.1 Aard en omvang 59
2.5.2 Preventie van kindermishandeling 60

2.5.3 Signalering en melding van kindermishandeling 61
2.5.4 Civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling 64
2.5.5 Straf- en bestuursrechtelijke aanpak van kindermishandeling 65
2.5.6 Kinderrechtenbeschouwing 66
2.6 Vermiste kinderen 68
2.6.1 Aard en omvang 68
2.6.2 Kinderrechtenbeschouwing 70
2.7 Online veiligheid 70
2.7.1 Aard en omvang internetgebruik 70
2.7.2 Privacy, marketing en economische exploitatie 71
2.7.3 Kinderrechtenbeschouwing 72
2.7.4 Kinderrechtenbeschouwing 74
2.8 Caribisch Nederland 74
2.8.1 Minderjarige slachtoffers 74
2.8.2 Online veiligheid 75
2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing 75
2.9 Conclusies en aanbevelingen 76
2.9.1 Conclusies 76
2.9.2 Aanbevelingen 77

Domein 3 - Vrijheidsbeneming en jeugdstrafrecht 78
3.1 Inleiding 79
3.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag 79
3.3 Jeugdstrafrecht 80
3.3.1 Minderjarige verdachten 80
3.3.2 Minderjarigen en de politie 86
3.3.3 Voorlopige hechtenis van minderjarigen 89
3.3.4 DNA-afname en justitiële documentatie 90
3.3.5 Herstelrecht en slachtofferbeleid 90
3.3.6 Nazorg na verblijf in een JJI 91
3.3.7 Kinderrechtenbeschouwing 91
3.4 Gesloten jeugdhulp 96
3.4.1 Gesloten jeugdhulp in cijfers 96
3.4.2 Wetgeving en beleid 97
3.4.3 Rechtspositie 98
3.4.4 Kinderrechtenbeschouwing 98
3.5 Caribisch Nederland 99
3.5.1 Jeugdstrafrecht 99
3.5.2 Kinderrechtenbeschouwing 101
3.6 Conclusies en aanbevelingen 102
3.6.1 Conclusies 102
3.6.2 Aanbevelingen 103

Domein 4 - Toereikende levensstandaard 104
4.1 Inleiding 105
4.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag 105
4.3 Leefomstandigheden 106
4.3.1 Kinderen in armoede 106
4.3.2 Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats 108
4.3.3 Kinderrechtenbeschouwing 109
4.4 Gezondheid 110
4.4.1 Gezondheid algemeen 110
4.4.2 Kinder- en zuigelingensterfte 111

4.4.3 Toegang tot gezondheidszorg 113
4.4.4 Kinderen met een handicap 114
4.4.5 Psychosociale gezondheid 115
4.4.6 Leefstijl 116
4.4.7 Kinderrechtenbeschouwing 121
4.5 Caribisch Nederland 124
4.5.1 Armoede 124
4.5.2 (On)gelijke behandeling 124
4.5.3 Psychische zorg en middelengebruik 125
4.5.4 Kinderrechtenbeschouwing 125
4.6 Conclusies en aanbevelingen 126
4.6.1 Conclusies 126
4.6.2 Aanbevelingen 127

Domein 5 - Onderwijs 128
5.1 Inleiding 129
5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag 130
5.3 Onderwijsdeelname en onderwijsniveau 131
5.4 Passend onderwijs 131
5.4.1 Passend onderwijs 134
5.4.2 Passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs 134
5.4.3 Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) 134
5.4.4 Kinderrechtenbeschouwing 134
5.5 Toegang tot onderwijs 135
5.5.1 Schoolverzuim en thuiszitters 136
5.5.2 Voortijdig schoolverlaters 139
5.5.3 Kinderrechtenbeschouwing 139
5.6 Kwaliteit van het onderwijs 140
5.6.1 Zwakke scholen 140
5.6.2 Sociale kwaliteit van scholen 141
5.6.3 Kinderrechtenbeschouwing 142
5.7 Veiligheid op school 142
5.7.1 Pesten 142
5.7.2 Discriminatie 143
5.8 Mediagebruik en school 144
5.8.1 Mediagebruik en school 144
5.8.2 Digitalisering van het onderwijs 145
5.8.3 Privacy van kinderen in het onderwijs 145
5.8.4 Digitale geletterdheid 146
5.8.5 Kinderrechtenbeschouwing **148**
5.9 Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen 149
5.9.1 Aard en omvang 149
5.9.2 Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg 150
5.9.3 Kinderrechtenbeschouwing 150
5.10 Caribisch Nederland 151
5.10.1 Kwaliteit van het onderwijs 151
5.10.2 Leerplicht 151
5.10.3 Taalontwikkeling 151
5.10.4 LHBTI-kinderen 152
5.10.5 Kinderrechtenbeschouwing 152
5.11 Conclusies en aanbevelingen 154
5.11.1 Conclusies 154
5.11.2 Aanbevelingen 155

Domein 6 - Minderjarige vreemdelingen 156
6.1 Inleiding 157
6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag 157
6.3 Europese ontwikkelingen 158
6.3.1 Algemene ontwikkelingen in 2015 158
6.3.2 Juridische ontwikkelingen in 2015 159
6.3.3 Kinderrechtenbeschouwing 162
6.4 Gezinsmigratie 162
6.4.1 Gezinsmigratie aantallen 163
6.4.2 Nareizende gezinsleden 163
6.4.3 Gezinsmigratiebeleid 164
6.4.4 Kinderrechtenbeschouwing 165
6.5 Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen 166
6.5.1 Gezinnen met kinderen 166
6.5.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen 169
6.5.3 Kinderrechtenbeschouwing 170
6.6 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring 172
6.6.1 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring 172
6.6.2 Kinderrechtenbeschouwing 173
6.7 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen 174
6.7.1 Toegang tot gezondheidszorg 174
6.7.2 Toegang tot onderwijs 175
6.7.3 Kinderrechtenbeschouwing 175
6.8 Staatloze kinderen 176
6.8.1 Staatloze kinderen 176
6.8.2 Kinderrechtenbeschouwing 176
6.9 Bijzondere toelatingsgronden 178
6.9.1. Kinderpardon 178
6.9.2 Buiten schuld – amv's 179
6.9.3 Kinderrechtenbeschouwing 179
6.10 Relevante beleidsontwikkelingen 180
6.10.1 Kindbruiden 180
6.10.2 Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel 181
6.10.3 Kinderrechtenbeschouwing 183
6.11 Conclusies en aanbevelingen 184
6.11.1 Conclusies 184
6.11.2 Aanbevelingen 185

Slotbeschouwing en bronnen 186
Slotbeschouwing: Vijf jaar Kinderrechtenmonitor in tien fundamentele zorgpunten 187
Bronnen inleiding 197
Bronnen domein 1 198
Bronnen domein 2 203
Bronnen domein 3 211
Bronnen domein 4 215
Bronnen domein 5 222
Bronnen domein 6 230
Bronnen slotbeschouwing 236

Lijst van afkortingen 238

Voorwoord

Voor u ligt de kinderrechtenmonitor 2016: een jubileumeditie. Vijf jaar achtereen is op vergelijkbare wijze informatie verzameld over wet- en regelgeving en beleid die van invloed zijn op de levens van kinderen in ons land. Deze jaren kenmerken zich door grote veranderingen. Door steeds op een zelfde manier te monitoren kunnen we nu aangeven hoe deze veranderingen voor kinderen hebben uitgepakt.

In de slotbeschouwing van deze vijfde monitor benoem ik tien zorgpunten die gelet op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren om aandacht vragen. De decentralisatie van de jeugdhulp is vanzelfsprekend een belangrijke verandering geweest en een grote opgave voor gemeenten. Gemeenten spelen sindsdien een steeds belangrijker rol in het zorgen voor het welzijn van kinderen en het creëren van kansen. Eén van mijn constateringen is dat de lokale voorzieningen voor kinderen en jongeren die jeugdhulp nodig hebben nog niet op orde zijn. Dit geldt ook voor kinderen die te maken krijgen met geweld. De kinderen die opgroeien in armoede, dat aantal is de afgelopen vijf jaar met 80.000 toegenomen, zijn eveneens afhankelijk van de lokaal ingerichte voorzieningen. Hierover, maar bijvoorbeeld ook over het onderwijs en het strafrecht, heb ik in mijn slotbeschouwing zorgpunten geformuleerd.

De situatie van kinderen is Caribisch Nederland verdient extra aandacht. Uit de afgelopen edities van de Kinderrechtenmonitor blijkt dat kinderen in Caribisch Nederland niet dezelfde rechten hebben als kinderen in het Europees Nederland. Complicerend is dat er weinig gegevens over deze kinderen beschikbaar zijn. We weten inmiddels dat armoede een groot probleem is en de vaak alleenstaande moeders meerdere banen hebben om te kunnen voorzien in het (dure) levensonderhoud op de eilanden.

Cijfers zeggen veel, niet alles

Dit is de vijfde Kinderrechtenmonitor, het is de eerste sinds mijn aantreden als Kinderombudsvrouw. De cijfers en de terugblik op belangrijke ontwikkelingen bieden inzicht en inspiratie. Maar de gegevens in deze monitor zeggen niet alles en de rol van kinderen bij de totstandkoming van de monitoren is relatief klein.

Ik wil daarom een vertaalslag maken van de gegenereerde informatie naar hoe kinderen hun eigen leven ervaren. Van tabel naar praktijk, van cijfers naar kinderen. Daarom presenteer ik gelijktijdig met deze kinderrechtenmonitor ook de resultaten van de Kinderrechtentour die ik met mijn team heb gemaakt. De afgelopen maanden hebben we met honderden kinderen gesproken om van hen te horen wat er goed gaat in hun leven en wat er moet verbeteren. De stem van kinderen levert een nieuwe invalshoek op die in mijn optiek voor politici, beleidsmakers, professionals van grote toegevoegde waarde is.

Ik wens u veel inspiratie toe bij het lezen van deze monitor.

Margrite Kalverboer
de Kinderombudsvrouw

De domeinen in vogelvlucht

Domein 1 Gezinssituatie en alternatieve zorg

- In Nederland wonen 3,4 miljoen minderjarigen, 516 duizend minderjarigen wonen in een eenoudergezin.
- De afgelopen vijf jaar is het aantal minderjarigen dat te maken krijgt met een scheiding licht gestegen. In 2011 waren dat er ruim 33 duizend, in 2014 bijna 36 duizend.
- In 2015 maakten ruim 365 duizend minderjarigen gebruik van een vorm van jeugdhulp.
- Er zijn zorgen over de toegang en kwaliteit van de gedecentraliseerde jeugdhulp. Zo zijn er wachtlijsten bij de wijkteams en bij de aanbieders van jeugdhulp, komt de samenwerking tussen ketenpartners nog niet goed van de grond en lijken niet alle jongeren in beeld te zijn.
- Voor kinderen die uit huis geplaatst zijn in 2015 geldt dat zij steeds vaker op een gezinsvervangende plek worden geplaatst. Dat is een zeer positieve ontwikkeling. Zorgelijk is echter dat het zicht op kinderen in residentiële instellingen steeds beperkter lijkt te worden.
- Het aantal kinderen dat in een jeugdbeschermingszaak wordt vertegenwoordigd door een bijzondere curator is nog altijd relatief zeer laag.
- In 2015 wonen er 5600 kinderen en jeugdigen van 0 tot 20 jaar op de BES-eilanden.
- Om te zorgen dat de kwaliteit van de jeugdzorg in Caribisch Nederland gewaarborgd blijft en dat er toezicht is op de jeugdzorgaanbieders en de gezinsvoogdij-instellingen, is een wettelijk kader voor de kwaliteit van deze jeugdzorg gecreëerd dat per 1 juli 2016 in werking is getreden.

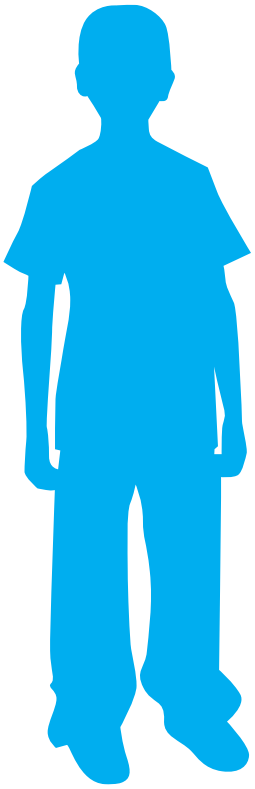
Domein 2 Bescherming tegen exploitatie en geweld

- In 2015 zijn 291 minderjarigen als slachtoffer van mensenhandel geregistreerd. De registratie van slachtoffers blijft een aandachtspunt om dat deze cijfers nog steeds geen compleet beeld geven.
- Zowel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel als de Commissie Lenferink hebben hun zorgen geuit over het gebrek aan expertise binnen de gemeenten en wijkteams waar het gaat om opvang en hulpverlening voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.
- In september 2017 worden de resultaten gepresenteerd van nieuw prevalentieonderzoek naar kindermishandeling. Uit voorgaand onderzoek weten we dat ruim 118 duizend kinderen per jaar worden verwaarloosd of mishandeld.
- In 2015 hebben de 26 Veilig Thuis-organisaties ongeveer 45.000 meldingen van kindermishandeling ontvangen.
- Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de preventie van kindermishandeling en voor de hulp aan kinderen nadat ze huiselijke geweld hebben meegemaakt. Veel gemeenten zijn hier nog onvoldoende op voorbereid of hebben de groep kinderen nog te weinig in beeld.

- In 2015 is er discussie gevoerd over het al dan niet verplicht stellen van het melden van kindermishandeling bij Veilig Thuis. Door een aanpassing van de Wet Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling worden professionals in sommige ernstige gevallen van (vermoedens van) kindermishandeling hier mogelijk toe verplicht.
- De Kinderombudsman heeft in 2015 gepleit voor een betere monitoring van de veiligheid en het herstel van mishandelde kinderen door Veilig Thuis.
- Het aantal meldingen van mogelijk online seksueel misbruik is gestegen, het gaat vooral om kinderporno. Sextortion lijkt eveneens te zijn toegenomen. De minister van VenJ overweegt om sextortion en sexchatting strafbaar te stellen.
- In Caribisch Nederland is er nog weinig overeenstemming in de handelswijze van professionals bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Wel is er inmiddels een opgesteld plan voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Een onderdeel hiervan is de oprichting van een meldpunt kindermishandeling en een kindertelefoon (op Bonaire).

Domein 3 Jeugddetentie en jeugdstrafrecht

- In 2015 zijn er in totaal 1437 jeugdigen met een strafrechtelijke titel ingestroomd in een JJI, 22 procent minder ten opzichte van 2011.
- De populatie binnen de JJI's is vanwege de invoering van het adolescentenstrafrecht veranderd. Het aantal jeugdigen van 18 jaar en ouder is in 2015 opgelopen.
- De toepassing van de vrijheidsbeneming van minderjarige verdachten in Nederland blijft een belangrijk punt van zorg. In Nederland worden minderjarige verdachten tijdens de inverzekeringstelling in dezelfde voorziening vastgehouden als volwassen verdachten. Het is opmerkelijk dat niet-vrijheidsbenemende alternatieven voor de inverzekeringstelling van minderjarigen ontbreken.
- Het aandeel van de voorlopig gehechten blijft onverminderd hoog binnen de totale minderjarige populatie in JJI's.
- Op dit moment worden minderjarige verdachten niet uitsluitend verhoord door gespecialiseerd politiepersoneel dat getraind en geschoold is in het verhoren van minderjarigen.
- Nieuw in 2015 zijn de voorlopige machtiging gesloten jeugdhulp en de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp. Daardoor is plaatsing van jongeren in de instelling voor gesloten jeugdzorg mogelijk zonder rechtelijke toets. Omdat deze machtigingen op gespannen voet staan met het IVRK is het van belang dat er goed zicht is op de praktijk.
- Het is zorgelijk dat er in Caribisch Nederland nog geen apart systeem voor het jeugdstrafrecht is ontwikkeld. Tot op heden zijn er ook maar weinig strafrechtelijke voorzieningen gericht op jeugdigen.

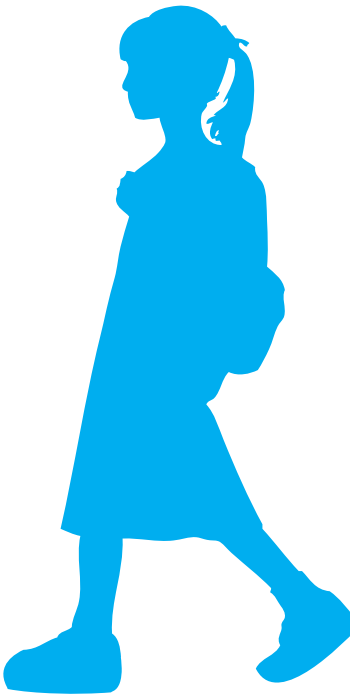


Domein 4 – Toereikende levensstandaard

- Tussen 2011 en 2014 is het totaal aantal kinderen in armoede met 80 duizend toegenomen. In 2014 ging het om 421 duizend kinderen van 0 tot 18 jaar. Voor 131 duizend van hen geldt dat ze langdurig, dat wil zeggen vier jaar of langer in een gezin wonen onder de lage-inkomensgrens. Het risico op armoede is het grootst voor kinderen in eenoudergezinnen en in niet-westerse huishoudens.
- Positief is dat gemeenten steeds vaker het kindpakket inzetten. Het bereik onder de doelgroep is hierbij nog wel een knelpunt. Ook moeten gemeenten jongeren en kinderen actiever betrekken bij de invulling van het pakket. Om de aanpak van armoede verder te verbeteren is het ook nodig dat de effectiviteit van het kindpakket in kaart wordt gebracht.
- In 2017 doet de Kinderombudsman zelf vervolgonderzoek naar kinderen in armoede en de verbeteringen voor de ondersteuning op gemeentelijk niveau.
- Ook in 2015 zijn er geen duidelijke cijfers over het aantal jongeren zonder vaste woon-of verblijfplaats buiten de maatschappelijke opvang. Het aantal kinderen in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is eveneens onbekend.
- Sinds januari 2015 is de GGZ overgeheveld van de Zorgverzekeringswet naar de Jeugdwet, waardoor de verantwoordelijkheid voor de GGZ en jeugd-GGZ sindsdien ligt bij de gemeente. De toegang tot en de verwijzing naar de jeugd-GGZ verliepen in 2015 op veel plaatsen niet goed.
- De grote bureaucratische druk voor ouders met kinderen die veel zorg nodig hebben is problematisch.
- Het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is op 14 juli 2016 in werking getreden. Om de toegekende rechten uit het verdrag te kunnen realiseren, moet de overheid onderzoeken hoeveel kinderen een of meerdere handicaps hebben.
- Het aandeel jongeren met overgewicht schommelde de afgelopen vijf jaar. Ruim een op de tien jongeren van 12 tot 18 jaar in Nederland is in 2015 te zwaar.
- Armoede blijft een van de grootste problemen in Caribisch Nederland. Per 1 januari 2016 is ter bestrijding van de armoede onder kinderen een inkomensafhankelijke kinderbijslag ingevoerd.

Domein 5 – Onderwijs

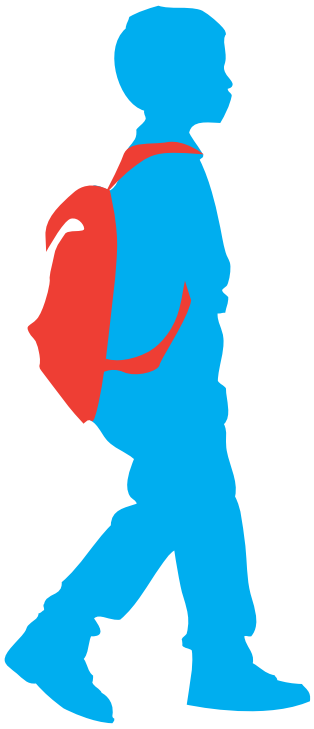
- In het schooljaar 2015-2016 hebben bijna alle 4- tot 18-jarigen een opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs gevolgd.
- De verschillen tussen leerlingen met lager opgeleide en hoger opgeleide ouders nemen toe. Leerlingen met laagopgeleide ouders maar met dezelfde intelligentie als leerlingen met hoger opgeleide ouders, stromen vaker door naar een lager onderwijsniveau.
- In de doorontwikkeling van passend onderwijs blijft aandacht nodig voor het mogelijk maken van maatwerk, met name voor kinderen voor wie een combinatie van onderwijs en jeugdhulp of zorg nodig is.
- Over het functioneren van passend onderwijs in het mbo is nog weinig bekend, afgezien van een startmeting in 2015 in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.
- In het schooljaar 2014-2015 waren er bijna 10.000 'thuiszitters' , ruim 6000 van die thuiszitters volgden binnen 3 maanden weer onderwijs. In de komende jaren moet blijken of het lukt om het aantal thuiszitters drastisch te verminderen en of het gesloten 'Thuiszitterspact' hiervoor behulpzaam is.



- Vanaf augustus 2016 ziet de Inspectie van het Onderwijs toe op naleving van deze wet Sociale Veiligheid op School. Daarnaast is verder onderzoek nodig naar de effectiviteit van de nieuwe regelgeving rondom pesten en de pestprotocollen van scholen.
- De aandacht voor digitale geletterdheid in het onderwijs is onvoldoende. De verschillen in digitale geletterdheid worden steeds groter tussen kinderen die digitaal wel in voldoende mate kunnen meekomen en kinderen die digitaal achterblijven.
- Er is geen passend onderwijsaanbod voor iedere individuele leerling in een (gesloten) jeugdhulp- of behandelinstelling. Voor deze groep is ook de continuïteit van de schoolloopbaan na afloop van het onderwijs in geslotenheid een zorgpunt.
- Volgens de Inspectie van het Onderwijs hebben steeds meer onderwijsinstellingen op de BES-eilanden de basiskwaliteit bereikt.
- In Caribisch Nederland is de komende jaren extra aandacht nodig voor de preventie van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten.

Domein 6 – Minderjarige vreemdelingen

- De herverdeling van asielzoekers binnen de EU en de hervestiging van vluchtelingen verlopen moeizaam. De situatie van vluchtelingenkinderen speelt in de discussie onvoldoende een rol.
- Er is nog steeds geen duidelijke verwijzing naar het belang van het kind opgenomen in het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid buiten de werkinstructie over artikel 8 EVRM. De vertraagde gezinsherenigingsprocedures vormen een ander belangrijk zorgpunt.
- In 2015 steeg het aantal asielzoekers aanzienlijk. Het ging in 2014 om 21.810 asielzoekers. In 2015 waren dit er volgens het CBS 58.880, waarvan 19.010 kinderen en jongeren, inclusief 3.859 alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv's). Van hen kwamen veel asielzoekers, vooral Syrische en Eritrese asielzoekers, in aanmerking voor een asielstatus op grond van de veiligheidssituatie in hun land.
- Minderjarige vreemdelingen werden in 2015 in grootschalige centra met beperkte voorzieningen opgevangen, vaak ook in noodopvangen. Ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen werden soms nog in grootschalige campussen opgevangen.
- Het aantal kinderen van gezinnen in bewaring is afgenomen, de duur van deze bewaring is bekort en er is geïnvesteerd in de omstandigheden.
- Het aantal ongedocumenteerden in Nederland lijkt terug te lopen en daarmee ook het aantal minderjarigen zonder verblijfsrecht. Dat neemt niet weg dat er zich nog problemen voordoen bij de toegang tot de gezondheidszorg, het onderwijs en de adequate levensstandaard
- Het aangekondigde wetsvoorstel voor een vaststellingsprocedure voor staatloosheid heeft twee jaar op zich laten wachten. Uit de toelichting bij de regeling die ter consultatie is voorgelegd blijkt dat het kabinet bang is dat de ouders op oneigenlijke wijze van een dergelijke regeling gebruik zouden kunnen maken.
- Het belang van het kind zoals neergelegd in artikel 3 IVRK is nog onvoldoende in het vreemdelingenrecht geborgd. De kanttekeningen die geplaatst worden bij de Regeling langdurig verblijvende kinderen vloeien hieruit voort.



Inleiding

Deze vijfde Kinderrechtenmonitor brengt in beeld hoe het in 2015 gesteld was met de rechten van kinderen in Nederland. De monitor presenteert cijfermateriaal en recente ontwikkelingen op het terrein van wetgeving, beleid, rechtspraak en onderzoek. De beoordeling van de situatie van kinderen en aanbevelingen voor verbeteringen gebeurt op basis van het *Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind* (IVRK of Kinderrechtenverdrag) en de aanbevelingen van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind (ook Kinderrechtencomité of Comité genoemd).

De Kinderrechtenmonitor gaat over alle kinderen in Nederland. In Nederland wonen ruim 3,4 miljoen kinderen; een op de vijf van de iets meer dan 17 miljoen inwoners is jonger dan 18 jaar (CBS, 2016a). 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).

De Kinderrechtenmonitor is net zoals voorgaande jaren opgebouwd uit 6 thematische domeinen. Elk domein geeft inzicht in de situatie van kinderen en hun rechten in Nederland, zowel positieve punten als knelpunten. Ieder domein sluit af met conclusies en aanbevelingen die laten zien hoe Nederland beter invulling kan geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Kinderrechtenverdrag.

Deze vijfde Kinderrechtenmonitor is een jubileumeditie en dat biedt aanleiding om terug te blikken op de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar. Voor zover mogelijk bevatten de verschillende domeinen cijfermatige weergaves van de positie van kinderen over de jaren 2011-2015 (zie ook *III Methode van onderzoek*) . Ook wordt er voor zover relevant in de *Kinderrechtenbeschouwingen* kort teruggeblikt op de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar. Tot slot blikken we in de slotbeschouwing terug op de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar aan de hand van tien fundamentele zorgpunten.

I Het mandaat van de Kinderombudsman en het Kinderrechtencomité

Het Kinderrechtenverdrag gaat over 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 ook 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 werd in 1995 partij 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 over 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 over een individuele klachtenprocedure voor kinderen (UN Doc. A/C.3/66/L.66) heeft Nederland nog niet getekend.

Nederland heeft drie voorbehouden gemaakt bij het IVRK. Ten eerste betreft dit artikel 26. Dit voorbehoud verplicht Nederland niet 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 (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 Nederland dit artikel in beginsel erkent, maar dat dit niet in de weg staat aan het berechten van jongeren van zestien of zeventien jaar (ten tijde van het plegen van het delict) via het volwassenenstrafrecht. Als gevolg hiervan kunnen jongeren worden opgesloten samen met volwassenen. Het Kinderrechtencomité heeft Nederland in haar laatste *Concluding Observations* opnieuw gevraagd deze voorbehouden in te trekken (Kinderrechtencomité, 2015, par. 7).

Om te controleren of de bepalingen in het Kinderrechtenverdrag ook daadwerkelijk 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.

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 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). Daarop heeft Nederland op 1 april 2011 een Kinderombudsman ingesteld. De Kinderombudsman is ondergebracht bij het instituut van de Nationale Ombudsman en legt verantwoording af aan de Eerste en Tweede Kamer (Staatsblad 2010, 716).

De Kinderombudsman heeft volgens de wet als taak te bevorderen dat de rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties (artikel 11b lid 1 Wet Nationale Ombudsman). De Kinderombudsman doet dit in elk geval door: voor te lichten en informatie te geven over de rechten van jeugdigen; gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal over wetgeving die en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt; het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van jeugdigen naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging; het toezicht houden op de wijze waarop klachten van jeugdigen of hun wettelijke vertegenwoordigers door de daartoe bevoegde instanties, niet zijnde de ombudsman, worden behandeld (artikel 11b lid 2 Wet Nationale Ombudsman). Ook staat in de wet dat bij de uitvoering van zijn taken, de Kinderombudsman zo veel mogelijk rekening houdt met de mening van jeugdigen zelf overeenkomstig artikel 12 van het kinderrechtenverdrag, met de belangen van jeugdigen en met hun belevingswereld (art 11b lid 3 Wet Nationale Ombudsman).

Het Kinderrechtencomité noemt in de nieuwste rapportage over Nederland het installeren van de Kinderombudsman een positieve ontwikkeling. 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).

Caribisch Nederland

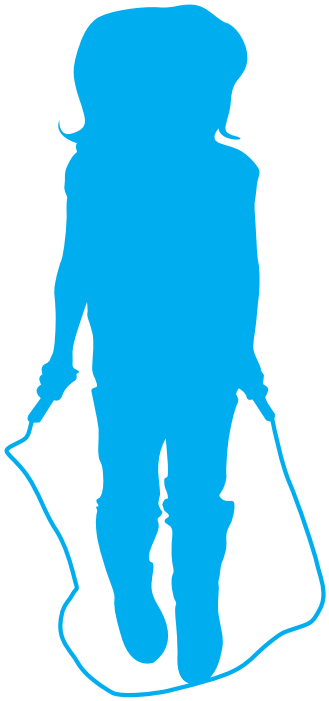
Caribisch Nederland behoort tot het werkgebied van de Kinderombudsman: het gaat om de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. In Caribisch Nederland is de Nederlandse wetgeving van toepassing of de voormalige Nederlands-Antilliaanse wetgeving (met toevoeging 'BES'). De internationale mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa gelden niet altijd voor de BES-eilanden. Het Kinderrechtenverdrag is echter wel 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 objectief en redelijk gerechtvaardigd kán zijn. Wel moet in beide landsdelen naar een gelijkwaardig niveau van bescherming worden toegewerkt (CRM, 2013).

De Kinderrechtenmonitor besteedt aandacht 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 2016 is per domein – met uitzondering van domein 6 – een aparte paragraaf opgenomen over de situatie op de BES-eilanden.

II Reacties op de Kinderrechtenmonitor 2015

De Kinderombudsman heeft op 8 december 2015 de Kinderrechtenmonitor 2015 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. Verbeter de positie van kwetsbare kinderen.
   1.1 Kinderen die jeugdhulp of zorg zoeken
   1.2 Kinderen die het slachtoffer zijn van geweld
   1.3 Kinderen die opgroeien in armoede
   1.4 Kinderen die naar Nederland gevlucht zijn
   1.5 Kinderen die in Caribisch Nederland wonen
2. Stel de belangen van kinderen voorop.
3. Maak werk van participatie.
4. Neem als Rijk en gemeenten samen verantwoordelijkheid voor kinderrechten.



Op 14 maart 2016 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 2015 (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 839, nr. 506). In de 12 pagina's tellende kabinetsreactie wordt op de aanbevelingen per domein ingegaan. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité in 2015 geeft de staatssecretaris aan dat hij bereid is samen te werken met relevante organisaties om de situatie voor de kinderen in Nederland te verbeteren.

III Methode van onderzoek

Na het verschijnen van de eerste Kinderrechtenmonitor in mei 2012, de tweede in september 2013, de derde in december 2014 en de vierde in december 2015 heeft de Kinderombudsman opnieuw opdracht gegeven aan de Universiteit Leiden voor het ontwikkelen van een advies ten behoeve van de Kinderrechtenmonitor 2016. Op grond van zijn wettelijke bevoegdheid heeft de Kinderombudsman cijfers, informatie over beleid en wetgeving opgevraagd bij de Nederlandse overheid. Op basis van de verzamelde gegevens en uitgevoerde analyses en adviezen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft de Kinderombudsman met medewerking van de Universiteit Leiden deze monitor ontwikkeld.

Zes domeinen

Om vergelijking met voorgaande jaren mogelijk te maken, gebruikt deze monitor dezelfde zes kinderrechtendomeinen als in de vorige edities:

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 2016 is tot stand gekomen in samenwerking 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 bij het duiden van het verzamelde cijfermateriaal.

De monitor presenteert voor elk van de kinderrechtendomeinen en de daarbinnen besproken thema's cijfermateriaal dat zoveel mogelijk aansluit op gegevens in de vorige monitor. Daarnaast worden recente ontwikkelingen geschetst op het terrein van wetgeving, beleid, rechtspraak en onderzoek. Uitgangspunt is het weergeven van de meest actuele cijfers. Dit jaar is er wederom voor gekozen om de monitor in december uit te brengen, zodat zoveel mogelijk cijfers over het voorgaande jaar – 2015 – beschikbaar zijn en meegenomen kunnen worden.

Niet op ieder deelonderwerp is het mogelijk om cijfers uit 2015 te rapporteren. In sommige gevallen zijn deze cijfers niet (jaarlijks) beschikbaar. In dat laatste geval worden de cijfers uit het meest recente peiljaar genoemd. In het domein Onderwijs hebben de cijfers betrekking op schooljaren. Meestal betreft dat het schooljaar 2014-2015 of 2015-2016.

Zoals gezegd gaat deze monitor over minderjarigen, kinderen en jongeren tot 18 jaar. Waar mogelijk worden cijfers gepresenteerd uitgesplitst naar leeftijd of verschillende leeftijdscategorieën. Een aantal domeinen presenteert ook gegevens over jongvolwassenen tot 20 of 23 jaar. Daar wordt dan 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', dit zijn indicatoren die een beeld geven van de implementatie van kinderrechten, zijn niet beperkt tot statistische data en deze monitor bestaat dan ook niet uit louter cijfers. De monitor 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. Per deelonderwerp volgt een kinderrechtelijke analyse in een kinderrechtenbeschouwing. Op die manier wordt de praktijk getoetst aan het Kinderrechtenverdrag en worden aandachtspunten geformuleerd die van belang zijn voor de praktische implementatie van het Kinderrechtenverdrag in de toekomst. Soms komen ook relevante Europese ontwikkelingen aan bod.

Het rapportagejaar betreft 2015. In incidentele gevallen zijn ontwikkelingen uit 2016 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 ontstaat een beeld van ontwikkelingen op langere termijn en kunnen op basis van ervaringen uit het verleden suggesties worden gedaan voor oplossingen in de toekomst. De aanbevelingen aan het einde van ieder domein moeten in samenhang met de kinderrechtenbeschouwingen gelezen worden.

De Kinderombudsman heeft voor deze monitor cijfers en beleidstoelichtingen opgevraagd bij de betrokken ministeries. Op een groot deel van deze vragen zijn antwoorden verkregen. Nadien hebben de ministeries nog toelichtingen verstrekt naar aanleiding van aanvullende vragen van de onderzoekers. Dank is verschuldigd aan alle betrokken medewerkers van de ministeries, die gegevens hebben aangeleverd en waar nodig extra uitleg en aanvullingen hebben gegeven.

Terugblik vijf jaar Kinderrechtenmonitor

Zoals gezegd is in deze jubileumeditie van de Kinderrechtenmonitor een terugblik op de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar verwerkt. Dat wil zeggen dat de kerncijfers die in de domeinen worden gepresenteerd zoveel mogelijk de jaren 2011 tot en met 2015 beslaan. Niet op alle terreinen is het echter mogelijk omdat cijfers niet (jaarlijks) beschikbaar zijn. Ook geldt dat de situatie van kinderen in Caribisch Nederland pas vanaf 2014 is beschreven in de Kinderrechtenmonitor. Behalve een cijfermatige terugblik wordt in iedere kinderrechtenbeschouwing voor zover mogelijk gerefereerd aan de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar. Aan de hand van tien fundamentele zorgpunten blikken we in de Slotbeschouwing terug op de belangrijkste ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren op de zes thematische domeinen hebben voorgedaan.

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:

- Mw. mr. M. Berger, juridisch adviseur, Defence for Children;
- Dr. I. Boerefijn, coördinerend beleidsadviseur College voor de Rechten van de Mens;
- 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;
- Drs. K. Kloosterboer, kinderrechtendeskundige bij Kind met recht ;
- Mw. N. Landsmeer, kinderarts sociale pediatrie, gespecialiseerd in risicosignalering en medische diagnostiek van kindermishandeling;
- Mw. mr. drs. C. van Os, onderzoeker bij het Onderzoeks- en Expertisecentrum voor Kinderen en Vreemdelingenrecht, Rijksuniversiteit Groningen;
- Drs. J. Pardoen, Bureau Jeugd & Media;
- Dhr. R. Pijpers, strategisch adviseur digitale vaardigheden Kennisnet;
- Drs. C. Roozemond, voorzitter Ingrado, Vereniging voor leerplicht en RMC.

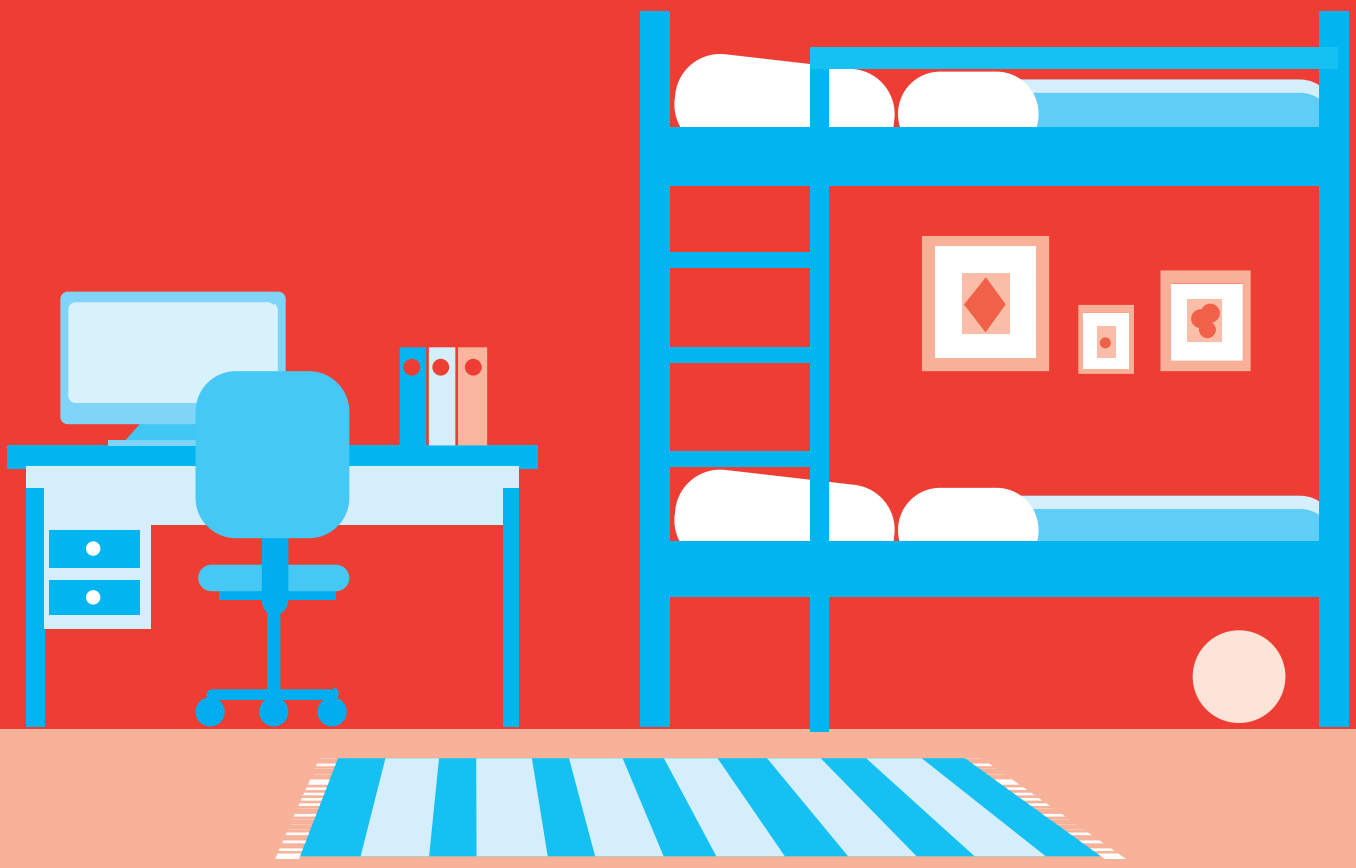
IV Leeswijzer

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, waar mogelijk gevolgd door een terugblik over de afgelopen vijf jaar en 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 verschillende thema's op een gedegen wijze in kaart te kunnen brengen. Elk domein eindigt met een korte conclusie en een aantal aanbevelingen per thema.

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



1.1

Inleiding

Kinderen groeien op in steeds meer verschillende gezinsvormen. Een gezin met een vader en een moeder komt het meest voor, maar het aantal kinderen dat bij een van de ouders woont, is de afgelopen vijf jaar toegenomen. Het is van belang dat de omgeving waarin kinderen opgroeien veilig is. Als de veiligheid en ontwikkeling van het kind in gevaar komen, dan moet de overheid ingrijpen en kan het gezin te maken krijgen met jeugdhulp of jeugdbescherming. In het uiterste geval kan een kind in een pleeggezin of jeugdinstelling geplaatst worden. Het jaar 2015 was het jaar waarin de Jeugdwet is ingevoerd. Vanaf dat moment zijn gemeenten verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jongeren en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen. Dit hoofdstuk begint met de gezinssituatie van kinderen. Vervolgens is er aandacht voor de kinderopvang. Daarna 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 staan toegang tot jeugdzorg en de positie van onder toezicht gestelde en uit huis geplaatste kinderen centraal. Het hoofdstuk eindigt met de situatie van kinderen in Caribisch Nederland.

1.2

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 (artikel 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 (artikel 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 (artikel 6 IVRK) en beschermd wordt tegen kindermishandeling en verwaarlozing (artikel 19 IVRK). Alleen onder strenge voorwaarden mogen kinderen en hun ouders gescheiden worden (artikel 9 IVRK). Het kind dat gescheiden leeft van de ouders, heeft recht op regelmatig contact met de ouders (artikel 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 (artikel 20 IVRK), bijvoorbeeld door een uithuisplaatsing in een pleeggezin of

instelling. Het kind heeft recht op een regelmatige evaluatie van deze plaatsing (artikel 25 IVRK). Belangrijk is hierbij dat het kind een stem krijgt en gehoord wordt in alle zaken die hem of haar aangaan, ook door de rechter (artikel 12 IVRK; zie ook artikel 9 lid 2). In artikel 3 staat 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 (artikel 39 IVRK).

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

Voor 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 (artikel 21 IVRK).

Figuur 1.1 Kinderen (0 tot 18 jaar) naar gezinssituatie

Bron: CBS.

1.3 Kinderen en hun gezinssituatie

1.3.1 Aantallen

Nederland telde op 1 januari 2016 ruim 3,4 miljoen minderjarigen. In totaal wonen er bijna 17 miljoen mensen in Nederland. Dat betekent dat een op de vijf inwoners jonger is dan 18 jaar. Van deze kinderen hadden 261 duizend een westers allochtone afkomst en 583 duizend een niet-westers allochtone afkomst. De term 'allochtoon' wordt gebruikt voor personen van wie een of beide ouders in het buitenland zijn geboren (CBS, 2016a). In 2015 werden 171 duizend kinderen geboren, hierbij gaat het om levendgeborenen. Dit zijn kinderen die na de geboorte enig teken van leven hebben vertoond, ongeacht de zwangerschapsduur. Dit zijn er net zoveel als in 2011. Wel is het zo dat ten opzichte van 2013 juist sprake is van een lichte stijging van het aantal geboorten (CBS, 2015i).

Van de minderjarige kinderen woont 98 procent bij een (15 procent) of beide (83 procent) ouders (CBS, 2015a). Het aantal kinderen dat bij een van de ouders woont, is de afgelopen vijf jaar toegenomen. In 2011 woonden 384 duizend minderjarigen in een eenoudergezin, in 2015 waren dat er 516 duizend (CBS, 2015b). Als kinderen bij een van beide ouders wonen, is dat tien keer zo vaak bij de moeder als bij de vader.

Naarmate de leeftijd van kinderen toeneemt, neemt ook het aandeel kinderen in een eenoudergezin toe: in 2015 woonde 8,5 procent van de 0-jarigen in een eenoudergezin, tegen 20,1 procent van de 17-jarigen (CBS, 2015b). Dat het aandeel kinderen in een eenoudergezin sinds 2011 is toegenomen, geldt voor alle leeftijden.

In 2015 woonde 8,5 procent van de 0-jarigen in een eenoudergezin, tegen 20,1 procent van de 17-jarigen

Van alle jongeren tot en met 15 jaar woont 4 procent bij een van beide juridische ouders (zowel biologische ouders als adoptieouders) en zijn of haar nieuwe partner. Dit aandeel is de afgelopen vijf jaar weinig veranderd (CBS, 2015c).

Nederland telde op 1 januari 2016 1,6 miljoen gezinnen met minderjarige kinderen. Het zijn er 28 duizend minder dan in 2011. Het gaat om 1,5 miljoen ouderparen en 352 duizend gezinnen met een alleenstaande ouder. Bij de ouderparen had 28 procent 1 thuiswonend kind, bij de eenoudergezinnen is dat 51 procent (CBS, 2016f). Wonen kinderen bij een alleenstaande ouder dan geldt dus voor de helft van hen dat ze geen thuiswonende broertjes of zusjes

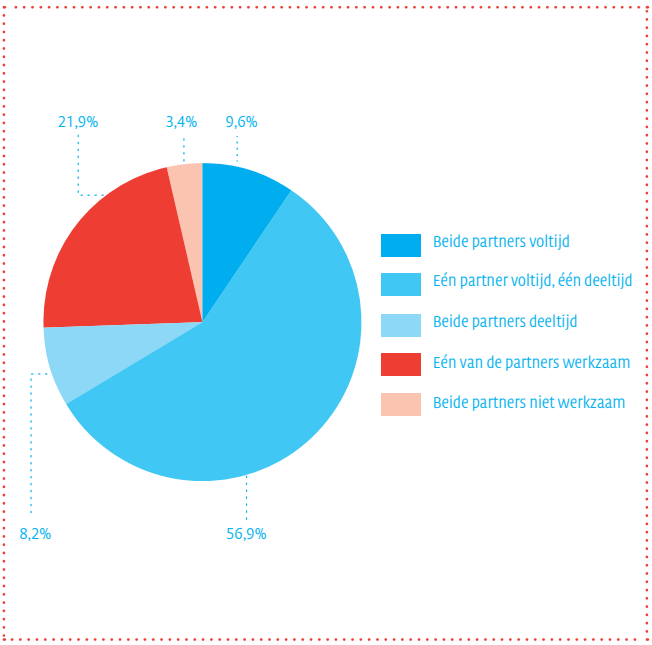
hebben. Het aantal gezinnen met drie of meer kinderen is de laatste jaren afgenomen. Het gaat wel om een momentopname van de gezinnen: een kind dat nu enig kind is hoeft dat natuurlijk niet te blijven. Ook geldt voor een deel van de gezinnen dat kinderen het ouderlijk huis al hebben verlaten, waardoor het CBS hen niet meer tot het gezin rekent.

1.3.2 Arbeid ouders en kinderopvang

Werk en zorg voor het gezin combineren is gebruikelijk onder de ouders van nu. Voor drie kwart van de ouderparen met minderjarige kinderen geldt dat beide ouders betaald werk hadden in 2015. Hoewel het steeds gebruikelijker is dat beide ouders werken, is die stijgende trend niet terug te zien in de cijfers over het gebruik van kinderopvang in de afgelopen vijf jaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het in deze periode economisch minder goed ging in Nederland en mensen hun baan kwijtraakten. Als een van beide ouders werkloos is, is er over het algemeen minder geld te besteden aan de kinderdagopvang (CBS, 2014a). De arbeidsparticipatie van de totale bevolking is daardoor ook lager dan vijf jaar geleden. Wordt een vergelijking gemaakt met de situatie tien jaar geleden, dan is die toename wel te zien: in 2005 was van 68 procent van de ouderparen beide partners aan het werk.

De meest voorkomende situatie is dat één ouder voltijds werkt (35 uur of meer per week) en de andere ouder in deeltijd (CBS, 2015d). Van een op de tien ouderparen werken beide ouders voltijds. Dit aandeel is ook de afgelopen vijf jaren gestaag gegroeid.

Figuur 1.2 **Arbeidsparticipatie ouderparen met minderjarige kinderen, 2015**

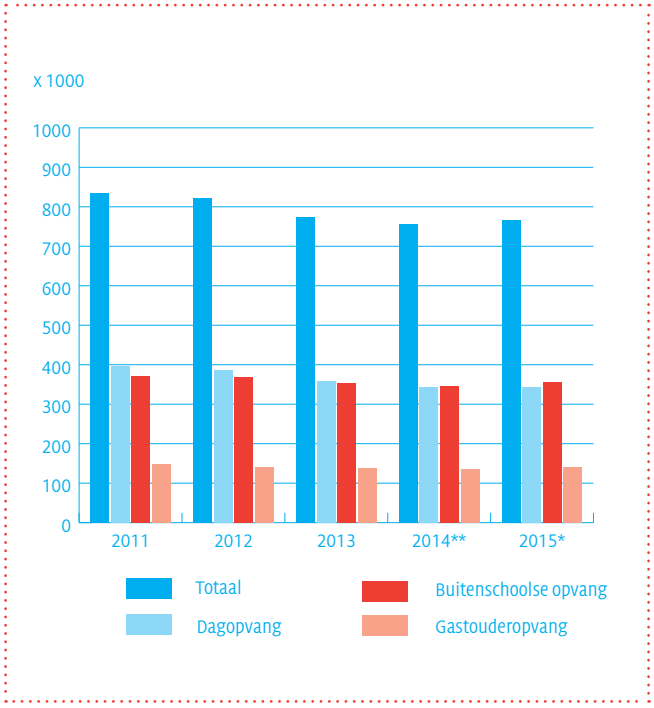


Bron: CBS.

Vooral de moeders zijn verantwoordelijk voor deze ontwikkeling. Zij kiezen er steeds meer voor om te blijven werken en niet te stoppen na de geboorte van hun eerste kind. In 2015 had 79 procent van hen werk of was daarnaar op zoek, in 2005 was dat 72 procent. Wel is het verschil met mannen nog groot, van hen had in 2015 bij de geboorte van hun eerste kind 93 procent werk of was daarnaar op zoek, en was dat tien jaar eerder 92 procent. Het merendeel van de werkende moeders heeft een (grote) deeltijdbaan terwijl verreweg de meeste vaders in voltijd werken (CBS, 2015e).

Ouders die werken, kunnen gebruik maken van de formele kinderopvang (zoals bedoeld in de Wet Kinderopvang) en daarvoor kinderopvangtoeslag ontvangen. In 2015 gingen 767 duizend kinderen naar een vorm van formele kinderopvang. Dat waren er 69 duizend minder dan in 2011. Tot 2014 daalde het aantal kinderen in de formele opvang, van 2014 op 2015 gingen er voor het eerst weer meer kinderen naar de kinderopvang.

Figuur 1.3 **Kinderen in de kinderopvang**



Bron: CBS.
** Voorlopige cijfers.*
*** Nader voorlopige cijfers.*

Bij de formele opvang gaat het om drie soorten opvang: dagopvang, gastouderopvang en buitenschoolse opvang (BSO). Deze laatste vorm verwelkomde in 2015 de meeste kinderen, 356 duizend. 344 duizend kinderen gingen naar de dagopvang en 141 duizend kinderen werden opgevangen door een gastouder (CBS, 2016b).

Kinderen die in dit jaar de overstap maakten van dagopvang naar buitenschoolse opvang zijn in beide opvangvormen meegenomen. Daarom is de som van het aantal kinderen in dagopvang, BSO en gastouderopvang hoger dan het totaal.

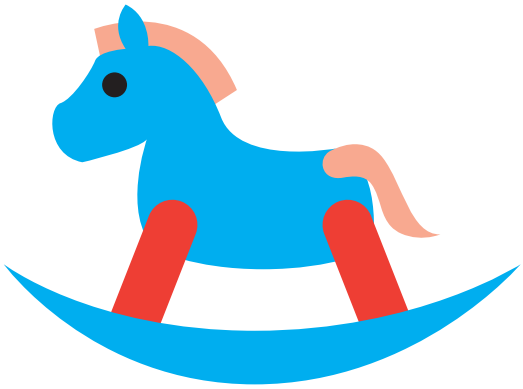
Het doel van het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is dat de kinderopvang toegankelijk is voor ouders. Om ervoor te zorgen dat de kinderopvang financieel toegankelijk is voor ouders wordt er een nieuw financieringssysteem voorbereid. De minister van SZW heeft daarvoor het wetsvoorstel 'Wijziging financieringsstelsel kinderopvang' ingediend. Dat beoogt een eenvoudiger financiering met meer zekerheid voor ouders (Kamerstuk II, 2014/15 31322 nr. 277).

Kwaliteit van de kinderopvang

De kwaliteit van de kinderopvang stond de afgelopen vijf jaar onder druk. Kinderopvangorganisaties hebben te maken gehad met forse bezuinigingen. Het gevolg hiervan was dat het aantal faillissementen van kinderopvangorganisaties in de periode van 2011-2015 opliep van 12 naar 84 per jaar. Bijna 30.000 medewerkers werden ontslagen (Branchevereniging Kinderopvang, 2015). De bezuinigingen hebben ook zijn weerslag gehad op de kwaliteit van de kinderopvang. Uit een onderzoek van het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal, 2016) is gebleken dat de kinderopvangsector te kampen heeft met een hoge regeldruk, dit heeft onder andere ook een impact op de kinderen in de opvang. De meeste medewerkers in de kinderopvang geven aan dat al het papierwerk ten koste gaat van het werken met kinderen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015).

De kwaliteit van de kinderopvang stond de afgelopen vijf jaar onder druk.

In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zijn eisen vastgelegd voor de kwaliteit van de kinderopvang. Gemeenten houden toezicht op de naleving daarvan. Het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) heeft de afgelopen jaren in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek gedaan naar de pedagogische kwaliteit van kinderopvang. Uit de resultaten van het laatste onderzoek dat is uitgevoerd in 2013 bleek peuterspeelzalen lager scoren dan peutergroepen in de kinderopvang voor wat betreft de algemene proceskwaliteit (Gevers Deynoot-Schaub e.a., 2014). In 2016 doet NCKO onderzoek naar de kwaliteit van ouderparticipatiecrèches (*Kamerstukken II* 2015/16, 34256, nr. 8). De resultaten hiervan zijn nog onbekend.



Iedereen die in de kinderopvang wil gaan werken is verplicht om een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) in te leveren. Medewerkers kunnen zich na afgifte van de VOG echter schuldig maken aan een strafbaar feit. Sinds 2013 moet de overheid daarom medewerkers in de kinderopvang continu screenen. Elke dag wordt er nagegaan of medewerkers in de kinderopvang zich schuldig maken aan een strafbaar feit. Als blijkt dat een medewerker een bedreiging vormt voor een veilige omgeving voor kinderen gaat er via de GGD een signaal naar de werkgever. De werkgever verzoekt vervolgens de werknemer om een nieuwe VOG (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014). Op 21 november 2015 is de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gewijzigd. Met de komst van deze wet moeten alle medewerkers in de kinderopvang zich inschrijven in een personenregister, zodat er een continue screening kan plaatsvinden (*Staatsblad* 2015, 452). Voorheen werden bepaalde medewerkers (stagiaires, uitzendkrachten, zelfstandigen en vrijwilligers) namelijk nog niet continu gescreend. De wet is op 1 september 2016 in werking getreden.

Voor het project Het Nieuwe Toezicht heeft de minister van SZW aangegeven dat hij vanaf 2017 nieuwe kwaliteitseisen wil opnemen in de wet- en regelgeving voor de dagopvang en buitenschoolse opvang. De nieuwe wetgeving zal duidelijke pedagogische doeleinden bevatten. Deze doelen zullen dienen als de basis voor een kwaliteitsoordeel door de Toezichthouder Kinderopvang. De heldere doelen vormen ook de basis voor een set duidelijke eisen, waaruit geen onnodige regeldruk of ongewenste financiële situaties meer voortvloeien. De doelen en eisen moeten bijdragen aan een betere kwaliteit van de kinderopvang (*Kamerstukken II*, 2015/16, 31 32, nr. 280).

Het project Het Nieuwe Toezicht gaat over de gehele sector van de kinderopvang en alle leeftijden. Er is echter extra aandacht besteed aan de opvang voor baby's. De minister van SZW wil graag inzetten op drie verbeterpunten. Allereerst op de specialisatie baby-opvang voor beroepskrachten, babyopvang is een specialisatie is binnen

de kinderopvang. De minister wil daarom de mogelijkheden verkennen of pedagogische medewerkers op babygroepen scholing gericht op baby's kunnen krijgen. Vervolgens moet er worden ingezet op meer tijd en aandacht voor de ontwikkeling en verzorging van de baby. De minister wil daarom de mogelijkheden verkennen om de beroepskracht-kindratio (BKR) voor baby's aan te scherpen. Ten slotte moet er worden ingezet op meer stabiliteit voor baby's in de opvang. De minister onderzoekt daarom de mogelijkheid om het vaste-gezichten-criterium voor baby's aan te scherpen. Zo wordt de stabiliteit voor baby's in de opvang beter gewaarborgd (*Kamerstukken II*, 2015/16, 31 32, nr. 280).

Op 29 maart 2016 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin het risicoprofiel van kinderopvangorganisaties voor iedereen te zien zou moeten zijn (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 322, nr. 291). Het risicoprofiel laat zien of er zorgen zijn over de kwaliteit van de kinderopvang. Op dit moment kennen alleen de gemeente en de Onderwijsinspectie de risicoprofielen. De toezichthouders melden dan of een locatie voldoet aan de kwaliteitseisen. Als er zorgen zijn om een kinderopvanglocatie, wordt dit niet gedeeld. De inspectie legt dan wel vaker een bezoek af. Het doel van de motie is dat het openbaar maken van de risicoprofielen zal leiden tot meer duidelijkheid over de werkwijze van de toezichthouders en over de manier waarop zij conclusies trekken over de risico's binnen en de kwaliteit van de kinderopvang. Deze openbaarheid moet kinderopvangorganisaties aansporen om verbeteringen door te voeren.

Voor- en vroegschoolse opvang

Op basisscholen en kinderopvanglocaties wordt voor- en vroegschoolse educatie aangeboden. Deze educatie is onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid en valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. Het doel van dit beleid is om peuters met een mogelijke (taal)achterstand beter voor te bereiden op de basisschool en om ervoor te zorgen dat kleuters zonder een achterstand naar groep 3 kunnen. De voorschoolse educatie is voor peuters met een achterstand op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, en de vroegschoolse educatie is bedoeld voor kleuters uit groep 1 en 2 die een achterstand hebben (Inspectie van het onderwijs, 2016).

In een brief van 24 juni 2016 laat de minister van SZW weten dat de samenwerking tussen basisscholen, peuterspeelzalen en kinderopvang al geruime tijd bezig is. Oberon heeft in het voorjaar van 2016 in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en SZW een onderzoek naar deze samenwerking gedaan. Uit dit onderzoek blijkt dat vrijwel alle basisscholen samenwerkten met een of meer voorzieningen van de peuterspeelzaal, buitenschoolse opvang en kinderopvang. Van de kinderopvangorganisaties werkt driekwart samen met het basisonderwijs. Het voornaamste doel van deze samenwerking is om kinderen doorlopende ontwikkellijnen te geven en optimale ontwikkelingskansen te bieden. Het merendeel van de partners wil deze samenwerking voortzetten en verbeteren. Het kabinet geeft aan veel waarde te hechten aan een samenwerking tussen het onderwijs en de kinderopvang. Het zou echter te duur worden om onderwijs en kinderopvang volledig te laten integreren (*Kamerstukken II*, 2015/16, 31 322, nr. 291).

Het initiatief Kindcentra 2020, bestaande uit bestuurders uit onderwijs, kinderopvang en lokaal bestuur, pleit voor een nieuwe, wettelijke organisatievorm waarbij alle voorzieningen voor kinderen bij voorkeur onder één dak komen. Als reactie hierop wil het kabinet een Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang instellen. De Taskforce zal de knelpunten in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang verder onderzoeken. De Taskforce heeft als opdracht voorstellen uit te werken voor een soepeler samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. De Taskforce zal begin 2017 de resultaten presenteren (*Kamerstukken II*, 2015/2016, 31 322, nr. 208).

De Sociaal-Economische Raad (SER) benadrukt in haar advies van 2016 dat voorzieningen voor jonge kinderen een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen. De SER benadrukt het belang van een goede kwaliteit van peutervoorzieningen, waarbij zij onder meer wijst op de educatieve kwaliteit, de kwaliteit van de professional(s) op de groep en de doorlopende ontwikkellijn voor kinderen. Daarnaast zorgen kwalitatief goede peutervoorzieningen voor het verminderen van achterstanden en het bevorderen van gelijke kansen. Dit blijkt na een bestudering van de effecten van kindvoorzieningen op de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen. De SER beveelt aan dat kinderen met een achterstand in aanmerking moeten komen voor extra stimuleringsprogramma's.

De Sociaal-Economische Raad (SER) benadrukt in haar advies van 2016 dat voorzieningen voor jonge kinderen een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen.

Die dragen echter pas bij aan de ontwikkeling van kinderen als zij een zekere minimale omvang hebben, daarom zouden de stimuleringsprogramma's voor kinderen met een achterstand een omvang van 16 uur per week moeten hebben (SER, 2016).

1.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen van werkende ouders hebben op grond van artikel 18 lid 3 van het IVRK recht op opvangvoorzieningen. Daarnaast heeft de overheid op grond van artikel 6 en artikel 19 IVRK de verplichting te zorgen voor een veilige omgeving waarin het kind ongestoord kan opgroeien. De overheid moet waarborgen dat de voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg van kinderen voldoen aan de gestelde normen, vooral ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, de geschiktheid van personeelsleden en het toezicht. Dit is vastgelegd in artikel 3 lid 3 en artikel 18 lid 2 IVRK.

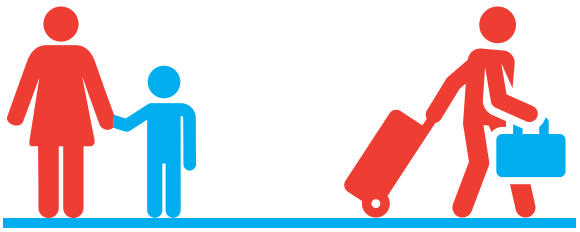
In het algemeen voldoet de Nederlandse kinderopvang aan de criteria uit het IVRK. De kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen vijf jaar steeds meer onder druk komen te staan. Het is verontrustend dat kinderen de dupe kunnen worden van de forse bezuinigingen en de hoge regeldruk, omdat medewerkers steeds minder tijd hebben voor de kinderen. Het is positief dat er de afgelopen jaren ook maatregelen zijn genomen om de kwaliteit van de kinderopvang beter te waarborgen. Zo is iedereen die in de kinderopvang wil gaan werken verplicht een VOG in te leveren. En sinds 2013 worden medewerkers in de kinderopvang continu gescreend door de overheid. Het is ook positief dat de minister vanaf 2017 nieuwe kwaliteitseisen wil opnemen in de wet- en regelgeving voor de dagopvang en buitenschoolse opvang.

Naarmate de kinderopvang meer gericht zal raken op de ontwikkeling van kinderen, moet er niet uit het oog verloren worden dat alle kinderen hier op gelijke wijze van moeten kunnen profiteren. Daarom moet kinderopvang ook financieel toegankelijk zijn voor alle ouders. In het aanscherpen van de kwaliteit en de samenwerking met onderwijsinstanties moet er ook rekening worden gehouden met artikel 2 IVRK dat zegt dat alle rechten gelden voor alle kinderen.

1.4 Familierecht

1.4.1 Scheiding en omgang

Het aantal minderjarige kinderen dat jaarlijks te maken krijgt met een scheiding is de laatste jaren licht gestegen. In 2011 waren dat er ruim 33 duizend, in 2014 bijna 36 duizend (CBS, 2014b). In deze aantallen zijn de geregistreerde partnerschappen niet opgenomen en ook missen de ouderparen die niet gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap hebben. Het totaal aantal kinderen waarvan de ouders uit elkaar zijn gegaan in 2014 ligt dan ook hoger. De meeste kinderen wonen na een scheiding bij hun moeder en een klein deel bij hun vader. Een derde variant is het co-ouderschap. Dit houdt in dat kinderen deels bij de moeder en deels bij de vader wonen. In 2013 koos een op de vijf (22 procent) gescheiden ouderparen voor co-ouderschap (CBS, 2013).



Het aantal minderjarige kinderen dat jaarlijks te maken krijgt met een scheiding is de **laatste jaren licht gestegen.** In 2011 waren dat er ruim 33, in 2014 bijna 36 duizend.

De afgelopen vijf jaar is er veel aandacht geweest voor de positie van kinderen in echtscheidingen, met name als die ontaarden in een zogenoemde vechtscheiding.

In 2015 zijn er 36.000 echtscheidingsprocedures bij de rechter geweest. In 5.200 gevallen waren de ouders het oneens over het gezag, de omgang of de verblijfplaats van de kinderen en heeft de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek gedaan. Van deze 5.200 onderzoeken zijn 1.100 zaken uitgebreid met een beschermingsonderzoek voor kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd. Dit beschermingsonderzoek heeft voor 872 kinderen tot een ondertoezichtstelling geleid (Ter Voert, 2016).

De afgelopen vijf jaar is er veel aandacht geweest voor de positie van kinderen in echtscheidingen, met name als die ontaarden in een zogenoemde vechtscheiding. De Kinderombudsman heeft in 2012 en 2014 een rapport uitgebracht over de positie van kinderen in een (v)echtscheiding (*De bijzondere curator, een lot uit de loterij?* en *Vechtende ouders, het kind in de knel*). In 2016 verscheen het derde rapport van de Kinderombudsman: *Verkenning naar de kindvriendelijke advocatuur*. Op basis van dit onderzoek pleit de Kinderombudsman ervoor dat familiezaken waarbij kinderen zijn betrokken alleen worden behandeld door gespecialiseerde advocaten die een kindvriendelijke werkwijze hanteren. De kindvriendelijke advocaat moet ervoor zorgen dat het kind gezien en gehoord wordt en dat ouders de belangen van hun kinderen vooropstellen (Kinderombudsman, 2016c).

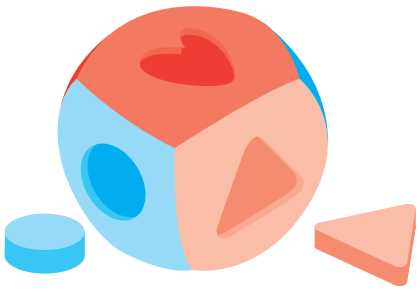
In 2015 was er ook aandacht voor de rol van de overige familieleden van het kind na een scheiding. In maart 2015 hebben de leden Keijzer en Oskam een initiatiefvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer met als doel een wettelijk omgangsrecht voor grootouders met hun kleinkinderen expliciet vast te leggen in het Burgerlijk Wetboek (*Kamerstukken II* 2015/16, 34168, nr. 2). Ook de Kinderombudsman heeft zich, op verzoek van de leden Keijzer en Oskam, over dit onderwerp uitgelaten. De Kinderombudsman vindt dat de drempel om een omgangsverzoek bij de rechter neer te leggen lager zou moeten zijn dan dat nu het geval is. De Kinderombudsman zou het dan ook toejuichen als het omgangsrecht voor grootouders met hun kleinkinderen expliciet in de wet werd vastgelegd, met de nadrukkelijke voorwaarde dat het belang van het kind altijd door de rechter wordt gewogen (Kinderombudsman, 2015a). Het initiatiefvoorstel heeft geen steun gekregen van het kabinet. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft in zijn reactie laten weten dat er in dit soort gevallen vaak sprake is van een complexe echtscheidingssituatie tussen de ouders. Als grootouders hierin ook een rol gaan spelen, zou dit de situatie alleen maar ingewikkelder maken, wat niet in het belang van het kind is. Hoewel de minister erkent dat grootouders een belangrijke rol in het leven van een kind (kunnen) spelen, meent hij dat omgang op informele wijze geregeld moet worden (*Kamerstukken II* 2015/16, 34168, nr. 4).

Ook de rol van de bijzondere curator die de belangen van een minderjarige in een echtscheiding kan behartigen, blijft actueel. In principe kan iedereen optreden als bijzondere curator, maar in de praktijk is dit vaak een advocaat. In de rechtbank Breda liep gedurende 2015 en 2016 een pilot waarbij, naast advocaten en mediators, ook psychologen en orthopedagogen worden aangesteld als bijzondere curator. De veronderstelling is dat het aanstellen van een psycholoog of orthopedagoog het welzijn van de minderjarige in kwestie bevordert. Deze kan de rechter beter adviseren, wat de deskundigheid van de rechter ten goede komt (Rechtspraak, 2016). De evaluatie van deze pilot zou in de zomer van 2016 gereed zijn (*Aanhangsel Handelingen II*, 2015/16, nr. 288). Maar de resultaten van de evaluatie zijn nog niet bekend.

Een landelijke werkgroep is bezig met het opstellen van deskundigheidsvereisten voor bijzondere curatoren. In deze groep zijn verschillende beroepsgroepen vertegenwoordigd, zoals de rechtspraak en de advocatuur, maar ook psychologen en orthopedagogen. Het opstellen van deze deskundigheidsvereisten beoogt de deskundigheid en de kwaliteit van de bijzondere curator te verbeteren (*Aanhangsel Handelingen II*, 2015/16, nr. 203).

1.4.2 Internationale kinderbescherming

Bij internationale kinderbescherming valt te denken aan ouders die naar een ander land verhuizen terwijl ze een kind hebben dat onder toezicht staat van een Nederlandse Gecertificeerde Instelling. Een ander voorbeeld van internationale kinderbescherming waarvoor de afgelopen jaren ruim aandacht is geweest, betreft internationale kinderontvoering. Belangrijke verdragen op dit gebied zijn het Haags Kinderbeschermingsverdrag uit 1996 en het Haags Kinderontvoeringsverdrag uit 1980.



Er is sprake van internationale kinderontvoering als een kind ongeoorloofd naar een ander land wordt overgebracht of daar ongeoorloofd wordt vastgehouden door een ouder met de intentie daar te gaan wonen. Ongeoorloofd betekent in strijd met het recht van het land waar het kind zijn gewone verblijfplaats had en zonder toestemming van de andere gezaghebbende ouder. Het jaarverslag van het Centrum Internationale Kinderontvoering (Centrum IKO) laat zien dat er in 2015 in totaal 167 kinderontvoeringen zijn geweest. Hierbij waren 237 kinderen betrokken. De afgelopen vijf jaar ligt het aantal kinderontvoeringen redelijk stabiel. Van de 237 ontvoerde kinderen in 2015 is 21 procent naar Nederland ontvoerd, 72 procent vanuit Nederland ontvoerd en zeven procent buiten Nederland om ontvoerd.

Opvallend is dat het percentage ontvoerende moeders in 2015 is gestegen van 70 naar 80 procent, terwijl dit percentage de afgelopen vijf jaar stabiel rond de 70 procent lag (Centrum IKO, 2015).

Tabel 1.4 Kinderontvoeringen

	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal aantal kinderontvoeringen	164	175	174	170	167
Totaal aantal betrokken kinderen	249	286	271	247	237
Ontvoeringen door de moeder	113	119	123	119	129
Ontvoeringen door de vader	47	50	46	47	33
Ontvoeringen door familie	4	4	5	4	5

Bron: Centrum IKO, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

In geval van kinderontvoering kan de achtergebleven ouder bij de Centrale Autoriteit (CA) een verzoek indienen tot teruggeleiding van het kind of verzoeken om internationale omgang. In 2015 zijn er 34 inkomende en 91 uitgaande verzoeken tot teruggeleiding ingediend bij de CA. Ook zijn er zes ingekomen en twaalf uitgaande verzoeken ingediend om een internationale omgangsregeling. De afgelopen vijf jaar laten een daling zien van het aantal inkomende verzoeken tot teruggeleiding (van 61 in 2011 naar 34 in 2015) alsook een daling van het aantal inkomende verzoeken tot het vaststellen van een omgangsregeling (van 19 in 2011 naar 6 in 2015).

Tabel 1.5 Inkomende en uitgaande verzoeken bij de Centrale autoriteit om teurggeleiding en omgangsregeling

	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomend verzoek teruggeleiding	61	47	49	41	34
Uitgaand verzoek teruggeleiding	87	99	105	68	91
Inkomend verzoek omgangsregeling	19	2	5	4	6
Uitgaand verzoek omgangsregeling	6	18	8	14	12

Bron: Centrale Autoriteit, 2016.

Het WODC heeft in 2015 een onderzoeksrapport uitgebracht met een evaluatie van de huidige uitvoeringspraktijk van inkomende kinderontvoeringszaken. Het onderzoek laat zien dat alle betrokkenen zich inspannen voor een snelle afhandeling van de zaken, maar ook dat er een aantal knelpunten is. Zo worden de termijnen niet altijd gehaald, bestaat er onduidelijkheid over de financiering van mediation en het kindgesprek en is er onduidelijkheid over de (invulling van de) taken en verantwoordelijkheden van de CA. Ook bestaat er onduidelijkheid over de verhouding tussen de CA en het Centrum IKO, ontbreekt een standaard terugkoppeling op zaaksniveau en wordt het IKO-nummer niet altijd voor het beoogde doel gebruikt. Verder is er bij een vrijwillige teruggeleiding geen enkele instantie verantwoordelijk voor de begeleiding van het kind en bestaat er tot slot onvoldoende kennis over gedwongen teruggeleiding (Jonker e.a., 2015).

Sinds 2013 bestaan in Nederland zogenoemde vondelingenkamers, waar moeders hun baby anoniem kunnen achterlaten.

1.4.3 Afstamming en afstammingskennis

Ieder kind heeft het recht om te weten van wie het afstamt. Maar de informatie is er niet altijd. Dit geldt bijvoorbeeld voor kinderen die te vondeling zijn gelegd. Jaarlijks worden in Nederland gemiddeld niet meer dan twee kinderen te vondeling gelegd. De Raad voor de Kinderbescherming heeft in 2015 tweemaal met een te vondeling gelegde baby te maken gehad (Toelichting VenJ, 2016). Uit cijfers van het Nederlands Instituut voor de Documentatie van Anoniem Afstanddoen (NIDAA) volgt dat in 2015 ook twee overleden baby's zijn gevonden (NIDAA, 2016).

Sinds 2013 bestaan in Nederland zogenoemde vondelingenkamers, waar moeders hun baby anoniem kunnen achterlaten. De vondelingenkamer is een initiatief van Stichting de Beschermde Wieg. Het doel is om een alternatief te bieden voor het op onveilige plaatsen te vondeling leggen van een kind. In 2015 waren er vier vondelingenkamers bij particulieren, in Groningen, Middelburg, Papendrecht en Oudenbosch. In mei 2016 is de eerste vondelingenkamer in een ziekenhuis geopend, in het Isala Ziekenhuis in Zwolle.

In mei 2014 is de Staatscommissie herijking ouderschap ingesteld. Deze commissie buigt zich over vraagstukken rond het ontstaan van juridisch ouderschap, zoals vormgegeven in het huidige afstammingsrecht, het meerouderschap en meeroudergezag en draagmoedermoederschap. De Staatscommissie zal een advies uitbrengen over de vraag of, en zo ja welke, veranderingen in wet- en regelgeving wenselijk zijn. Aanvankelijk zou de Staatscommissie in mei 2016 een rapport uitbrengen, maar het mandaat is verlengd tot 31 december 2016 (*Kamerstukken II*, 2015/16, 33836, nr. 16).

1.4.4 Adoptie

Ouders die een buitenlands kind willen adopteren moeten hiervoor beginseltoestemming vragen bij het ministerie van VenJ. Stichting Adoptievoorzieningen toetst vervolgens of de ouders die een kind uit het buitenland willen adopteren voldoen aan de eisen. Uit cijfers van het ministerie van VenJ volgt dat er in de afgelopen vijf jaar, met uitzondering van het jaar 2014, een daling waarneembaar is in het aantal verzoeken om beginseltoestemming. In 2015 zijn er in totaal 631 aanvragen voor beginseltoestemming ingediend, waarvan er 332 zijn verleend. Het aantal kinderen dat is opgenomen in Nederlandse gezinnen is eveneens gedaald: van 528 in 2011 naar 304 in 2015.

Tabel 1.6 Internationale adopties

	2011	2012	2013	2014	2015
Verzoeken ter verkrijging van beginseltoestemming	1.216	842	688	722	631
Intrekkingen van het verzoek	623	713	266	202	209
Aantal verleende beginsel-toestemmingen	758	589	396	346	332
Totaal aantal in Nederlandse gezinnen opgenomen kinderen	528	488	401	354	304
Waarvan opgenomen kinderen onder het HAV	356	375	295	288	235
Afgewezen verzoeken	319	26	39	140	132

Bron: Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2016.

1.4.5 Kinderrechtenbeschouwing

Scheiding en omgang

De afgelopen vijf jaar is het aantal kinderen dat te maken heeft met een (v)echtscheiding licht gestegen. Als ouders als gevolg van een (v) echtscheiding niet in staat blijken om hun kind voldoende veiligheid te bieden, dan heeft de Staat de verplichting om in te grijpen omdat dit wordt gezien als een vorm van kindermishandeling (artikel 18 en 19 IVRK). Kinderen die te maken krijgen met een scheiding, hebben het recht om hun mening te uiten (artikel 3 en 12 IVRK). Dit kan bijvoorbeeld met behulp van een bijzondere curator.

In de Kinderrechtenmonitor 2015 heeft de Kinderombudsman aanbevolen om de positie van kinderen in (v)echtscheidingen te versterken door het verplicht stellen van mediation en scheidingseducatie in een vroeg stadium, het standaard toewijzen van een bijzondere curator als escalatie dreigt, een sterkere rol voor de rechter en het sneller bieden van passende hulp. Ook heeft de Kinderombudsman aanbevolen dat kinderrechters in hun beslissingen duidelijker motiveren hoe de mening van het kind is meegewogen in de eindbeslissing. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is niet specifiek ingegaan op alle aanbevelingen van de Kinderombudsman. In zijn reactie heeft hij wel laten weten dat uit de praktijk blijkt dat steeds meer professionals kinderen betrekken en horen bij individuele beslissingen die hen aangaan. Het kabinet wil volgens de staatssecretaris bijdragen aan het bevorderen van deskundigheid over kinderrechten bij professionals. De minister van VenJ komt bovendien met een beleidsreactie zodra de evaluatie van de pilot bijzondere curator/gedragsdeskundige verschijnt. Die besteedt in bredere zin aandacht aan de positie van minderjarigen in gerechtelijke procedures (*Kamerstukken II* 2015/16, 31839, nr. 506).

Kinderontvoering

Ieder kind heeft het recht om beschermd te worden tegen kinderontvoering. De Staat is verplicht om maatregelen te nemen om kinderontvoering tegen te gaan. Ook is de Staat verplicht om maatregelen te nemen zodat het kind kan terug-keren na een kinderontvoering (artikel 11 IVRK). Uit de cijfers van het Centrum IKO volgt dat het aantal ontvoerde kinderen de afgelopen vijf jaar stabiel is gebleven. Opvallend is dat het aantal moeder dat hun kind ontvoert in 2015 met 10 procent is gestegen. Een verklaring hiervoor is niet te vinden. Het is dan ook van belang deze ontwikkeling nauwgezet te volgen.

Afstamming en afstammingskennis

De wenselijkheid van het bestaan van vondelingenkamers is al jaren een punt van discussie. Onlangs is die discussie weer opgelaaid nadat er in mei 2016 voor het eerst gebruik is gemaakt van een vondelingenkamer. Het Kinderrechtencomité heeft zich op 8 juni 2015 kritisch uitgelaten over het bestaan van vondelingenkamers omdat dit op gespannen voet staat met de bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag.

Daarin staat immers dat ieder kind het recht heeft om te weten van wie het afstamt en dat de Staat de verplichting heeft de identiteit van het kind te beschermen en zo nodig te herstellen (artikel 7 en 8 IVRK). Het Kinderrechtencomité vindt dat het te vondeling leggen van een kind een vorm van kindermishandeling is omdat het kind in hulpeloze toestand wordt achtergelaten (artikel 19 IVRK).

Het Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan om alle nodige maatregelen te nemen om vondelingenkamers op te heffen. In plaats daarvan moeten alternatieven gepromoot worden die de oorzaak van het probleem aanpakken, zoals adequate steun voor ongeplande zwangerschappen, voorzieningen voor gezinsplanning en preventie van risicozwangerschappen. Een uiterste mogelijkheid zou volgens het Kinderrechtencomité kunnen zijn dat vrouwen in alle vertrouwelijkheid in het ziekenhuis bevallen (Kinderrechten-comité, 2015).

De Kinderombudsman heeft zeer recentelijk betoogd dat de vondelingenkamer geen toereikende oplossing is voor de moeder en ook niet voor het kind. Toch heeft de vondelingenkamer volgens de Kinderombudsman, zolang zeer kwetsbare vrouwen niet bereikt worden en de gevolgen van de sluiting niet te overzien zijn, een functie en daarmee bestaansrecht. De Kinderombudsman pleit voor meer investeringen om een bepaalde groep vrouwen in beeld te krijgen, onder andere door een gratis 24-uurs hulplijn, een landelijke campagne om meer bekendheid te geven aan de mogelijkheden bij ongewenste zwangerschappen, en door te garanderen dat keuzehulp en nazorg overal in Nederland beschikbaar zijn. Verder adviseert de Kinderombudsman om de mogelijkheden te onderzoeken om onder een schuilnaam te bevallen(Kinderombudsman, 2016b).

Adoptie

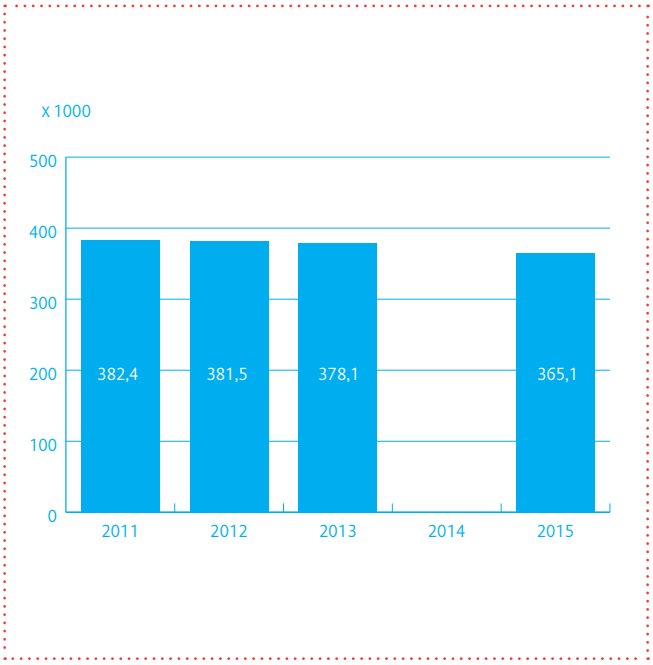
In artikel 21 IVRK is vastgelegd dat een kind alleen geadopteerd kan worden als de adoptie in het belang van het kind is. Daarbij is bepaald dat de verantwoordelijke instanties toestemming moeten geven voor de adoptie. De afgelopen vijf jaar zijn er weinig zorgen geweest over de wijze waarop de adoptieprocedures in Nederland zijn geregeld. Het Kinderrechtencomité heeft in haar *concluding observations* op dit punt ook geen aanbevelingen gedaan aan Nederland.

1.5 Jeugdzorg

1.5.1 Toegang tot jeugdzorg

In 2015 is de nieuwe Jeugdwet ingevoerd en werden gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de vrijwillige jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hoewel de situatie van voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet anders is dan die erna, zijn ook voor eerdere jaren cijfers beschikbaar. Zo maakten in 2011 382 duizend jongeren gebruik van een vorm van jeugdzorg die nu onder de Jeugdwet valt (CBS, 2014d). In 2015 waren er 365 duizend jongeren die een beroep deden op een vorm van jeugdzorg (CBS, 2015f). Om de cijfers van voor en na 1 januari 2015 met elkaar te kunnen vergelijken wordt in deze paragraaf de term jeugdzorg gebruikt voor de vrijwillige jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering gezamenlijk.

Figuur 1.7 **Jongeren die een beroep doen op jeugdzorg (thans vallend onder de Jeugdwet)**



Bron: CBS.

Noot: de cijfers voor de jaren 2011 tot en met 2013 (de situatie van voor de invoering van de Jeugdwet) en die voor 2015 zijn voor de totalen met elkaar te vergelijken. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat in de cijfers voor 2015 voorlopige voogdij en voorlopige onder toezichtstelling (OTS) niet zijn meegenomen terwijl dat voor de jaren 2011 tot en met 2013 wel het geval is. De cijfers voor 2014 zijn nog niet beschikbaar.

Er zijn meer jongens dan meisjes die in 2015 te maken hadden met jeugdzorg:214 duizend jongens tegenover 151 duizend meisjes. Bijna 100 duizend van hen woonden in een eenoudergezin en bijna 230 duizend in een tweeoudergezin. De overige jongeren woonden in een ander soort huishouden. Dit kan zelfstandig zijn, maar ook in een instelling.

Het merendeel van de jongeren, 319 duizend, ontving in 2015 één vorm van jeugdzorg. Veelal ging het dan om jeugdhulp zonder verblijf, zoals ambulante hulp op de locatie van de aanbieder. 46 duizend jongeren ontvingen gedurende het jaar meerdere

Allochtone jongeren ontvangen relatief minder vaak vrijwillige jeugdhulp dan autochtone jongeren.

vormen van jeugdzorg. Het kan zijn dat ze zowel jeugdhulp met als zonder verblijf ontvingen (12 duizend jongeren) maar ook kan het zijn dat ze naast jeugdhulp, in 2015 tevens te maken hadden met een jeugdbeschermingsmaatregel (29 duizend jongeren; CBS, 2015f). Van de 365 duizend jongeren die een vorm van jeugdzorg ontvingen, kregen 348 duizend jongeren vrijwillige jeugdhulp, al dan niet in combinatie met jeugdbescherming en jeugdreclassering. Allochtone jongeren ontvangen relatief minder vaak vrijwillige jeugdhulp dan autochtone jongeren. Van de niet westerse-allochtone jongeren ontvangt 7,1 procent jeugdhulp, van de westerse-allochtone jongeren 7 procent. Bij autochtone jongeren ligt dit percentage op ruim 8 procent. (CBS, 2016d)

Wijkteams

Nu de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp sinds 2015 bij de gemeenten ligt, verschilt de organisatie ervan per gemeente. De meeste gemeenten hebben ervoor gekozen om de toegang tot de jeugdhulp te laten verlopen via wijkteams. Deze wijkteams bestaan uit professionals vanuit verschillende disciplines. Gezinnen met een hulpvraag moeten gemakkelijk terecht kunnen bij de wijkteams, die hen zo nodig kunnen doorverwijzen naar een hulpverlenende instantie. Ook hebben de wijkteams een signalerende functie. Zij moeten signalen van opvoedingsproblemen vanuit de scholen en de wijk herkennen en oppakken. De laagdrempelige toegang van de wijkteams en hun centrale positie in de wijk moeten ervoor zorgen dat opvoedingsproblemen voorkomen worden, of snel worden opgepakt.

De Kinderombudsman heeft in 2015 zijn zorgen geuit over het functioneren van de wijkteams, die in veel gemeenten onvoldoende expertise in huis hebben om complexe problematiek te herkennen of ernaar te handelen. Ketenpartners zijn door een gebrek aan vertrouwen of bekendheid minder geneigd samen te werken met de wijkteams. Ook ontstaan er hier en daar al wachtlijsten, vooral wanneer het wijkteam niet alleen de toegang tot zorg regelt, maar ook zelf hulp levert (Kinderombudsman 2016a).

Het Samenwerkend Toezicht Jeugd wijst erop dat de wijkteams sterk van elkaar verschillen. Er zijn verschillen in de samenstelling van de teams, maar ook in de geboden hulp en de zwaarte van die hulp. De verschillen in achtergrond van de medewerkers maakt dat niet alle medewerkers altijd de juiste expertise hebben om problematiek te herkennen, of de juiste hulp in te zetten (Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2015). Zorgen over de expertise van medewerkers bij de wijkteams komen ook naar voren in de meldingen die zijn binnengekomen bij de Monitor Transitie Jeugd. De meeste meldingen gaan over de wijkteams en zijn gericht op toegang tot, en het toewijzen naar hulp (Monitor Transitie Jeugd, 2016). De Transitie Autoriteit Jeugd uit zorgen over onderdiagnose door de wijkteams, waardoor zware problematiek niet wordt doorverwezen naar de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter (Transitie Autoriteit Jeugd, 2015).

De problemen bij de wijkteams leiden bij verschillende instanties tot zorgen over de veiligheid van kinderen. De Kinderombudsman wijst er in de eigen voortgangsrapportage op dat onduidelijke samenwerkingsafspraken ertoe kunnen leiden dat problemen te laat worden opgemerkt of dat meldingen niet goed worden opgepakt. Het Samenwerkend Toezicht Jeugd wijst erop dat veel wijkteams nog geen eenduidige visie hebben op het reageren op veiligheidsrisico's en bij aanvang van de hulpverlening. Ook worden de risico's niet altijd goed in kaart gebracht (Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2015). Gezamenlijk publiceerden de Kinderombudsman en STJ een handreiking voor gemeenten om de toegang zo in te richten dat de veiligheid van kinderen wordt geborgd (Kinderombudsman, 2016d).

De problemen bij de wijkteams leiden bij verschillende instanties tot zorgen over de veiligheid van kinderen.

Wachten op jeugdhulp

Bij de overgang van de jeugdhulp naar gemeenten waren er veel zorgen over de continuïteit van zorg aan kinderen in de jeugdzorg. Uit de eerste monitor van de Kinderombudsman over de transitie bleek dat de continuïteit van zorg aan kinderen grotendeels gewaarborgd was (Kinderombudsman, 2015c). Kinderen die voor 2015 al hulp hadden, behielden die meestal en kenden geen onderbreking. De Kinderombudsman constateerde tegelijk dat het voor veel kinderen die in 2015 voor het eerst gebruik maakten van de jeugdhulp vaak lang duurde voordat zij de toegang tot de hulp hadden gevonden (Kinderombudsman 2016a).

De Kinderombudsman wees er ook op problemen te verwachten in de continuïteit van zorg in 2016, omdat de samenwerking tussen ketenpartners nog niet goed verloopt en de druk op wijkteams in 2016 als gevolg van uitgestelde herindicaties

zal toenemen (Kinderombudsman, 2016a). Ook is onduidelijk of kinderen die nieuw zijn in de jeugdhulp de benodigde zorg krijgen. De Transitie Autoriteit Jeugd herkent dit en wijst er in zijn tweede jaarrapportage op dat de continuïteit van jeugdhulp in de komende jaren onder druk kan komen te staan als gevolg van de transformatie en de bezuinigingen op de jeugdhulp.

Naast de problemen bij de wijkteams, zijn er ook bij sommige jeugdhulpaanbieders wachtlijsten. Kinderen en gezinnen die door de wijkteams worden doorverwezen, moeten dan wachten voordat ze de hulp krijgen die ze nodig hebben. Over de precieze wachttijden is geen duidelijkheid. Het ministerie van VWS geeft aan geen wachttijden van instellingen bij te houden, nu de beleidsvrijheid van gemeenten maakt dat de toegang overal anders is ingericht (Toelichting VWS, 2016). Ook kan de gewenste hulp niet meer beschikbaar zijn omdat de vraag de door de gemeente ingekochte zorg overstijgt. Het budgetplafond is dan bereikt. De Monitor Transitie Jeugd heeft zowel in het derde als in het vierde kwartaal van 2015 meldingen ontvangen over een stop op bepaalde vormen van jeugdzorg omdat het budget in de betreffende regio op is. Ook in het eigen onderzoek van de Kinderombudsman komt dit naar voren (Kinderombudsman 2015). Het ministerie van VWS geeft zelf aan hier geen cijfers over bij te houden (Toelichting VWS, 2016).

Gemeenten zijn verplicht om cliëntondersteuning te bieden aan kinderen, jongeren en ouders in de jeugdhulp. In 2016 heeft Movisie onderzoek gedaan naar de implementatie van cliëntondersteuning bij gemeenten. Hieruit blijkt dat gemeenten nog zoekende zijn hoe ze dit moeten vormgeven. Zo is niet duidelijk wat de vereiste onafhankelijkheid van de cliëntondersteuner precies inhoudt en ook niet welke taken precies worden verwacht van de vereiste cliëntenondersteuning. Nu deze functie nog weinig bekend is bij het brede publiek, wordt er in de praktijk ook weinig gebruik van gemaakt (Movisie, 2016).

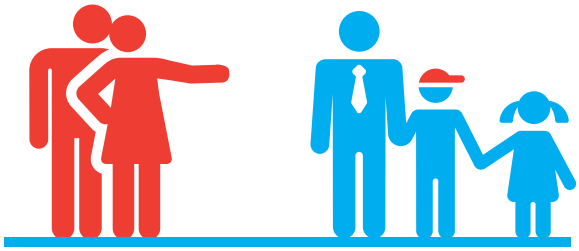
Ondanks de genoemde problemen in de organisatie van de jeugdhulp blijkt uit eigen onderzoek van de Kinderombudsman dat veel kinderen en ouders positief zijn over de kwaliteit van de geboden zorg zelf.

Een ander knelpunt is dat nog niet alle gemeenten werken met het digitale knooppunt Collectieve Opdracht Routeer Voorziening (CORV). Deze beveiligde voorziening is bedoeld voor de uitwisseling van privacygevoelige gegevens tussen justitiepartijen en gemeenten. In oktober 2015 bleek dat 35 procent van de gemeenten geen gebruik maakt van dit systeem (Kamerstukken II 2015/16, 34300 XVI, 104). Bij de Monitor Transitie Jeugd kwamen in 2015, 125 klachten binnen van kinderen, jongeren en ouders over de omgang met privacygevoelige informatie door gemeenten. Dat betrof zowel onduidelijkheid over de zorgvuldigheid waarmee gemeenten omspringen met privacygevoelige informatie, en de vraag wie toegang heeft tot die informatie, als klachten over het delen van informatie zonder dat ouders daarvoor toestemming hebben gegeven (Monitor Transitie Jeugd, 2016).

Ondanks de genoemde problemen in de organisatie van de jeugdhulp blijkt uit eigen onderzoek van de Kinderombudsman dat veel kinderen en ouders positief zijn over de kwaliteit van de geboden zorg zelf. Het gaat daarbij vooral om de professionaliteit en vriendelijkheid van de professionals met wie zij te maken krijgen. (Kinderombudsman, 2015).

1.5.2 Onder toezicht gestelde kinderen

Als vrijwillige hulp onvoldoende effect heeft of als ouders of kinderen deze hulp niet accepteren, wordt de Raad voor de Kinderbescherming ingeschakeld en kan de kinderrechter besluiten tot een ondertoezichtstelling (ots). Het Samenwerkend Toezicht Jeugd deed in 2016 onderzoek naar de lessen die te trekken zijn uit calamiteiten in de periode 2013-2016. Hieruit blijkt dat de overstap naar deze gedwongen hulp vaak te laat genomen wordt. De zorg in het vrijwillige kader is te lang vrijblijvend, bijvoorbeeld wanneer ouders vrijwillig lijken mee te werken (Samenwerkend Toezicht Jeugd, 2016).



Een **ondertoezichtstelling** is de meest voorkomende vorm van gedwongen jeugdhulp. Het gezag van ouders wordt dan beperkt, maar ze raken het niet kwijt. Op 31 december 2015 hadden **21.400 kinderen** hiermee te maken.

Een ondertoezichtstelling is de meest voorkomende vorm van gedwongen jeugdhulp. Als de kinderrechter daartoe besluit, voert een gecertificeerde instelling de maatregel uit en regelt een gezinsvoogd. Het gezag van ouders wordt dan beperkt, maar ze raken het niet kwijt. Op 31 december 2015 hadden 21,4 duizend minderjarige kinderen met deze kinderbeschermingsmaatregel te maken. Dit is exclusief het aantal kinderen met een voorlopige ondertoezichtstelling (CBS, 2015g). De afgelopen jaren is het aantal kinderen dat onder toezicht staat gedaald. Zo stonden er in 2011 nog 31,5 duizend kinderen onder toezicht (CBS, 2011-2014). Er staan iets meer jongens dan meisjes onder toezicht, in 2015 ging het om respectievelijk 11,4 duizend en 10 duizend. Het aantal kinderen dat onder toezicht staat, neemt toe met de leeftijd. Op 0-jarige leeftijd ging het in 2015 om 410 kinderen, op 17-jarige leeftijd om 1.745 kinderen. De daling van het aantal ots-en in 2015 is vooral ingezet in de eerste helft van het jaar. In die eerste helft van 2015 verzocht de Raad voor de Kinderbescherming 15 procent minder ondertoezichtstellingen dan een jaar eerder. In de tweede helft van het jaar bedroeg de afname van het aantal ots-en nog vier procent. De sterke daling in de eerste helft van 2015 heeft waarschijnlijk te maken met het verder afstemmen van werkprocessen tussen de gemeenten en de Raad voor de Kinderbescherming (*Kamerstukken II* 2015/16 31839, 524).

In de afgelopen jaren is veel aandacht geweest voor het percentage kinderen en jongeren dat binnen een week na het opleggen van de kinderbeschermingsmaatregel *face to face* contact had met de gezinsvoogd. In 2014 lag dit percentage op 63 procent. Over het jaar 2015 is dit cijfer niet gerapporteerd aan de Kamer en zijn de cijfers hierover desgevraagd ook niet bekend bij het Rijk (Toelichting VenJ, 2016).

Als ouders niet binnen een aanvaardbare termijn voor het kind in staat zijn hun kind te verzorgen en op te voeden, kan de kinderrechter het gezag van de ouders beëindigen. Het gezag over de jongere komt dan bij een instelling of een persoon te liggen, doorgaans bij een regionale gecertificeerde instelling of een landelijk werkende instelling voor (gezins)voogdij die is gecertificeerd. Komt de voogdij bij een instelling te liggen, dan wordt deze feitelijk uitgevoerd door een jeugdbeschermer, die dan voogdijwerker wordt genoemd. De jongere woont dan in een pleeggezin of een instelling. Op 31 december 2015 hadden 9,2 duizend kinderen te maken met voogdij (CBS, 2015g). Dat aantal is de laatste jaren gestegen. Voor voogdij geldt dat ongeveer evenveel jongens als meisjes daarmee te maken hebben en ook dat het aantal kinderen onder voogdij toeneemt naarmate kinderen ouder worden (CBS, 2011-2014).

Niet-westerse allochtone jongeren worden oververtegenwoordigd in de jeugdbescherming, terwijl ze juist worden ondervertegenwoordigd in de jeugdhulp. Van alle niet-westerse allochtone jongeren in Nederland ontvangt 1,3 procent jeugdbescherming. Voor autochtone jongeren ligt dit percentage op 0,7 procent. (CBS, 2016c)

Tabel 1.8 **Kinderen met een ondertoezichtstelling en/of voogdij op 31 december, naar jaar (x 1 000)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Ondertoezichtstelling	31,5	31,1	28.1	25,3	21,4
Voogdij	7,4	7,5	8,4	8,9	9,2

Bron: CBS.

1.5.3 Uithuisgeplaatste kinderen

Als een ondertoezichtstelling niet voldoende is om een kind te beschermen, kan hij of zij ook uit huis worden geplaatst. De kinderrechter moet dan een machtiging uithuisplaatsing afgeven. Het ouderlijk gezag wordt in die zin beperkt dat ouders niet meer mogen bepalen waar het kind woont. Eind 2015 waren 7.290 kinderen uit huis geplaatst in het kader van een ondertoezichtstelling. Dat is bijna tweeduizend kinderen minder dan in 2014, toen op 31 december 9.152 kinderen met een machtiging uit huis geplaatst waren. De meeste van deze kinderen zijn geplaatst in een pleeggezin (61 procent). Ook werd 8 procent geplaatst in een gezinsgerichte opvang – veelal een gezinshuis, 7 procent in een gesloten accommodatie. De overige 24 procent wordt volgens de cijfers van het ministerie van VWS geplaatst in de categorie 'overig'. Doorgaans zal dat gaan om een residentiële plaatsing (*Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 524).

Pleegzorg

Evenals in voorgaande jaren is het aantal kinderen in de pleegzorg toegenomen. Deze toename zet door, ondanks een afname van het totale aantal uithuisplaatsingen. Kinderen die uit huis geplaatst worden, komen dan ook steeds vaker in een pleeggezin terecht. Dit is in overeenstemming met de Jeugdwet waarin staat dat kinderen bij voorkeur op een gezinsvervangende plek worden geplaatst. Op 31 december 2015 woonden er 18.865 kinderen bij pleegouders.

Evenals in voorgaande jaren is het aantal kinderen in de pleegzorg toegenomen.

Ongeveer twee derde van de kinderen in de pleegzorg is daar geplaatst in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel. Bij 32 procent is dat een ondertoezichtstelling. In de meeste gevallen is er echter sprake van een voogdijmaatregel. Als kinderen in het kader van een voogdijmaatregel worden geplaatst, ligt het gezag over hen niet meer bij de ouders, maar in de meeste gevallen bij de gecertificeerde instelling (32 procent). Bij acht procent van de kinderen die in het kader van een voogdijmaatregel zijn geplaatst ligt de voogdij bij pleegouders (Pleegzorg Nederland, 2016).

Kinderen die naar een pleeggezin gaan, worden regelmatig binnen het eigen netwerk geplaatst. In 2015 kon 41 procent van de kinderen terecht op een plek binnen het eigen netwerk. Het percentage kinderen in de netwerkpleegzorg is al enige jaren stabiel. Broertjes en zusjes kunnen niet altijd samen worden geplaatst. Hoewel daar redenen voor kunnen zijn, kan het ook zeer gewenst zijn om dat juist wel te doen. In die gevallen is er echter niet altijd een pleeggezin beschikbaar dat broertjes en zusjes samen kan opvangen (Pleegzorg Nederland, 2016).

Het ministerie van VWS geeft aan dat dit een punt van aandacht is bij de screening van nieuwe pleegouders (Toelichting VWS, 2015). Ook voor kinderen ouder dan tien jaar en voor kinderen met ernstigere gedragsproblemen bestaat er een tekort aan pleeggezinnen. Dit tekort heeft er onder meer toe geleid dat de wachtlijst voor pleegzorg is gegroeid in 2015. Op 31 december 2015 stonden 306 kinderen langer dan negen weken op de wachtlijst voor pleegzorg. Een jaar eerder wachtten 174 jongeren langer dan negen weken op pleegzorg. Als gevolg van de voorkeur voor gezinsvervangende zorg in de Jeugdwet, wordt nu voor steeds meer kinderen geprobeerd een plek in de pleegzorg te vinden. Kinderen met complexere problematiek en kinderen van 10 jaar en ouder worden daardoor minder snel op een groep geplaatst en staan vaker op de wachtlijst voor pleegzorg (Pleegzorg Nederland, 2016).

Bijna de helft van de kinderen in de pleegzorg (47 procent) woont al langer dan twee jaar in een pleeggezin en 17 procent woont langer dan een jaar bij pleegouders. Omdat het beleid erop gericht is om kinderen zo mogelijk direct in een gezin te plaatsen waar ze ook langer zouden kunnen blijven, mocht een terugplaatsing naar huis niet meer aan de orde zijn, worden kinderen steeds minder vaak doorgeplaatst. Dat is terug te zien in de cijfers. Ter illustratie: er zijn in 2015 467 plaatsingen minder beëindigd dan in het voorafgaande jaar (Pleegzorg Nederland, 2016).

Gezinshuizen

Naast plaatsingen in een pleeggezin, ontstaan er steeds meer varianten op de ‘gezinsgerichte opvang’. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld gezinshuizen, logeerhuizen of zorgboerderijen. Voor het eerst werd dit jaar in de kamerstukken apart aangegeven hoeveel kinderen in deze vorm van zorg verblijven. In 2015 werden in totaal 4.415 kinderen en jongeren onder gebracht in gezinsgerichte opvang – niet zijnde pleegzorg. Van de kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis geplaatst werden, werd acht procent op een gezinsgerichte plek geplaatst (*Kamerstukken* II 2015/16, 31839, 524). Door deze toename hebben de inspecties met een taak in het jeugddomein, samenwerkend onder de naam het Landelijk Toezicht Jeugd, besloten om een nieuw toetsingskader op te stellen dat specifiek gericht is op gezinshuizen. Zo kunnen ze beter toezicht houden op de kwaliteit van gezinshuizen en de vraag beantwoorden of de jeugdhulp daar op verantwoorde wijze wordt verleend. De eerste quick-scan die de inspectie uitvoerde, levert een aantal knelpunten op, onder meer waar het gaat om deskundigheid, medicatieveiligheid en cliëntenpositie. Naar aanleiding hiervan is de Inspectie in gesprek gegaan met verschillende spelers in het veld (Landelijk Toezicht Jeugd, 2016).

Hoewel de gezinshuizen een steeds groter aandeel in het jeugdzorgveld hebben, is hun status nog niet altijd duidelijk. Veelal worden de gezinshuizen nog als residentiële zorg beschouwd. Dat kan nadelige gevolgen hebben voor de rechtspositie van minderjarigen op deze plekken. Zo oordeelde de kinderrechter in Noord-Holland onlangs dat de verplichte rechtelijke toetsing na een jaar verblijf in een gezin (artikel 1:265iBW), niet van toepassing is op gezinshuizen. Daardoor kunnen deze kinderen, ook wanneer zij langer dan een jaar in het gezinshuis wonen, worden overgeplaatst naar een andere plek, zonder dat daarvoor toestemming van de kinderrechter nodig is (ECLI:NL:RBNHO:2015:8593).

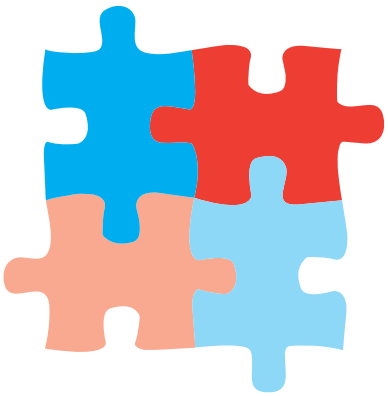
Kinderen in residentiële zorg

De data over kinderen in residentiële zorg blijft schaars. De enige beschikbare cijferinformatie over dit onderwerp komt uit de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 23 juni 2016. Daarin staat dat 24 procent van het totaal aantal kinderen dat in 2015 uit huis geplaatst is, is geplaatst in de woonvoorziening die valt onder de categorie 'overig met verblijf – waaronder residentiele voorzieningen' (*Kamerstukken II* 2015/16 31839, 524). Het is aannemelijk dat het overgrote deel van kinderen in deze categorie is geplaatst in een instelling. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld een kamertrainingstraject. Het is onduidelijk waarom het ministerie de cijfers over het aantal kinderen in residentiële zorg niet meer als aparte categorie verzamelt. Over deze groep is vrijwel geen data beschikbaar. Zo is niet duidelijk hoeveel kinderen met een voogdijmaatregel in een instelling verblijven, hoe lang kinderen in instellingen blijven of hoe oud de kinderen in die instellingen zijn.

Nazorg jongvolwassenen

De decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten biedt kansen om nazorg aan jongvolwassenen beter te organiseren. De gemeenten zijn immers naast de jeugdzorg ook verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning en participatie. Hierdoor hebben zij de mogelijkheid om integrale ondersteuning te bieden aan jongeren die uit de jeugdzorg komen, waarbij zowel aandacht is voor arbeid als voor onderwijs en zorg.

De decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten biedt kansen om nazorg aan jongvolwassenen beter te organiseren.



Hoewel gemeenten deze kansen zien, is er volgens de verantwoordelijke staatssecretarissen nog verbetering mogelijk (*Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 524). Om de nazorg aan jongvolwassenen te verbeteren, worden gemeenten door het ministerie onder meer aangespoord om voor jongvolwassenen een individueel actieplan op te stellen, tijdig en samen met de jongere.

Uit cijfers van het CBS volgt dat er in 2015 1.770 ondertoezicht-stellingen en 1.060 voogdijtrajecten zijn beëindigd vanwege het bereiken van de meerderjarigheid van de jongere (CBS, 2016e). Voor jongeren die na het bereiken van de 18e verjaardag nog behoefte hebben aan voortzetting van de hulpverlening, biedt de wet een mogelijkheid om de hulpverlening tot de leeftijd van 23 jaar voort te zetten. In de publicatie '18 x 18, pleegkinderen op de drempel' – waarin 18 pleegkinderen die bijna achttien jaar oud zijn vertellen over hun leven nu en verwachtingen voor de toekomst – wordt gepleit voor een recht op blessuretijd voor deze kinderen. Omdat zij tijdens hun kinderjaren vaak veel hebben meegemaakt, zouden ze extra tijd moeten krijgen om toe te groeien naar een zelfstandig leven zonder jeugdhulp (Juffer, Popma en Steenstra, 2016).

Soms is voortzetting van de hulpverlening na de achttiende verjaardag nog gewenst, terwijl jongeren daar zelf geen beroep op doen. Voor die groep loopt in opdracht van het WODC een onderzoek naar de mogelijkheden van verplichte hulpverlening aan jongeren in de leeftijdsgroep tussen 18 en 23 jaar. Naar aanleiding van een eigen onderzoek in 2015, uitte de Kinderombudsman zijn zorgen over de onmogelijkheid om de veiligheid en het welzijn van deze groep risicojongeren te waarborgen. (Kinderombudsman 2015b) Ondanks het belang dat het Rijk lijkt te hechten aan nazorg aan jongeren uit de jeugdhulp, heeft het Rijk geen cijfers over het aantal jongeren dat daadwerkelijk nazorg ontvangt. Ook is niet bekend hoeveel gemeenten inmiddels voldoen aan de wettelijke verplichting in artikel 2.1.2 lid 4 Wmo 2015 om in hun beleidsplannen aandacht te besteden aan het waarborgen van continuïteit van hulp wanneer jeugdhulp stopt (Toelichting VWS, 2016).

Betrokkenheid minderjarigen bij procedures

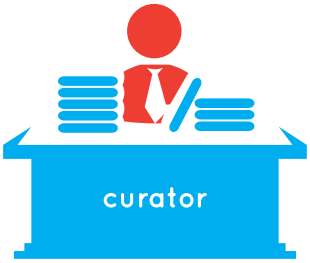
Wanneer de kinderrechter besluit een jeugdbeschermingsmaatregel op te leggen, heeft dat veel impact op het leven van kinderen. Zo worden kinderen voor wie een machtiging uithuisplaatsing wordt afgegeven, vaak van de ene op de andere dag op een nieuwe woonplek geplaatst. Het is daarom belangrijk om kinderen te laten meepraten over dergelijke ingrijpende beslissingen. Voor kinderen vanaf 12 jaar gebeurt dat via het hoorrecht. Daarnaast kan een bijzondere curator worden benoemd wanneer kinderen en ouders tegengestelde belangen hebben in de procedure. De bijzondere curator vertegenwoordigt het kind dan in rechte.

Hoorrecht

De kinderrechter roept kinderen van twaalf jaar of ouder voor wie een jeugdbeschermingsmaatregel wordt verzocht op voor een kindgesprek. Jongere kinderen kunnen ook met de kinderrechter spreken, maar de rechter hoeft ze niet op te roepen. De Universiteit Leiden heeft in 2014 en 2015 onderzoek gedaan naar het recht van minderjarigen om gehoord te worden bij een gerechtelijke beslissing over de uithuisplaatsing. Daaruit volgt dat een kindgesprek bij de rechtbank gemiddeld acht en een halve minuut duurt. Bij de gerechtshoven is dat dertien minuten. De wijze waarop het gesprek wordt gevoerd verschilt per rechter en per rechtbank of gerechtshof. Welke rol dit kindgesprek precies speelt in de procedure blijft in de onderzochte zaken onduidelijk. Dat geldt ook voor de wijze waarop de informatie die het kind tijdens het gesprek geeft, wordt meegenomen in de uiteindelijke beslissing. Veelal is de mening van het kind niet terug te vinden in de eindbeschikking. Kinderen jonger dan twaalf jaar worden vrijwel nooit gehoord bij een beslissing over een uithuisplaatsing. Daardoor blijven zij onzichtbaar in de procedure (De Jong-de Kruijf & Van der Zon, 2015). Om ook jongere kinderen beter te betrekken bij de procedure is de rechtbank Amsterdam in 2015 een pilot gestart waarin ook alle minderjarigen in de leeftijd van acht tot elf jaar de mogelijkheid krijgen om gehoord te worden in zaken over omgang, scheiding, gezag en uithuisplaatsing.

Bijzondere curator

Kinderen voor wie een jeugdbeschermingsmaatregel wordt verzocht, worden in de procedure vertegenwoordigd door hun ouders. Het is echter niet ondenkbaar dat de belangen van de ouders en die van hun kinderen in dergelijke zaken niet gelijklopen. In zulke gevallen bestaat de wettelijke mogelijkheid een bijzondere curator te benoemen, die het kind – in plaats van de ouder – kan vertegenwoordigen in rechte. In de afgelopen jaren is de aandacht voor de rol van de bijzondere curator in jeugdbeschermingszaken toegenomen. Vorig jaar presenteerde de Kinderrechtenmonitor voor het eerst cijfers over het aantal benoemingen van een bijzondere curator in jeugdbeschermingszaken. Dit jaar is het aantal benoemingen van bijzondere curatoren duidelijk gestegen. Werden in 2014 nog in 27 zaken een toevoeging afgegeven voor een bijzondere curator in zaken over ouderlijk gezag of voogdij, in 2015 is dit aantal gestegen naar 81. Hoewel een verdrievoudiging van het cijfer uit 2014, gaat het nog altijd maar om een heel klein deel van het totale aantal zaken betreffende ouderlijk gezag en voogdij (Raad voor de Rechtsbijstand, 2016).



Dit jaar is het aantal **benoemingen van bijzondere curatoren** duidelijk gestegen. In 2014 werd in 27 zaken een toevoeging afgegeven voor een bijzondere curator. In 2015 is dit aantal **gestegen naar 81.**

1.5.4 Kinderrechtenbeschouwing

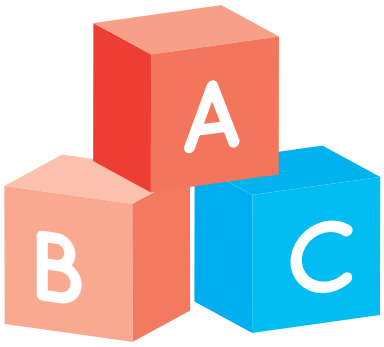
Kinderen en ouders horen bij elkaar. Het IVRK kent daarom verschillende bepalingen die de band tussen ouders en hun kinderen beschermen. Volgens artikel 7 IVRK hebben alle kinderen het recht om door hun eigen ouders te worden verzorgd. De overheid moet de ouders op grond van artikel 18 IVRK ondersteuning bieden bij de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Scheidingen tussen ouders en kinderen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen, zo volgt uit de artikelen 16 en 9 van het IVRK. Is een scheiding – ondanks inspanningen – toch onvermijdelijk, dan draagt de staat een bijzondere verplichting voor het kind. Kinderen die niet bij hun eigen ouders kunnen opgroeien, hebben recht op bijzondere bescherming en bijstand (artikel 20 IVRK). De staat moet dan een geschikte woonplek voor hen vinden en de ontwikkeling en veiligheid van het kind beschermen. Bij alle beslissingen die worden genomen over het kind, heeft hij of zij het recht om zijn mening kenbaar te maken. Die mening moet dan worden meegewogen in de uiteindelijke beslissing.

Jeugdhulp

Wanneer kinderen en ouders tegen problemen aanlopen in de opvoeding, hebben zij recht op hulp en ondersteuning. De afgelopen jaren is het aantal gezinnen dat een beroep deed op jeugdzorg ongeveer gelijk gebleven – terwijl de wachtlijsten steeds meer daalden. Sinds de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 is het zicht op de wachtlijsten voor jeugdhulp verslechterd en weet de overheid niet precies hoeveel kinderen langer dan negen weken wachten op jeugdhulp. Daardoor is het onbekend hoe het met wachtlijsten is gesteld. Verschillende instanties signaleren echter wachtlijsten bij de wijkteams en bij de jeugdhulpaanbieders. Ook bij de Raad voor de Kinderbescherming en bij Veilig Thuis zijn de wachttijden opgelopen (zie hierover domein 2). Deze problemen lijken samen te hangen met de decentralisatie naar de gemeenten. In de praktijk betekent het dat veel kinderen die recht hebben op jeugdhulp, daar te lang op moeten wachten. Dat is in strijd met hun rechten en levert risico's op voor hun veiligheid.

Bij de overgang naar de Jeugdwet is de aandacht vooral gericht op de continuïteit van zorg. Kinderen en gezinnen die al in de jeugdzorg zaten, moesten ervan op aan kunnen dat zij die zorg ook na de decentralisatie zouden kunnen voortzetten. Dankzij grote inspanningen van verschillende instanties is het gemeenten gelukt om die continuïteit voor de meeste kinderen te realiseren. Per 1 januari 2016 is echter het overgangsrecht waarmee de continuïteit van zorg werd gewaarborgd, komen te vervallen. Omdat de decentralisatie van de jeugdzorg nog lang niet is voltooid, is het de vraag of kinderen en jongeren ook in 2016 de jeugdhulp blijven ontvangen waar ze recht op hebben. Maar niet alleen over kinderen die al in de jeugdhulp zitten, bestaan zorgen. Er zijn ook zorgen over het zicht op nieuwe gezinnen die jeugdhulp nodig hebben. Verschillende instanties hebben hun zorgen geuit over de expertise bij de wijkteams. Zij zouden onvoldoende in staat zijn om problemen te herkennen en door te verwijzen naar de juiste hulp. Ook zou er sprake zijn van onderdiagnose waardoor zaken niet op tijd worden doorverwezen naar de Raad voor de Kinderbescherming en de Kinderrechter. Dat dit grote zorgen over de veiligheid van kinderen in de jeugdhulp oplevert, blijkt wel uit de analyse die het Samenwerkend Toezicht Jeugd maakte van de calamiteiten die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Hieruit kwam naar voren dat in deze zaken vaak te lang is doorgemodderd in het vrijwillig kader.

Een steeds terugkerend onderwerp in de afgelopen jaren is de toegang tot zorg voor jongeren uit allochtone gezinnen en multiprobleemgezinnen. Het lukt de jeugdhulp al jaren niet om deze groepen goed te bereiken. Ook onder de nieuwe Jeugdwet blijven deze zorgen bestaan. Zo blijkt uit de cijfers over 2015 dat allochtone jongeren worden ondervertegenwoordigd in de



vrijwillige jeugdhulp, terwijl ze worden oververtegenwoordigd in het gedwongen kader. Dat deze kinderen onvoldoende bereikt lijken te worden door de vrijwillige hulpverlening, 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.

Jeugdbescherming

Wanneer de hulp in een vrijwillig kader niet voldoende is om de ontwikkeling van het kind te beschermen, kan een kinderbeschermingsmaatregel worden opgelegd. De meest voorkomende kinderbeschermingsmaatregel is de ondertoezichtstelling. De daling van het aantal ondertoezichtstellingen heeft zich de afgelopen jaren voortgezet. De eerste Kinderrechtenmonitor vermeldt dat op 31 december 2010 32,6 duizend kinderen onder toezicht stonden. Vijf jaar later, op 31 december 2015 waren dat er nog 21,4 duizend. Met name in de eerste helft van 2015 is het aantal ondertoezichtstellingen sterk afgenomen. Deze daling is toe te juichen vanuit het recht op familieleven – dat met zich mee brengt dat de staat zich zo min mogelijk moet mengen in het gezinsleven. Toch moet ervoor worden gewaakt dat alle kinderen voor wie gedwongen hulpverlening wel noodzakelijk is, ook daadwerkelijk in beeld zijn bij de bevoegde instanties.

Wanneer het in het belang van het kind noodzakelijk is, kan een kind uit huis worden geplaatst. Kinderen die uit huis zijn geplaatst, hebben recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege. De overheid moet zich dan extra inspannen om de opvoeding en ontwikkeling van deze kinderen te ondersteunen. Welke verplichtingen dat met zich meebrengt, is onder meer uitgewerkt in de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen (vanaf hier: Richtlijnen voor alternatieve zorg), die in 2009 zijn verwelkomd door de Algemene Vergadering van de Verenigde

Naties. In deze richtlijnen wordt het belang van continuïteit in de opvoeding – dat ook in artikel 20 IVRK beschermd wordt – benadrukt. Zo stelt paragraaf 12 dat een veilige en ononderbroken gehechtheid van kinderen met hun verzorgers een van de basisbehoeften van kinderen is. Paragraaf 60 voegt daaraan toe dat frequente overplaatsingen schadelijk zijn voor het kind en zo veel mogelijk moeten worden voorkomen.

Tegelijkertijd met de decentralisatie van de jeugdzorg is de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen in werking getreden. Een belangrijke doelstelling van deze wet was het bevorderen van de continuïteit in de opvoeding. Een van de maatregelen hiertoe is de mogelijkheid om sneller over te gaan tot een gezagsbeëindiging, zodat kinderen eerder duidelijkheid hebben over hun opvoedingsperspectief. Wanneer het gezag over een minderjarige wordt beëindigd, komt hij onder voogdij te staan. Het aantal kinderen onder voogdij is in 2015 gestegen. De impact van de nieuwe wetgeving op deze stijging is echter niet helemaal duidelijk. De stijging van het aantal kinderen onder voogdij is namelijk al ruim voor 2015 ingezet en groeit al sinds 2005 gestaag. Het aantal kinderen onder voogdij is in 2015 bovendien niet sneller gestegen dan in eerdere jaren. Tegelijkertijd is 2015 het eerste jaar sinds de start van de Kinderrechtenmonitor waarin er meer kinderen in de pleegzorg zitten in het kader van een voogdij-maatregel, dan dat er kinderen in de pleegzorg verblijven in het kader van een ondertoezichtstelling. Ook deze trend laat zich al een aantal jaren zien. Of dit nu een direct gevolg is van de nieuwe wetswijziging of niet, feit is dat kinderen in de pleegzorg steeds vaker duidelijkheid krijgen over hun opvoedingsperspectief.

Zowel het Kinderrechtenverdrag als de richtlijnen voor alternatieve zorg kennen een duidelijke voorkeur voor plaatsing in een gezinsvervangende omgeving boven plaatsing in een instelling. De Richtlijnen voor alternatieve zorg stellen zelfs dat kinderen alleen in een instelling mogen worden geplaatst als dat passend, noodzakelijk en constructief is voor het kind (par. 21). Met de komst van de Jeugdwet is de voorkeur voor gezinsvervangende zorg ook terug te vinden in de Nederlandse wetgeving. Deze voorkeur is terug te zien in de cijfers, waarin het aandeel van pleegzorg nog altijd groeit. Ook het overige aanbod aan gezinsvervangende plekken groeit, zoals het aanbod van gezinshuizen. Voor kinderen die in een gezin geplaatst zijn, geldt sinds 1 januari 2015 ook een verplichte rechterlijke toets bij over- of terugplaatsingen na een verblijf van langer dan een jaar in het gezin. Zo wordt ook het nieuw opgebouwde gezinsleven op de nieuwe woonplek beschermd. Uit de cijfers blijkt dat het aantal overplaatsingen in de pleegzorg inderdaad is afgenomen. Gezien het grote belang van continuïteit in de opvoeding voor kinderen, is het wenselijk dat deze rechtsbescherming ook voor kinderen in gezinshuizen geldt. De uitspraak van de rechtbank Noord-Holland dat de verplichte rechtelijke toetsing bij overplaatsingen niet geldt voor kinderen die in een gezinshuis verblijven, baart dan ook zorgen, zeker nu het aantal kinderen in gezinshuizen stijgt.

De aandacht voor pleegzorg lijkt ook een andere kant te kennen. Terwijl er over kinderen in de pleegzorg veel cijfers beschikbaar zijn, is slechts summier zicht op het aantal kinderen dat op een groep woont. Het gaat hier om kinderen die in een instelling geplaatst zijn. Het aantal kinderen op een residentiële plek wordt niet meer als aparte categorie bijgehouden, maar geschaard onder de noemer 'overig met verblijf – waaronder residentiele voorziening'. Deze groep bedraagt 24 procent van het totale aantal kinderen dat uit huis geplaatst is. Hoewel de opbouw van deze categorie niet geheel duidelijk is, lijkt het overgrote merendeel van deze groep in een instelling te wonen. Het is echter niet duidelijk hoe groot deze groep precies is. Ook is niet duidelijk hoeveel kinderen met een voogdijmaatregel in een instelling verblijven, hoe lang kinderen in instellingen blijven of hoe oud de kinderen zijn die in instellingen wonen. Nu het Rijk eindverantwoordelijk is voor deze kinderen, is het van belang dat er zicht is op deze groep en dat er voldoende data beschikbaar zijn.

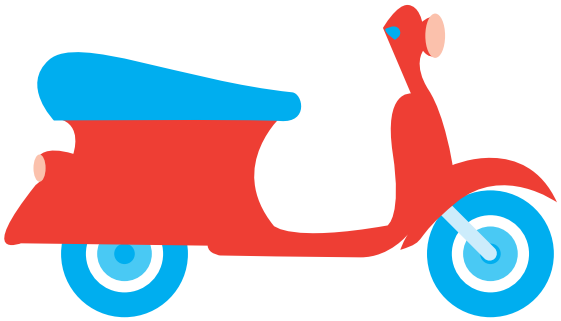
Al jaren wordt in de Kinderrechtenmonitor aandacht gevraagd voor het samen plaatsen van broertjes en zusjes die uit huis worden geplaatst. De Richtlijn pleegzorg die in 2015 werd gepubliceerd, stelt dat onderzoeksbevindingen niet eenduidig zijn over het belang van het al dan niet samen plaatsen van broertjes en zusjes. Maar dat houdt niet in dat de band tussen broertjes en zusjes door een uithuisplaatsing zomaar doorbroken mag worden. Tussen broertjes en zusjes bestaat – evenals tussen kinderen en hun ouders – familieleven, zo benadrukte het EHRM onder meer in de zaak *Mustafa and Armağan Akin tegen Turkije*, 2010. Het

doorbreken van dat familieleven vraagt dan ook om een zorgvuldige belangenafweging over de vraag of het in het belang van deze kinderen is om ze apart te plaatsen (zie de zaak *Vujica tegen Kroatië*, 2015 van het EHRM). Het VN-Kinderrechtencomité onderstreept die benadering. In het *General Comment* over het belang van het kind stelt dit comité in par. 65 dat bij beslissingen over de plaatsing van het kind de bestaande familiebanden – zoals die met broertjes en zusjes beschermd moeten worden, tenzij dat niet in het belang van het kind is. De Richtlijnen voor alternatieve zorg bepalen in par. 17 dat broertjes en zusjes in beginsel niet gescheiden mogen worden door de plaatsing, tenzij er een duidelijk risico op mishandeling is of een andere rechtvaardiging in het belang van het kind. In het licht van deze verplichtingen is het zorgelijk dat er een tekort is aan gezinnen waar broertjes en zusjes samen terecht kunnen. De beslissing over het scheiden van deze broertjes en zusjes dreigt hierdoor meer geleid te worden door de praktische beschikbaarheid van een pleeggezin, dan door het belang van het individuele kind.

De nazorg aan kinderen na de jeugdhulp is al jaren een punt van zorg in de Kinderrechtenmonitor. Met de decentralisatie van de jeugdzorg ontstaan er nieuwe kansen om deze nazorg te verbeteren. Of dit nu ook daadwerkelijk gebeurt is onduidelijk omdat het ministerie geen cijfers kan leveren over het aanbod en gebruik van nazorg. De verantwoordelijk staatssecretaris geeft zelf aan dat er ruimte voor verbetering is in het aanbod aan nazorg door gemeenten; de genoemde maatregelen daartoe stemmen hoopvol.

Betrokkenheid minderjarigen bij procedures

Volgens artikel 12 van het IVRK hebben alle kinderen het recht om hun mening te geven in zaken die hun aangaan. Uit onderzoek van de Universiteit Leiden blijkt dat het recht om gehoord te worden in zaken betreffende een uithuisplaatsing nog niet volledig wordt gewaarborgd. Met name waar het gaat om het geven van 'passend belang aan de mening van het kind' zoals dat in artikel 12 IVRK wordt vereist, is nog verbetering te boeken. Datzelfde geldt voor kinderen die de leeftijd van 12 jaar nog niet hebben bereikt. Hoewel het recht om gehoord te worden opgaat voor alle kinderen, zijn in Nederland kinderen jonger dan 12jaar onzichtbaar in de procedure omtrent hun uithuisplaatsing.



Een andere manier voor het kind om zijn stem te laten horen is via een bijzondere curator. In 2015 werd in 81 zaken betreffende gezag of voogdij een bijzondere curator benoemd. Hoewel een duidelijke stijging ten opzichte van 2014, betreft het nog maar een klein gedeelte van het totaal aantal zaken in de jeugdbescherming. De Hoge Raad stelde in 2014 nog dat de in artikel 6 lid 1 EVRM en 12 IVRK verankerde rechten voldoende gewaarborgd worden door de mogelijkheid van vertegenwoordiging van een bijzondere curator, 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.

1.6 Caribisch Nederland

1.6.1 Gezinssituatie

De drie Nederlandse gemeenten in de Cariben - Bonaire, Saba en Sint-Eustatius - tellen samen 5600 duizend 0- tot 20-jarigen. Ruim drie kwart van deze kinderen en jongeren woont op Bonaire, verreweg het grootste eiland van Caribisch Nederland. Bonaire is naar verhouding ook het jongste eiland: 23,4 procent van de bevolking was in 2015 jonger dan 20 jaar. Op Sint-Eustatius ging het om 21,8 procent en op Saba om 19,6 procent. Met de jaren is het aantal 15- tot 20-jarigen op Bonaire toegenomen. Saba en Sint-Eustatius daarentegen kenden in deze periode een dalend aantal jongeren. Wel geldt voor Saba dat in 2015 sprake is van een lichte stijging ten opzichte van 2014 (CBS, 2015f). Op Bonaire worden ook de meeste kinderen geboren van Caribisch Nederland. In 2014 ging het om 207 geboorten op Bonaire op 242 geboorten in totaal voor de drie eilanden(CBS, 2014c).

1.6.2 Kinderopvang

De verantwoordelijkheid voor de kinderopvang op de BES-eilanden ligt bij het eilandbestuur op Bonaire. Net als vorig jaar is er helaas geen nieuwe informatie beschikbaar over de kinderopvang. Zoals in de vorige Kinderrechtenmonitor is vermeld, ontbreekt in Caribisch Nederland een vangnet van formele kinderopvang. Dit terwijl

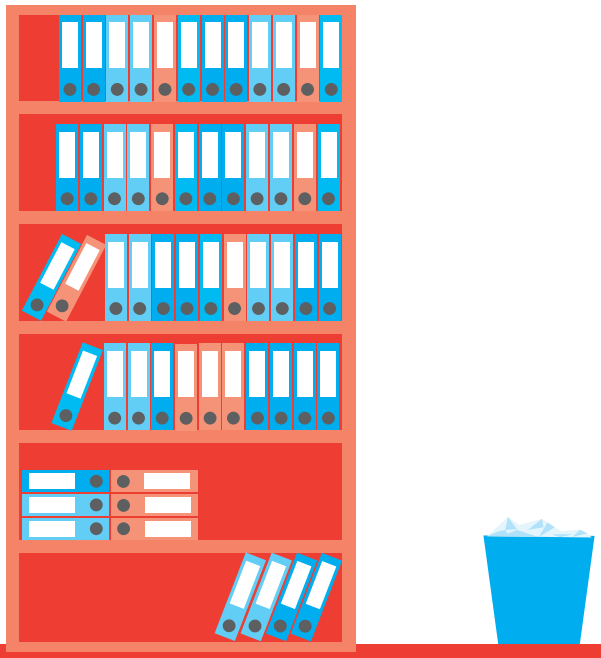
ouders lange dagen moeten maken om hun gezin te onderhouden en het grote armoedeprobleem op de eilanden de afgelopen jaren niet is afgenomen. Om hier verandering in te brengen, heeft de Nederlandse regering met de eilanden Bonaire en Saba in het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018 afspraken vastgelegd over onder andere armoedebestrijding en kinderrechten (*Kamerstukken* I 2014/15, 34 000 IV, S). Uit deze afspraken blijkt dat er geïnvesteerd wordt in kinderopvang. Ook werden er in 2015 voorbereidingen getroffen om de kinderbijslag in te voeren waar 900.000 dollar voor is gereserveerd. Dit wordt verder toegelicht in domein 4 van deze monitor.

1.6.3 Jeugdzorg

Het Rijk is verantwoordelijk voor de jeugdzorg en jeugdbescherming in Caribisch Nederland. De vestigingen van Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN) op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius bieden ambulante hulp, gezinsvoogdij en residentiele zorg. De organisatie 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 kenmerken zich door kleinschaligheid en spelen in op de specifieke behoeften van de eilanden. Dit heeft geresulteerd in het feit dat de Jeugdwet niet van toepassing is verklaard, maar de reeds bestaande Antilliaanse wetgeving op de eilanden is overgenomen (*Kamerstukken* II 2012/13, 33 684, nr. 3). Na de staatkundige hervorming, zijn per 1 januari 2011 de drie Voogdijraden op de eilanden samengevoegd tot de huidige Voogdijraad. Deze bestaat uit een college van toezicht en een bureau dat belast is met de dagelijkse uitvoering van wettelijke taken.

Voor de kwaliteit van de jeugdzorg is het belangrijk dat jongeren een klacht kunnen indienen. Bonaire kent sinds kort een klachtprocedure over het handelen van een medewerker.

Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de jeugdzorg in Caribisch Nederland gewaarborgd blijft en dat er toezicht is op de jeugdzorgaanbieders en de gezinsvoogdij-instellingen, is een wettelijk kader voor de kwaliteit van de jeugdzorg gecreëerd. Dit kader is per 1 juli 2016 in werking getreden (*Staatsblad* 2016, 233). Een gevolg van dit nieuwe wettelijke kader is dat de aanbieder van jeugdzorg in de toekomst de verantwoorde zorg moet verlenen en dat er verantwoorde (gezins)voogdij aanwezig moet zijn (*Stb*. 2016, 188). Sinds 1 juli 2016 is de Inspectie Jeugdzorg bovendien belast met het toezicht van de jeugdzorg in Caribisch Nederland. Bij het



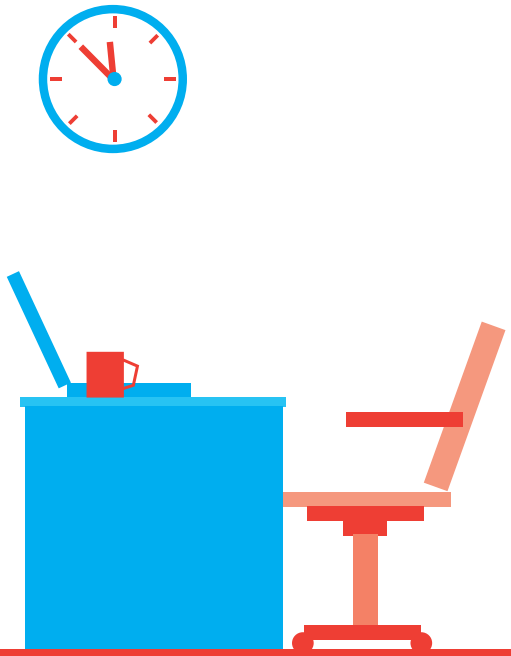
vervullen van deze taak moet de Inspectie, waar nodig, rekening houden met de behoeften van de eilanden. De Inspectie Jeugdzorg heeft op verzoek van de staatssecretaris van VenJ, vooruitlopend op de wettelijke grondslag, onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad. De kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad is op Bonaire voldoende bevonden. De kwaliteit op Sint-Eustatius is matig. Op Saba is het kwaliteitskader nog niet ingevoerd en heeft een dergelijk onderzoek nog niet plaatsgevonden (Inspectie Jeugdzorg, 2016).

Daarnaast is het voor de kwaliteit van de jeugdzorg belangrijk dat jongeren een klacht kunnen indienen. Bonaire kent sinds kort een klachtprocedure over het handelen van een medewerker. Medewerkers van de instellingen weten van deze mogelijkheid af, maar ouders en kinderen worden niet actief geïnformeerd over deze procedure. Op Saba en Sint-Eustatius bestaat al de mogelijkheid om een klacht in te dienen, maar deze regeling is niet bekend bij medewerkers, ouders en kinderen (Inspectie Jeugdzorg, 2016).

1.6.4 Kinderrechtenbeschouwing

Uit het VN-Kinderrechtenverdrag volgt dat kinderen het recht hebben om op te groeien in een veilige leefomgeving (artikel 6 IVRK). In beginsel dragen beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van hun kinderen (artikel 18 IVRK). Nederland dient hierbij op passende wijze hulp te bieden. De formele kinderopvang is onvoldoende georganiseerd. Vanwege het gebrek aan een vangnet worden sommige kinderen sociaaleconomisch verwaarloosd (Kloosterboer, 2013). Het is daarom van belang dat de uitvoerende instanties, zoals gecertificeerde instellingen, kwaliteit leveren en ervoor zorgen dat de kinderen in een veilige omgeving kunnen opgroeien. Met het nieuwe wettelijke kader voor de kwaliteit van de jeugdzorg is een eerste stap in de goede richting gezet.

Uit de Kinderrechtenmonitors van de afgelopen vijf jaar blijkt dat het vergaren van informatie en data over de naleving van kinderrechten op het gebied van gezinssamenstelling en alternatieve zorg in Caribisch Nederland lastig is. In het licht van *General Comment* Nr. 5 wijst het VN-Kinderrechtencomité specifiek op het verbeteren van de dataverzameling om een beeld te kunnen vormen van de situatie waarin kinderen leven, met name kinderen die in kwetsbare situaties opgroeien. Het Comité raadt aan om deze dataverzameling te verbeteren, zodat die gebruikt kan worden voor monitoring, evaluaties en het opzetten van regelingen en projecten voor een effectieve implementatie van het IVRK (VN-Kinderrechtencomité, 2015).



1.7

Conclusies en aanbevelingen

1.7.1 Conclusies

Kinderen en hun gezinssituatie

Nederland telde op 1 januari 2016 ruim 3,4 miljoen minderjarige kinderen. In 2015 woonden 516 duizend minderjarigen in een eenoudergezin. Dat aantal is de afgelopen vijf jaar toegenomen, in 2011 woonden er 384 duizend minderjarigen in een eenoudergezin.

In 2015 gingen 767 duizend kinderen naar een vorm van formele kinderopvang. Dat waren er 69 duizend minder dan in 2011. Tot 2014 daalde het aantal kinderen in de formele opvang, van 2014 op 2015 gingen er voor het eerst weer meer kinderen naar de kinderopvang. De kwaliteit van de kinderopvang stond door krimpende budgetten de afgelopen vijf jaar onder druk. Medewerkers in de kinderopvang ervaren een hoge regeldruk waardoor er minder tijd is voor de kinderen. Wel zijn er maatregelen genomen om de kwaliteit van de kinderopvang beter te bewaken. De afgelopen vijf jaar is er een discussie gevoerd over de integratie van kinderopvang, peuterspeelzaal en voor- en vroegschoolse educatie. Deze discussie is onder andere aangevoerd door het initiatief Kindcentra 2020. Een brede basisvoorziening die toegankelijk is voor alle jonge kinderen en onder één dak is met het basisonderwijs is aan te moedigen in het licht van het IVRK en het bevorderen van gelijke kansen.

Familierecht

De afgelopen vijf jaar zijn verschillende familierechtelijke kwesties gemonitord. Zo weten we dat het aantal minderjarigen dat te maken krijgt met een scheiding licht gestegen is. Op dit moment loopt er een pilot bij de rechtbank Breda en parallel daaraan een evaluatie waarbij bekeken wordt of het wenselijk is om, naast advocaten en mediators, ook psychologen en orthopedagogen te benoemen als bijzondere curator.

Verder is het totaal aantal kinderontvoeringen de afgelopen vijf jaar stabiel gebleven. In 2015 is het percentage moeders dat hun kinderen ontvoert met 10 procent gestegen ten opzichte van de vorige jaren. Onduidelijk is wat de reden voor deze stijging is en het moet blijken of de stijging zal doorzetten.

In de periode 2011-2015 is een daling te zien in het aantal kinderen dat vanuit het buitenland wordt geadopteerd. Het aantal verzoeken ter verkrijging van beginseltoestemming is in 2015 met bijna 50 procent afgenomen ten opzichte van 2011. Ook het aantal verleende toestemmingen is gedaald: van 758 in 2011 naar 332 in 2015.

In de monitor van 2016 is voor het eerst aandacht besteed aan vondelingen. Een kind dat te vondeling wordt gelegd kan vaak niet achterhalen wie zijn ouders zijn. Er bestaat discussie over de wenselijkheid van vondelingenkamers omdat die moeders de mogelijkheid bieden hun kind anoniem achter te laten.

Actuele vragen over afstamming, meerouderschap, meeroudergezag en draagmoederschap worden onderzocht door de staatscommissie herijking ouderschap. Eind 2016 wordt een advies verwacht waaruit blijkt of de huidige wet- en regelgeving aangepast zou moeten worden.

Jeugdzorg

De jeugdzorg werd in 2015 gekenmerkt door de decentralisatie van de zorg naar de gemeenten. Hoewel deze decentralisatie veel kansen voor verbetering van zorg met zich mee brengt, zijn er vooralsnog ook veel zorgen. Zo zijn er wachtlijsten bij de wijkteams en bij de aanbieders van jeugdhulp, komt de samenwerking tussen ketenpartners nog niet goed van de grond en lijken niet alle jongeren in beeld te zijn bij de jeugdhulp. In het gedwongen kader is er in het begin van 2015 een sterke daling van het aantal ondertoezichtstellingen geweest. Hoewel zo'n daling vanuit het recht op bescherming van het familieleven is aan te moedigen, kan deze te maken hebben met het gegeven dat kinderen voor wie gedwongen hulp noodzakelijk was, mogelijk niet of later pas in de jeugdbescherming terecht zijn gekomen. Dat brengt onverantwoorde risico's mee voor hun veiligheid. Voor kinderen die uit huis geplaatst zijn in 2015 geldt dat zij steeds vaker op een gezinsvervangende plek worden geplaatst. Dat is een zeer positieve ontwikkeling. Zorgelijk is echter dat het zicht op kinderen in residentiële instellingen steeds beperkter lijkt te worden. Over hen zijn vrijwel geen data beschikbaar. Een ander punt van zorg betreft de mogelijkheid om broertjes en zusjes samen te plaatsen.

Omdat tussen hen familieleven bestaat, mogen zij alleen van elkaar gescheiden worden als daar een zorgvuldige belangenafweging aan vooraf gaat. Het gebrek aan plekken waar broertjes en zusjes samen terecht kunnen, brengt het risico met zich mee dat de beschikbaarheid van woonplekken en niet het belang van de betrokken kinderen leidend is bij beslissingen.

Wat betreft de procedurele positie van kinderen in jeugdbeschermingszaken worden heel langzaam verbeteringen geboekt. Toch is het aantal kinderen dat in een jeugdbeschermingszaak wordt vertegenwoordigd door een bijzondere curator nog altijd relatief zeer laag. Ook waar het gaat om het recht van kinderen om gehoord te worden, is ruimte voor verbetering.

Caribisch Nederland

In 2011 woonden bijna 5000 kinderen van 0 tot 20 jaar op de BES-eilanden, dat aantal is in 2015 is gestegen naar ruim 5600 kinderen. Door afspraken tussen de Nederlandse regering en de BES-eilanden in het Meerjarenprogramma wordt meer aandacht besteed aan armoedebestrijding en kinderrechten in Caribisch Nederland. Uit deze afspraken blijkt dat er geïnvesteerd wordt in kinderopvang. Gezien de specifieke behoeften van de eilanden is niet de Wet op de jeugdzorg, maar de bestaande Antilliaanse wetgeving van toepassing verklaard. Om te zorgen dat de kwaliteit van de jeugdzorg in Caribisch Nederland gewaarborgd blijft en dat er toezicht is op de jeugdzorgaanbieders en de gezinsvoogdij-instellingen, is een wettelijk kader voor de kwaliteit van deze jeugdzorg gecreëerd dat per 1 juli 2016 in werking is getreden. De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op de jeugdzorg in Caribisch Nederland. Uit de toezichtactiviteiten blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad op Bonaire voldoende is en op Sint-Eustatius matig. Op Saba heeft een dergelijk onderzoek nog niet plaatsgevonden.

1.7.2 Aanbevelingen

Kinderen en hun gezinssituatie

1. Stimuleer de integratie tussen peuterspeelszalen, kinderopvang, andere vroeg- en voorschoolse voorzieningen en de samenwerking met het basisonderwijs om gelijke kansen te bevorderen.

Familierecht

2. Nederland moet inzetten op de promotie van alternatieven voor de vondelingenkamers, zoals adequate steun voor ongeplande zwangerschappen, voorzieningen voor gezinsplanning en preventie van risicozwangerschappen. Ook kunnen aanstaande moeders gewezen worden op de mogelijkheid om in alle vertrouwelijkheid in het ziekenhuis te bevallen.

Jeugdzorg

3. 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. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de jeugdhulp toegankelijk is en dat er voldoende expertise is in de wijkteams.
4. Zorg dat er voldoende aanbod is voor plekken waarin uithuisgeplaatste broertjes en zusjes samen geplaatst kunnen worden, zodat beslissingen hierover geleid worden door het belang van de betreffende kinderen. Het Rijk moet daartoe geld beschikbaar stellen voor het werven van gezinnen die deze mogelijkheid kunnen bieden.

Caribisch Nederland

5. Stel op Saba zo spoedig mogelijk het wettelijk kader voor de kwaliteit van de jeugdzorg in, zodat de inspectiewerkzaamheden ook daar uitgevoerd kunnen worden en de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad ook op Saba voldoende gewaarborgd kan worden.

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 Aard en omvang internetgebruik
2.7.2 Privacy, marketing en economische exploitatie
2.7.3 Kinderrechtenbeschouwing
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

Dagelijks worden wereldwijd miljoenen kinderen het slachtoffer van exploitatie, geweld en mishandeling. Ook in Nederland worden kinderen daarmee geconfronteerd, wat een negatief effect kan hebben op hun fysieke en mentale gezondheid. Dit domein beschrijft hoe kinderen worden beschermd tegen exploitatie, geweld en mishandeling. Er is aandacht voor minderjarige slachtoffers van delicten en mensenhandel, voor kinderen die het slachtoffer zijn van (verschillende vormen van) kindermishandeling en voor vermiste kinderen. Dit domein beschrijft ook de stand van zaken rondom online veiligheid en cybercriminaliteit. Ten slotte komt de situatie van kinderen in Caribisch Nederland aan bod.

2.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

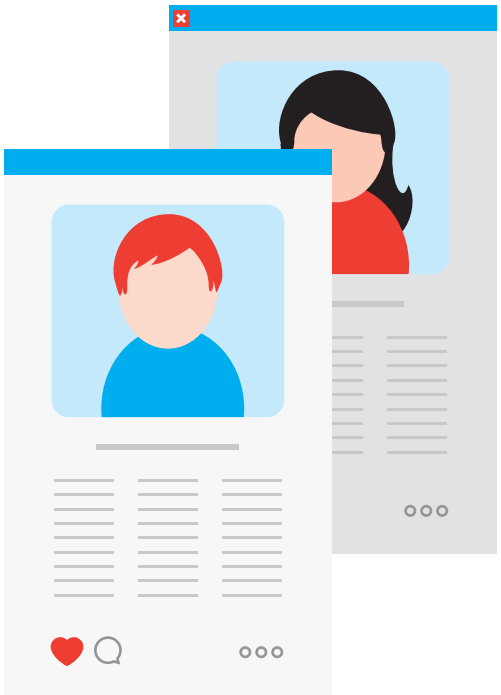
Het Kinderrechtenverdrag kent een aantal specifieke bepalingen die kinderen beschermen tegen exploitatie en geweld. Zo vermeldt artikel 19 dat elk kind 'recht heeft op bescherming tegen alle vormen van lichamelijke en geestelijke mishandeling en verwaarlozing, zowel in het gezin als daarbuiten'. Het VN-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 VN-Kinderrechtencomité aan dat het beschermen van de menselijke waardigheid van het kind en zijn fysieke en psychische integriteit, door het voorkómen 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 (artikel 32 IVRK), drugsgebruik (artikel 33 IVRK), kinderprostitutie en kinderpornografie (artikel 34 IVRK), en het ontvoeren, verhandelen of verkopen van kinderen (artikel 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 op uitbuiting of exploitatie, 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 er 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 over 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 heeft bovendien speciale aandacht voor de veiligheid van minderjarigen in de opsporing en vervolging van mensenhandelzaken.

In het kader van de uitbuiting van en handel in kinderen zijn ook 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 meedoen aan een strafrechtelijke procedure, bijvoorbeeld als slachtoffer of getuige.

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

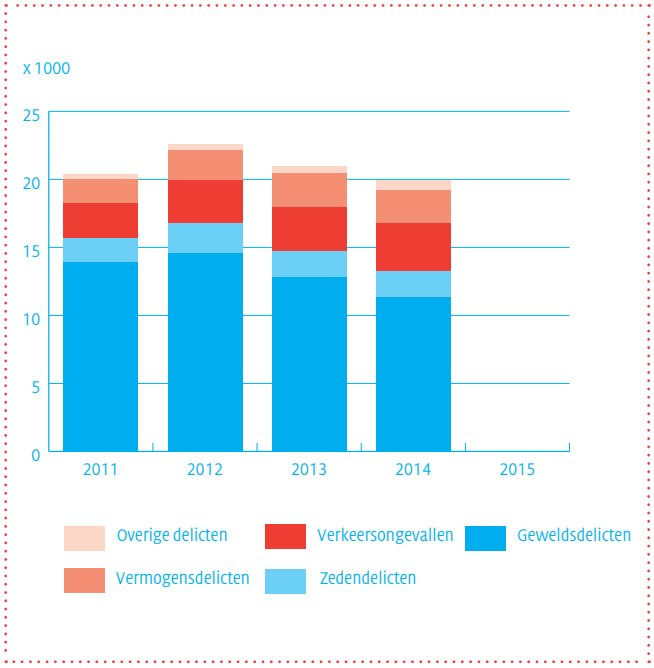
2.3.1 Aard en omvang

In 2015 gaf bijna 23 procent van de 15- tot 25-jarige jongeren aan in het voorgaande jaar een of meerdere keren slachtoffer te zijn geweest van een geweldsdelict, vermogensdelict of vandalisme. Het aandeel jongeren dat slachtoffer is van deze zogeheten traditionele criminaliteit is gedaald ten opzichte van 2012. Toen ging het om ruim 26 procent. Daarnaast gaf 17 procent van de jongeren aan te maken te hebben gehad met cybercriminaliteit. Ook dit aandeel is licht gedaald ten opzichte van 2012 (CBS, 2015a).

Bijna 44 procent van de jongeren voelde zich wel eens onveilig. Dit is vrijwel gelijk aan het beeld in voorgaande jaren. Meisjes voelen zich beduidend vaker wel eens onveilig dan jongens. In 2015 zei ruim 57 procent van de meisjes zich wel eens onveilig te voelen tegen 30 procent van de jongens (CBS, 2015b).

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 jongeren in de leeftijd van 0 tot 20 jaar. Het aantal jongeren dat hulp ontvangt van Slachtofferhulp Nederland nam van 2011 op 2012 nog toe. Daarna laat dat aantal een daling zien. In 2011 ging het om 20,4 duizend jongeren en in 2012 om 22,6 duizend jongeren. Jongeren ontvangen vooral hulp vanwege geweldsdelicten en verkeersongevallen. Hoewel het totale aantal jongeren dat slachtofferhulp ontvangt sinds 2012 daalt, neemt het aantal jongeren dat hulp ontvangt vanwege verkeersongevallen ook na 2012 nog gestaag toe (CBS, 2014).

Figuur 2.1 Slachtofferhulp jongeren (0 tot 20 jaar)



Bron: Slachtofferhulp Nederland & CBS.

Er zijn meer jongens dan meisjes die hulp ontvangen van Slachtofferhulp Nederland, respectievelijk 11,3 duizend en 8,6 duizend in 2014. Ook verschilt het per sekse om welke hulp het dan gaat. Twee derde van de jongens ontving hulp vanwege een geweldsdelict. Onder meisjes was dat aandeel 45 procent. Meisjes ontvingen daarnaast beduidend vaker dan jongens hulp vanwege zedendelicten. Autochtone meisjes ontvangen vaker dan allochtone meisjes hulp vanwege zedendelicten. Allochtone meisjes daarentegen worden door Slachtofferhulp Nederland vaker geholpen vanwege een geweldsdelict. Tussen autochtone en allochtone jongens zijn er weinig verschillen (CBS, 2014).

2.3.2 Kinderrechtenbeschouwing

Op grond van artikel 39 IVRK hebben kinderen en jongeren, wanneer zij slachtoffer worden van geweld, recht op een traject dat hun herstel en herintegratie bevordert. Slachtofferhulp Nederland voorziet hierin. Sinds 2012 is het aandeel jongeren dat slachtoffer is van de zogeheten traditionele criminaliteit gedaald. Het aantal jongeren dat hulp ontvangt van Slachtofferhulp Nederland nam van 2011 op 2012 nog toe, maar laat daarna een daling zien. Het is opmerkelijk dat er verschillen bestaan tussen allochtone en autochtone jeugdigen bij het aantal slachtoffers dat door Slachtofferhulp wordt geholpen bij een geweldsdelict. Er zou onderzoek moeten plaatsvinden naar de oorzaken van de verschillen in het geweld dat zij meemaken.

2.4 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

2.4.1 Aard en omvang

Met mensenhandel wordt iedere vorm van uitbuiting van gedwongen (seksuele) dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden bedoeld, zoals strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Uitbuiting van minderjarigen is altijd strafbaar, ook als de minderjarige vrijwillig meewerkt. Hierbij kan het gaan om handel in minderjarigen, gedwongen prostitutie, maar ook om uitbuiting in andere sectoren, zoals de horeca, de tuinbouw, bij huishoudelijk werk of fabriekswerk. Ook loverboyproblematiek valt onder mensenhandel. Sprake kan zijn van fysieke dwang. In een veelheid van de gevallen neemt dwang echter de vorm aan van misleiding of chantage van het slachtoffer of van misbruik van een kwetsbare positie van het slachtoffer.

Tabel 2.2 geeft inzicht in het aantal minderjarige slachtoffers van mensenhandel van de afgelopen vijf jaar, zoals geregistreerd door CoMensha (Coördinatiecentrum Mensenhandel). De cijfers gaan over het aantal geregistreerde mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Het is echter waarschijnlijk dat lang niet alle slachtoffers van mensenhandel geregistreerd worden. De cijfers geven dus geen compleet beeld.

Tabel 2.2 Minderjarige slachtoffers van mensenhandel

	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers	195	223	259	283	291
Leeftijd					
0-14 jaar	23	29	38	58	56
15-17 jaar	172	194	221	225	235
Achtergrond*					
Nederlands	131	141	165	146	159
Buitenlands	63	80	93	132	132

Bronnen: NRM, 2015a en 2016a. Comensha, 2016.
** Het aantal minderjarige slachtoffers onderscheiden op basis van de achtergrond komt in sommige gevallen niet overeen met het totaal aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers. Dit valt te verklaren door het feit dat van een aantal slachtoffers de nationaliteit onbekend is.*

Het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van mensenhandel is sinds 2011 elk jaar toegenomen. Waar in 2011 195 minderjarigen als slachtoffer van mensenhandel werden geregistreerd, is dit aantal in 2015 291. Over de periode 2011-2015 is er sprake van een stijging van 49 procent. De 291 in 2015 geregistreerde minderjarige slachtoffers van mensenhandel vormen bijna 25 procent van het totale aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel (NRM, 2016a). In 2013 en 2014 was dit aandeel nog zo'n 18 procent (zie Kinderrechtenmonitor 2015).

Het aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van mensenhandel is **sinds 2011 elk jaar toegenomen**. In 2011 ging het om 195 en in 2015 om 291 minderjarigen.

Uit de gegevens van de afgelopen vijf jaar blijkt dat de meeste minderjarigen slachtoffer zijn geworden van seksuele uitbuiting.

Van het totale aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers van mensenhandel tussen 2011 en 2015 is de grootste groep tussen de 15 en 18 jaar (83,7 procent van het totale aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers). Daarnaast bestaat het grootste deel van de minderjarige slachtoffers uit meisjes (83,9 procent). In 2015 betrof het 221 meisjes. Opvallend is ook dat de meeste minderjarige slachtoffers van mensenhandel de Nederlandse nationaliteit hebben. In 2015 zijn er 159 minderjarige slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit geregistreerd. Overige veel voorkomende landen waar minderjarige slachtoffers van mensenhandel vandaan komen zijn Eritrea, Afghanistan en Vietnam (CoMensha 2016).

Uit de gegevens van de afgelopen vijf jaar blijkt ten slotte dat de meeste minderjarigen slachtoffer zijn geworden van seksuele uitbuiting. Tussen 2011 en 2015 werden 620 van de in totaal 1.251 minderjarige slachtoffers uitgebuit in de seksuele dienstverlening (49,6 procent van het totale aantal geregistreerde minderjarige slachtoffers). In 2015 betrof dit aantal 144 minderjarigen (zie Kinderrechtenmonitor 2013, 2014 en NRM, 2016a).

2.4.2 Aanpak mensenhandel

Om een beeld te krijgen van de aanpak van mensenhandel, kan men kijken naar de cijfers over de vervolging en berechting van verdachten in mensenhandelzaken, zoals het Openbaar Ministerie (OM) die heeft geregistreerd. Deze cijfers geven echter geen compleet beeld. Het OM neemt sommige zaken namelijk niet op in de officiële registratie, bijvoorbeeld omdat de verdachte ontbreekt of omdat duidelijk is dat aanknopingspunten voor verdere vervolging ontbreken. Daarnaast maakte het OM tot 2014 in zijn registratie geen onderscheid tussen minderjarige en meerderjarige slachtoffers. Tussen 2010 en 2014 werden er gemiddeld 265 mensenhandelzaken per jaar bij het OM geregistreerd (NRM, 2015b). Sinds 2015 wordt er wél onderscheid gemaakt naar mensenhandelzaken met minderjarigen. In 2015 zijn er vijf mensenhandelzaken bij het OM binnengekomen waarbij een minderjarig slachtoffer betrokken was. Deze zaken zijn nog niet afgedaan. Daarnaast heeft in 2015 de rechter 13 mensenhandelzaken waarbij een minderjarig slachtoffer betrokken was in eerste aanleg afgedaan. Dit aantal betreft zaken die vóór 2015 zijn ingestroomd bij het OM (Toelichting VenJ, 2016).

In gemiddeld 70 procent van alle mensenhandelzaken in eerste aanleg komt de rechter tot een veroordeling. Dit percentage is de afgelopen jaren gestegen, van 61 procent in 2011 naar 76 procent in 2014. In de meeste gevallen (89 procent) legt de rechter een onvoorwaardelijke of deels voorwaardelijke vrijheidsstraf op. (NRM, 2015b).

Door de invoering van de EU-richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers (2011/36/EU) zijn de strafverzwarende omstandigheden, zoals genoemd in artikel 273f Sr van het Wetboek van Strafrecht, uitgebreid. Zo wordt de betrokkenheid van een minderjarig slachtoffer nu ook als strafverzwarende omstandigheid aangemerkt (zie art 273f lid 3 sub 2 Sr).

Zoals genoemd in de Kinderrechtenmonitor 2015 heeft de Hoge Raad in 2014 een belangrijke uitspraak gedaan over de bescherming van minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken (HR 20 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1174). Deze uitspraak heeft in 2015 en 2016 in de rechtspraak vervolg gekregen (zie o.a. Rb. Noord-Nederland 13 mei 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:2306; Rb. Rotterdam 27 januari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1983; Rb. Oost-Brabant 31 mei 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:2723). De Hoge Raad oordeelde in deze zaak dat dwang niet bewezen hoeft te worden voor een veroordeling voor mensenhandel als het gaat om een minderjarig slachtoffer in de prostitutie. Daarnaast oordeelde de Hoge Raad dat instemming met het prostitutiewerk en het feit dat het slachtoffer al eerder in de prostitutie werkte een bewezenverklaring niet in de weg staat. Ook bij de toemeting van de hoogte van de straf zouden deze omstandigheden geen rol mogen spelen.

Voor de aanpak van loverboyproblematiek heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) in 2011 het speciale actieplan 'Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek' opgezet (*Kamerstukken II* 2011/12, 31839, nr. 166). Dit actieplan is in 2014 afgelopen. De afgelopen jaren zijn goede resultaten behaald op de drie pijlers van de Rijksbrede aanpak: preventie, bestrijding en bescherming van slachtoffers. Zo is er preventiemateriaal ontwikkeld voor scholen en zijn er nieuwe opsporingsmethodes ontwikkeld (zoals een *webcrawler* waarmee verdachte advertenties op internet automatisch kunnen worden doorzocht). Daarnaast is de strafrechtelijke aanpak geïntensiveerd. Het aantal bij het OM aangedragen mensenhandelzaken is gestegen. Sinds 2015 zet het OM actiever in op de opsporing en vervolging van klanten die tegen betaling seks hebben met een minderjarige (strafbaar op grond van artikel 248b Sr). Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) blijkt dat in de eerste helft van 2015 bijna evenveel artikel 248b Sr-zaken bij het OM zijn ingeschreven als in de ruim veertien jaar ervoor (90 zaken ten opzichte van 87 zaken) (NRM, 2015c). Op 1 juni 2015 is daarnaast een strafvorderingsrichtlijn voor klanten van jeugdprostitutie in werking getreden. De Ministeries van VenJ en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben aangegeven in 2016 voort te zullen bouwen op de Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek. Hierbij wordt concreet ingezet op, onder andere, effectieve internetopsporing en verhoogde aangiftebereidheid, beter zicht op de problematiek door blijvende aandacht voor registratie, en ondersteuning van de gemeenten in de aanpak van loverboyproblematiek (*Kamerstukken II* 2015/16, 31839, nr. 500).

De Inspectie Jeugdzorg zal vanaf 2017 toezicht houden op de jeugdhulpinstellingen die gespecialiseerde opvang en hulp bieden aan slachtoffers van loverboys.

2.4.3 Opvang en hulpverlening

In de Rijksbrede aanpak loverboyproblematiek zijn ook acties ingezet om de zorg voor en bescherming van slachtoffers van loverboys te verbeteren. Zo is in 2014 de Commissie Azough aangesteld om de hulpverlening en opvang aan slachtoffers van loverboys in de jeugdhulpinstellingen te verbeteren. Samen met de jeugdzorgorganisaties heeft de Commissie bovendien een signaleringsinstrument en handreikingen voor registratie en samenwerking met de politie ontwikkeld. Daarnaast heeft de Commissie een kwaliteitskader gespecialiseerde opvang en hulp opgeleverd, waarmee de jeugdhulpinstellingen aan de slag kunnen. Op basis van dit kwaliteitskader zal de Inspectie Jeugdzorg vanaf 2017 toezicht houden op de jeugdhulpinstellingen die gespecialiseerde opvang en hulp bieden aan slachtoffers van loverboys (*Kamerstukken II* 2015/16, 31839, nr. 500).

De Ministeries van VenJ en VWS hebben aangegeven in te blijven zetten op passende hulp voor slachtoffers van loverboys. Zo zal er worden ingezet op verspreiding van kennis over loverboyproblematiek over lokale wijk- of gebiedsteams. Bovendien er onderzoek blijven worden gedaan naar de effectiviteit van de interventies en behandelmethoden voor slachtoffers van loverboys en mensenhandel (*Kamerstukken II* 2015/16, 31839, nr. 500). Daarnaast heeft de staatssecretaris van VWS toegezegd een onderzoek uit te laten voeren naar jongensslachtoffers van loverboyproblematiek en mensenhandel (*Kamerstukken II* 2015/16, 31839, nr. 498).

In oktober 2013 is het interdepartementale project Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel (Ministeries van VenJ, VWS en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)) van start gegaan. Het verwijsmechanisme dient als een bindend kader waarin de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties die te maken hebben met slachtoffers van mensenhandel zijn vastgelegd. Signalering en bescherming van het slachtoffer staan centraal (*Kamerstukken II* 2013/14, 28638, nr. 122). Onderdeel ervan is de lancering van de website wegwijzermensenhandel.nl, die sinds juni 2015 bestaat. Deze website biedt een online toegankelijk overzicht van het ondersteuningsaanbod voor slachtoffers van mensenhandel. Op basis van de concrete ondersteuningsbehoeften worden de betrokken partijen en relevante regelingen daarin in beeld gebracht (*Kamerstukken II* 2014/15, 28638, nr. 133). De website heeft in één jaar tijd 4123 unieke bezoekers gehad, met een gemiddelde van 300 bezoekers per maand. De pagina's voor professionals worden veruit het meest bezocht. De website wordt op dit moment toegankelijker, gebruiksvriendelijker en vindbaarder gemaakt (Toelichting VenJ, 2016).

Nederlandse slachtoffers van mensenhandel

Voor Nederlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel en minderjarige slachtoffers uit EU-landen zijn de reguliere kinderbeschermingsmaatregelen van toepassing. Deze minderjarigen kunnen worden opgevangen en behandeld in jeugdzorginstellingen, jeugdzorg plus-instellingen of de vrouwenopvang. In sommige gevallen is het nodig om slachtoffers gesloten te plaatsen om hen ervan te weerhouden weg te lopen en om hen te beschermen tegen de invloed van mensenhandelaren (Kinderrechtenmonitor 2014).

Sinds de invoering van de Wmo en de Jeugdwet in 2015 hebben de gemeenten de eerste verantwoordelijkheid voor de voorzieningen op het gebied van maatschappelijke opvang en zorg voor minderjarige slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit. Zowel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel als de Commissie Lenferink – die in 2014 werd ingesteld om de knelpunten rondom mensenhandel in relatie tot de opvang in kaart te brengen – hebben hun zorgen geuit over het gebrek aan expertise binnen de gemeenten, zowel bij de wijkteams (toegang) als het ambtelijk apparaat (beleid en inkoop) (Smit, 2015 en NRM, 2015d).

Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel worden ondergebracht en beschermd in de Beschermde Opvang. Nidos, de instantie die de voogdij uitvoert, beslist of een jongere in aanmerking komt voor een plaats in de Beschermde Opvang. Jade voert de Beschermde Opvang uit in opdracht van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Er worden jaarlijks gemiddeld 150 jongeren opgenomen in de Beschermde Opvang (Inspectie Jeugdzorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016). De verblijfsduur is gemiddeld zes tot negen maanden (*Kamerstukken II* 2015/16, 27062, nr. 98). Waar in 2014 nog 80 amv's in de Beschermde Opvang verbleven omdat zij (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel, is dit aantal in 2015 naar 100 amv's gestegen (Unicef/ Defence for Children, 2016).

In 2015 hebben de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de inspecties) een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de Beschermde Opvang voor amv's. Het eindoordeel van de inspecties luidt dat deze kwaliteit onvoldoende is. De inspecties hebben geconstateerd dat de jongeren die extra bescherming nodig hebben deze onvoldoende krijgen. Bovendien hebben ze geconstateerd dat niet voorkomen kan worden dat jongeren met onbekende bestemming uit de Beschermde Opvang vertrekken (Inspectie Jeugdzorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016). Het aantal verdwijningen van jongeren uit de Beschermde Opvang is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2012 en 2013 is er 1 amv zelfstandig zonder toezicht vertrokken. In 2014 steeg dit aantal naar 11 jongeren. In 2015 zijn er 24 amv's verdwenen uit de Beschermde Opvang (*Kamerstukken II* 2015/16, 27062, nr. 99). De inspecties (2016) en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2016b) noemen dit een zorgelijke ontwikkeling. Het risico bestaat namelijk dat zij opnieuw in handen vallen van een mensenhandelaar. Het COA heeft inmiddels een plan van aanpak met verbetermaatregelen opgesteld.

De pilot 18+ biedt amv's die het programma in de Beschermde Opvang niet hebben afgerond op het moment dat zij achttien jaar worden, de gelegenheid om dit alsnog te doen.

In 2015 is daarnaast op toezegging van de staatssecretaris een pilot uitgevoerd om te onderzoeken of de Beschermde Opvang mogelijke slachtoffers van mensenhandel langer kan begeleiden. De pilot 18+ biedt de amv's die het programma in de Beschermde Opvang niet hebben afgerond op het moment dat zij achttien jaar worden, de gelegenheid om dit alsnog te doen. Bovendien heeft de pilot aandacht voor het doorstromen naar een volgende opvanglocatie. Het COA en Nidos bekijken of de amv klaar is om door te stromen naar een regulier AZC of dat er nog aanvullende ondersteuning nodig is (*Kamerstukken II* 2015/16, 27062, nr. 98). De resultaten van deze pilot zijn nog onbekend.

Buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel maken aanspraak op een tijdelijke verblijfsvergunning, die omgezet kan worden in een definitieve verblijfsvergunning. De Vreemdelingencirculaire bevat een specifieke tijdelijke verblijfsregeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel (paragraaf B8/3 Vreemdelingencirculaire 2000). Zoals genoemd in de Kinderrechtenmonitor 2015 is deze procedure complex en wordt er weinig gebruik van gemaakt. De regeling lijkt niet ingericht te zijn op kinderen: meewerken aan het strafrechtelijk proces wordt namelijk vaak als voorwaarde gesteld, hetgeen voor veel kinderen lastig is (zie ook domein 6). In 2015 is er dan ook slechts aan minder dan tien kinderen een dergelijke vergunning verleend (Unicef/ Defence for Children, 2016). Zowel Unicef en Defence for Children (2016) als de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2015e) pleiten voor een aparte verblijfsregeling voor buitenlandse minderjarige slachtoffers van kinderhandel. Uitgangspunten daarbij zijn onder andere de mogelijkheid om een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen aan minderjarige slachtoffers die niet mee kunnen werken aan het strafproces, en het zo snel mogelijk vinden van een duurzame oplossing.

Ten slotte heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel een rapport uitgebracht over de mogelijke kwetsbaarheid van zeven verschillende groepen kinderen voor mensenhandel. Hierin wordt specifiek aandacht gevraagd voor Roma-kinderen. Door verschillende factoren – zoals armoede en lage onderwijsparticipatie – is deze groep kinderen extra kwetsbaar voor mensenhandel met het oogmerk van criminele uitbuiting, waarbij kinderen worden aangezet tot het plegen van strafbare feiten (NRM, 2016c). Zowel de Nationaal Rapporteur als Unicef en Defence for Children (2016) stellen dat er tekort wordt geschoten in de bescherming van deze groep kinderen. Zij worden vaak gezien en behandeld als jeugddelinquenten en niet als potentiële slachtoffers van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur benadrukt dat er concrete stappen genomen moeten worden om deze kinderen betere bescherming te bieden. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat ook het OM en de politie getraind worden in het signaleren van mensenhandel. De rapporteur wijst bovendien op het belang van het non-punishmentbeginsel; meer dan nu het geval is, moet de niet-vervolging of niet-bestraffing van mensenhandelslachtoffers die ook dader zijn worden overwogen. Signalering en bestrijding zijn reeds meegenomen in het programma 'Aanpak uitbuiting Roma kinderen' van de Ministeries van VenJ en SZW (*Kamerstukken II* 2014-15, 28638, nr. 92). Begin 2017 zal duidelijk worden in hoeverre dit tot verbetering heeft geleid.

2.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

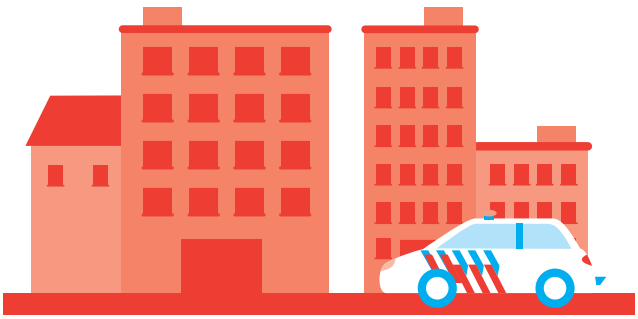
Uitbuiting van minderjarigen vormt een ernstige inbreuk op de rechten van het kind, met name op de artikelen 32-36 IVRK. In artikel 32 is het verbod op kinderarbeid opgenomen en in artikel 34 het verbod op seksuele exploitatie van kinderen. Artikel 35 en 36 IVRK waarborgen dat ieder kind recht heeft op bescherming tegen mensenhandel en andere vormen van exploitatie. 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 VN-Kinderrechtencomité (2011) heeft in *General Comment* Nr. 13 de verdragsstaten opgeroepen om gegevens te verzamelen over het aantal kinderen dat met geweld te maken heeft. Nu, vijf jaar later, is dit voor Nederland nog steeds een punt van zorg (zie par. 16 van de *Concluding Observations* van het VN-Kinderrechtencomité, 2015).

Er bestaat nog altijd onduidelijkheid over het totale aantal kinderen in Nederland dat jaarlijks slachtoffer is van mensenhandel. Aangezien niet alle slachtoffers van mensenhandel geregistreerd worden, geven de cijfers van het CoMensha geen compleet beeld. Daarnaast is het van belang gegevens te verzamelen over de vormen van mensenhandel die hier voorkomen. De wegwijzer mensenhandel, die sinds juni 2015 bestaat, beoogt hierin verbetering aan te brengen door meer bekendheid over CoMensha te creëren. Gemonitord zal worden of er inderdaad meer meldingen bij CoMensha terecht komen (*Kamerstukken II* 2013/14, 28638, nr. 122).

Een ander punt van zorg is het gebrek aan expertise binnen wijkteams, die sinds januari 2015 een cruciaal onderdeel vormen van de toegang tot zorg- en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Zowel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel als de Commissie Lenferink hebben benadrukt dat deze expertise van belang is bij het signaleren van slachtoffers van seksueel geweld en mensenhandel (Smit, 2015 en NRM, 2015d). Gemeenten hebben aangegeven te werken aan het op peil brengen van de nodige expertise. Bekeken zal moeten worden of dit daadwerkelijk tot vergroting van kennis en ervaring van wijkteamleden leidt.

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 (zie par. 74(e) van de *Concluding Observations* van het VN-Kinderrechtencomité, 2009). Hieraan heeft Nederland in de afgelopen vijf jaar op verschillende manieren gehoor gegeven. Allereerst zijn, in overeenstemming met de EU-richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers (2011/36/EU), de strafverzwarende omstandigheden met betrekking tot mensenhandel in 2013 uitgebreid. De betrokkenheid van een minderjarig slachtoffer is sindsdien een strafverzwarende omstandigheid (artikel 273 lid 3 sub 2 Sr). Daarnaast heeft de Hoge Raad in 2014 een belangrijke uitspraak gedaan over de bescherming van minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken (HR 20 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1174). Sindsdien hoeft dwang niet bewezen te worden voor een veroordeling voor mensenhandel, indien het om een minderjarig slachtoffer in de prostitutie gaat. Ook oordeelde de Hoge Raad dat instemming met het prostitutiewerk een bewezenverklaring niet in de weg staat. Ten slotte is de strafrechtelijke aanpak van loverboyproblematiek geïntensiveerd. Sinds 2015 zet het OM actiever in op de opsporing en vervolging van klanten die tegen betaling seks hebben met een minderjarige (strafbaar op grond van artikel 248b Sr).



Tot slot is het van belang dat er extra aandacht komt voor buitenlandse slachtoffers van mensenhandel (zie domein 6). Volgens artikel 22 IVRK moeten verdragsstaten minderjarige vluchtelingen speciale bescherming bieden en zich inspannen het kind te herenigen met zijn ouders of andere familieleden. Aangezien amv's bijzonder kwetsbaar zijn voor mensenhandel is zorg voor deze groep van groot belang. Zo wordt hun recht op leven en ontwikkeling (artikel 6 IVRK) gewaarborgd. Zowel de Nationaal Rapporteur als Unicef en Defence for Children hebben dan ook aangegeven dat het gewenst zou zijn deze groep nog beter te beschermen met een meer kindgericht beschermingssysteem (NRM, 2015e en Unicef/ Defence for Children, 2016). Allereerst lijkt de verblijfsregeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel (paragraaf 8/3 Vreemdelingencirculaire) nu niet ingericht te zijn op kinderen, omdat meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek als voorwaarde wordt gesteld. Het VN-Kinderrechtencomité (2015) adviseert het meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek dan ook niet langer als voorwaarde te stellen in het geval van minderjarige slachtoffers (par. 57). De Nationaal Rapporteur wijst er echter op dat het ontkoppelen van het medewerkingsvereiste een nadelig effect heeft voor de opsporing en dus voor het voorkomen van toekomstig slachtofferschap. Alleen wanneer er geen aangifte gedaan kán worden vanwege dreiging of medische/psychische beperking zou medewerking losgelaten moeten worden (NRM 2015e).

De staatssecretaris heeft aangegeven de verblijfsprocedure voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel niet te wijzigen (*Kamerstukken II* 2015/16, 27062, nr. 98). Daarnaast is het zorgelijk dat de kwaliteit van de Beschermde Opvang voor amv's onvoldoende is. De jongeren die extra bescherming nodig hebben krijgen deze onvoldoende. Bovendien is het aantal verdwijningen van jongeren uit de Beschermde Opvang de afgelopen jaren sterk toegenomen. Daardoor lopen jongeren het risico opnieuw in handen van mensenhandelaren te vallen (Inspectie Jeugdzorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016). Het is van belang te monitoren hoe de voorgenomen verbetermaatregelen van het COA uitpakken in de praktijk.

2.5

Kindermishandeling

2.5.1 Aard en omvang

Volgens de Jeugdwet wordt kindermishandeling gedefinieerd als elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel (artikel 1.1. Jeugdwet). In eenoudergezinnen, stiefgezinnen en grote gezinnen (drie kinderen of meer) komt kindermishandeling vaker voor (Alink e.a., 2011). Het aantal gevallen van kinderen die getuige zijn geweest van huiselijk geweld wordt geschat op 44.533 (12 per duizend kinderen) (Euser e.a., 2013). Wanneer er sprake is van huiselijk geweld tussen partners, is er ook een grote kans dat er sprake is van kindermishandeling (WODC, 2016). Eergerelateerd geweld, waarbij de familie geweld toepast tegen minderjarige vrouwen om het geschonden eergevoel te herstellen, valt ook onder kindermishandeling (Aanwijzing Huiselijk geweld en Kindermishandeling, 2016).

In 2017 zal opnieuw onderzoek worden gedaan naar de prevalentie van kindermishandeling.

Uit het tweede nationale prevalentieonderzoek in 2010 (het eerste onderzoek was in 2005) blijkt dat in Nederland ruim 118 duizend kinderen per jaar worden verwaarloosd of mishandeld. Per jaar overlijden ongeveer 50 kinderen aan de gevolgen van kindermishandeling (Alink e.a., 2011). Volgens het CBS overlijden er jaarlijks drie tot vier 0-jarigen in Nederland aan hersenletsel ten gevolge van babymishandeling (NJI, 2015a).

In 2017 zal opnieuw onderzoek worden gedaan naar de prevalentie van kindermishandeling. De uitkomsten van dit onderzoek zullen in september 2017 bekend worden gemaakt. Naast het prevalentieonderzoek van kindermishandeling is er ook aandacht gekomen voor het vóórkomen van kindermishandeling in de Jeugdzorg in de periode vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot nu. De in november 2015 ingestelde Commissie Vooronderzoek Geweld in de Jeugdzorg heeft het kabinet in mei 2016 geadviseerd om daadwerkelijk te onderzoeken hoe vaak geweld tegen kinderen is gebruikt in de Jeugdzorg in deze periode (Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, 2015). Het kabinet heeft deze conclusie bevestigd. Het gaat het onderzoek initiëren naar geweld tegen minderjarigen die tussen 1945 en nu onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in (rijks)instellingen en pleeggezinnen. Het onderzoek zal plaatsvinden onder leiding van professor Micha de Winter, die daarbij ondersteund wordt door een multidisciplinair team van wetenschappers (*Kamerstukken II 2015/16*, 76208 (kamerbrief); Commissie Geweld in de Jeugdzorg, 2016).

Seksueel geweld

Kindermishandeling kan bestaan uit seksueel geweld. Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur naar ontuchtzaken die voor de rechter zijn gekomen, is gebleken dat wanneer een kind seksueel wordt misbruikt, de dader meestal afkomstig is uit de familiekring (NRM, 2016d). Ten opzichte van volwassenen hebben minderjarigen en jongmeerderjarigen tussen de 12 en 24 jaar een vier keer zo hoge kans om te worden verkracht (CSG, 2015). Gemiddeld is 40 procent van de slachtoffers die gebruik maken van het Centrum Seksueel Geweld (CSG) in de acute fase (< 7 dagen) minderjarig (Toelichting VWS, 2016).

Nederland voert, zo concludeerde Defence for Children in zijn onderzoek, in het strafproces onvoldoende kindgericht beleid voor minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik die 12 jaar of ouder zijn. Zo is er onvoldoende specialistische kennis bij beroepskrachten met wie minderjarige slachtoffers in het strafproces te maken krijgen. Dit geldt voor de (zeden)rechercheurs, officieren van justitie, rechters en advocaten. Daarnaast zouden, behalve de slachtoffers onder de 12 jaar, ook de slachtoffers tussen de 12 en 18 jaar verhoord moeten worden in een speciaal daarvoor ingerichte verhoorstudio. De voorbereiding van slachtoffers op de verhoren en zittingen moet worden verbeterd, de informatievoorziening aan slachtoffers, hun ouders en advocaten moet beter en het betrekken van een slachtofferadvocaat verdient aanbeveling (Defence for Children, 2015).

Kindermishandeling bij minderjarige asielzoekers

In 2015 zijn er veel nieuwe asielzoekers naar Nederland gekomen, waaronder veel kinderen. In juni 2016 verbleven er 9.084 minderjarigen in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in Nederland (COA, 2016). Dit getal geeft echter geen compleet beeld van het aantal minderjarige asielzoekers. Er zijn namelijk ook minderjarige asielzoekers die buiten een COA-voorziening verblijven. Minderjarige asielzoekers hebben een verhoogd risico op kindermishandeling, omdat in hun gezinnen vaak werkloosheid en een lage sociaal-economische status voorkomt (JGZ, 2016).

Fysieke kindermishandeling wordt 1,6 keer vaker geregistreerd bij asielzoekerskinderen van wie de moeders geweldservaringen hadden gehad dan bij andere asielzoekerskinderen. Asielzoekerskinderen met een moeder met de diagnose PTSS of depressie worden 1,7 keer vaker geconfronteerd met fysieke kindermishandeling in vergelijking met andere asielzoekerskinderen. Hierbij is het ook van belang of de moeder alleenstaand is of niet. Wanneer de moeder alleenstaand is, is het verband tussen deze risicofactoren en fysieke kindermishandeling bij asielzoekerskinderen sterker (Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen, 2016).

Jaarlijks lopen 40 tot 50 meisjes het risico om besneden te worden.

Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) komt veel voor in landen waar asielzoekers vandaan komen. Vooral wanneer de meisjes terugkeren naar het land van herkomst, is het risico realistisch dat ze worden besneden. Jaarlijks lopen 40 tot 50 meisjes het risico om besneden te worden. Een groot deel (80 procent) van deze meisjes is afkomstig uit Egypte of Somalië. In Eritrea, Irak (Koerdische autonome regio) en Iran (soennitische minderheden) komt VGV ook (veel) voor. De voorlopige conclusie van Pharos is dat Syrië niet toegevoegd hoeft te worden aan de lijst van landen waar VGV voorkomt. Wanneer een gezin een tijd in Nederland is, is het belangrijk dat de ouders zich kunnen verweren tegen familiedruk om hun dochter te laten besnijden tijdens een bezoek aan het land van herkomst. Van voorlichting en strafbaarstelling is bewezen dat ze het risico op VGV verkleinen (Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen, 2016).

Uit een onderzoek van de GGD is gebleken dat het grote aantal verplaatsingen en verhuizingen binnen Nederland het risico op kindermishandeling van minderjarige asielzoekers vergroot. Verschillende vormen van kindermishandeling worden bij hen ongeveer tien keer minder opgemerkt door omringende professionals dan bij Nederlandse leeftijdgenoten. Er is daarom sprake van een aanzienlijke 'ondersignalering' en 'onderrapportage' van kindermishandeling door professionals die te maken hebben met gezinnen in de asielopvang. (GGD, 2013).

2.5.2 Preventie van Kindermishandeling

Preventie door gemeenten

Met de nieuwe Jeugdwet, die op 1 januari 2015 in werking is getreden, heeft de gemeente bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid gekregen over het gehele jeugdstelsel. Gemeenten hebben allereerst een 'jeugdhulpplicht'. Dit betekent dat zij ervoor verantwoordelijk zijn om voorzieningen te treffen op het gebied van jeugdhulp, en om een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling en daadwerkelijke inzet van de aangewezen voorziening te waarborgen (artikel 2.3 lid 1 Jeugdwet). Bovengenoemde jeugdhulp kan bestaan uit opvoedhulp gericht op gezinnen met een risico op verwaarlozing of mishandeling van kinderen.

Als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg kan iedere gemeente de toegang tot het jeugdhulpsysteem op haar eigen wijze inrichten. Hierdoor zijn er verschillen tussen gemeenten in de toegang tot jeugdhulp. Veel gemeenten hebben wijk- of buurtteams opgericht die fungeren als 'eerste toegang' tot de jeugdhulp. Het aanbod van opvoedhulp gericht op preventie van kindermishandeling verschilt ook per gemeente. Sommige gemeenten hebben hier actief op ingezet, maar andere gemeenten hebben nog geen actueel preventieprogramma. Met opvoedingsondersteuning worden de opvoedvaardigheden van ouders versterkt en wordt het risico dat een ouder een kind mishandelt, verlaagd. Zoveel mogelijk ouders zouden moeten kunnen profiteren van opvoedingsondersteuning.

Uit onderzoek van de Kinderombudsman is gebleken dat het voor gemeenten onduidelijk is of ze kinderen die hulp nodig hebben goed in beeld hebben en of ze deze weten te bereiken. Daarnaast bestaan er nog onvoldoende duidelijke afspraken over de rol en verantwoordelijkheden van wijkteams, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis. Het meest voorkomende probleem is samenwerking. Die is cruciaal om het kind op een passende manier te helpen. Wijkteams kunnen doorverwijzen naar door de gemeente gefinancierde hulp, maar huisartsen kunnen dit ook

doen. Huisartsen hebben gesignaleerd dat er grote problemen zijn met de beschikbaarheid van jeugd-GGZ. Van de huisartsen geeft 44 procent aan dat hun patiënten op lange wachtlijsten (meer dan een maand) terechtkomen. (Kinderombudsman, 2016a).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de hulp aan kinderen nadat ze huiselijk geweld hebben meegemaakt. Veel gemeenten zijn hier nog onvoldoende op voorbereid of hebben deze groep kinderen nog onvoldoende in beeld. In gezinnen waar huiselijk geweld plaatsvindt, is er een grote kans op kindermishandeling. Kinderen in deze gezinnen hebben hulp nodig om te verwerken dat ze getuige zijn van geweld. Maar er moet ook gecontroleerd worden of zij zelf slachtoffer zijn van geweld. Bijna 30 procent van de 127 gemeenten die een vragenlijst hadden ingevuld, had een lage score op het bieden van hulp aan deze kinderen. Slechts 10 procent van deze 127 gemeenten had een score van 80 procent op borging en effectieve acties (NJI, 2015b). Ook hebben veel gemeenten de hulp en voorlichting aan jonge ouders om het Shaken Baby Syndrome te voorkomen nog onvoldoende geregeld (NJI, 2015a).

Preventie door de Rijksoverheid in samenwerking met gemeenten

In het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 hebben de staatssecretaris van VWS en de minister van VenJ drie pijlers opgezet om kindermishandeling aan te pakken. Deze drie pijlers zijn het versterken van de positie van (potentiële) slachtoffers, het gericht opsporen en aanpakken van daders en het doorbreken van de intergenerationele overdracht van geweld.

Verschillende ministeries en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben een collectief opgericht voor een betere aanpak van kindermishandeling. In zes gemeenten zijn collectieven opgezet. Die zijn gericht op sociale innovatie en een betere samenwerking tussen de zorg, het onderwijs en de strafketen (o.a. Onderwijs, Jeugdgezondheidszorg, Raad voor de Kinderbescherming, politie en OM) (VNG, 2015a).

Vermoedens van kindermishandeling kunnen worden gemeld bij een wijk- of buurtteam in de gemeente of bij de Veilig Thuis organisatie in de regio.

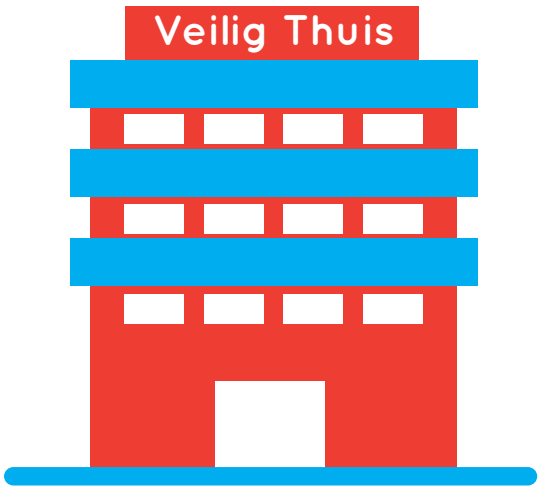
2.5.3 Signalering en melding van kindermishandeling

Vermoedens van kindermishandeling kunnen worden gemeld bij een wijk- of buurtteam in de gemeente of bij de Veilig Thuis organisatie in de regio. In domein 1 (jeugdzorg) van deze Kinderrechtenmonitor wordt het functioneren van de wijkteams besproken.

Het functioneren van de Veilig Thuis organisaties

In 2015 heeft Defence for Children onderzoek gedaan naar de werkwijze van Veilig Thuis. Daarin wordt het vermoeden dat Veilig Thuis onvoldoende in actie komt bij kinderen die al jeugdhulp ontvangen in de praktijk bevestigd. Uit dit onderzoek blijkt eveneens dat er verschillen bestaan tussen Veilig Thuis organisaties in het meldingsgetal tussen meldingen en adviezen. Wanneer advies wordt gevraagd, mag Veilig Thuis geen persoonsgegevens van het kind opvragen of registreren. Dit heeft als gevolg dat wanneer er meerdere malen advies over een kind is gevraagd, deze gegevens niet gekoppeld kunnen worden. Ook kan een Veilig Thuis medewerker die een melding over een kind ontvangt, niet nagaan of over dit kind al eerder een advies is gevraagd. De ernst van de situatie waarin het kind zich bevindt, kan hierdoor worden onderschat. Defence for Children pleit voor een registratie van de adviezen, zodat belangrijke gegevens over kinderen niet verloren gaan.

Veilig Thuis is verantwoordelijk voor het onderzoeken van een melding, ook wanneer er al een kinderbeschermingsmaatregel van kracht is of wanneer er al een hulpverlener aanwezig is in het gezin. Het is niet duidelijk hoe Veilig Thuis omgaat met meldingen over kinderen over wie al een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken. Daarnaast vraagt men zich af in hoeverre een jeugdbeschermer altijd in staat is om de veiligheid van het kind te garanderen en om passende en effectieve hulp in te zetten.



Er moet daarom controle komen op de effectiviteit van de hulp en/of kinderbeschermingsmaatregelen. Dit moet structureel onderdeel zijn van de werkwijze van Veilig Thuis en daarnaast verankerd worden in de nationaal geldende richtlijnen, zoals het VNG-Model Handelingsprotocol. Defence for Children pleit ervoor dit Handelingsprotocol verplicht te stellen voor alle 26 Veilig Thuis organisaties (Donkers, Hokwerda & Veldman, 2015).

In het model Handelingsprotocol dat de VNG heeft vastgesteld en dat bestemd is voor alle 26 Veilig Thuis organisaties, staat de rappelfunctie van Veilig Thuis beschreven. Deze functie houdt in dat er een algemene richtlijn is dat Veilig Thuis de situatie van een gemeld kind monitort door na drie maanden en na een jaar navraag te doen naar dit kind (VNG-Model Handelingsprotocol).

De Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Gezondheidszorg hebben, vanuit hun toezichthoudende taak, onderzoek gedaan bij alle 26 Veilig Thuis organisaties. Hieruit kwam naar voren dat bij het merendeel van de organisaties mensen te lang moeten wachten voordat Veilig Thuis de casus oppakt. De Inspecties concludeerden dat er snel en goed werd opgetreden bij acute gevallen van kindermishandeling (*Kamerstukken II*, 2015/2016, 31 839-524). Begin 2016 is het programma 'Veilig Thuis-de basis op orde' gestart. Daarin zal ook aandacht worden besteed aan de wachtlijsten. Vanwege de omvang van de wachtlijsten is een aantal Veilig Thuis organisaties onder verscherpt toezicht van de Inspecties Jeugdzorg en Gezondheidszorg geplaatst (IGZ, 2016).

De derde monitor van de Kinderombudsman constateerde dat bij Veilig Thuis een verdere professionalisering moet plaatsvinden. Korte lijnen die er vóór 2015 waren moeten opnieuw worden opgebouwd. Het overdragen van een casus door Veilig Thuis aan een wijkteam wordt vertraagd doordat Veilig Thuis onvoldoende vertrouwen in het wijkteam heeft. De Kinderombudsman constateert ook wachtlijsten bij de Veilig Thuis organisaties. Meldingen worden niet binnen de wettelijke termijn van 10 weken afgehandeld. De Kinderombudsman acht de wachtlijsten een risico voor de veiligheid van het kind (Kinderombudsman, 2016a).

Veilig Thuis kan daadwerkelijk een radar in het systeem worden wanneer er een meldplicht voor (vermoedens van) ernstige gevallen van kindermishandeling zou worden ingevoerd. De staatssecretaris van VWS heeft het advies om deze meldplicht voor professionals in te voeren omarmd. Individuele beroepsgroepen moeten een veldnorm opstellen, die de mate van ernst bepaalt van het soort zaken waarvoor de meldplicht moet gaan gelden (Sprokkereef, 2016).

Er zijn geen eenduidige landelijke cijfers bekend over het aantal meldingen kindermishandeling dat Veilig Thuis in 2015 heeft ontvangen. Het CBS heeft wel cijfers per regio gepubliceerd van het aantal meldingen dat in de tweede helft van 2015 is gedaan. Toen ontving Veilig Thuis landelijk gezien 23.705 meldingen van kindermishandeling. Veilig Thuis Haaglanden ontving in deze periode de meeste meldingen, namelijk 2150. Wanneer de cijfers uit de tweede helft van 2015 worden 'vertaald' naar het gehele jaar, dan zou Veilig Thuis in 2015 ongeveer 45.000 meldingen hebben ontvangen (CBS, 2015).

Er zijn geen eenduidige landelijke cijfers bekend over het aantal meldingen van kindermishandeling dat Veilig Thuis in 2015 heeft ontvangen. Wel is bekend dat Veilig Thuis in de tweede helft van 2015 landelijk gezien 23.705 meldingen ontving.

Signalering en melding door professionals

De signalering van kindermishandeling behoeft aandacht. Professionals kunnen door het volgen van trainingen kindermishandeling en verwaarlozing sneller herkennen. Vijftig forensisch artsen, afkomstig uit heel Nederland, hebben een driedaagse training ontvangen om signalen van kindermishandeling sneller en beter te herkennen. Door het trainen van deze artsen uit het hele land moet het voor zorgverleners gemakkelijker worden om deze expertise te bereiken (Ministerie van VenJ, 2016).

Met de invoering van de Wet Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling in 2013 is er een meldrecht gekomen voor professionals. Dit houdt in dat professionals bij signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling hun beroepsgeheim mogen doorbreken om een melding te doen. Na het verplicht doorlopen van het stappenplan uit de meldcode kan dan zonder toestemming van de cliënt een melding gedaan worden bij Veilig Thuis. De (gezondheids)zorg, het onderwijs, de kinderopvang, de maatschappelijke ondersteuning, de wijkteams en de gecertificeerde instellingen, de Reclas-

sering, Justitie en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) zijn verplicht om met deze meldcode te werken. De code is in al deze sectoren ingevoerd, maar wordt nog niet door alle professionals op een adequate manier gebruikt.

De meldcode kindermishandeling schrijft een stappenplan voor dat moet worden doorlopen wanneer de professional overweegt om de kindermishandeling te melden bij Veilig Thuis.

De medische sector, waaronder huisartsen en psychiaters, maakt nog onvoldoende gebruik van zijn meldrecht. Ook wordt er nog onvoldoende gemeld door leerkrachten en docenten die werkzaam zijn in het onderwijs (BMC, 2015a en BMC, 2015b). De meldcode kindermishandeling schrijft een stappenplan voor dat moet worden doorlopen wanneer de professional overweegt om de kindermishandeling te melden bij Veilig Thuis. De laatste stap (stap 5) uit het stappenplan houdt in dat de professional zelf hulp kan bieden, hulp voor het kind kan organiseren of de kindermishandeling kan melden bij Veilig Thuis. Ongeveer 30 procent van de professionals geeft naar aanleiding van deze vijfde stap aan dat het niet altijd mogelijk is om hulp te organiseren. Dit komt doordat er wachtlijsten zijn bij het sociaal wijkteam, lange besluitvormingsprocedures bij wijkteams, achterstanden bij Veilig Thuis, versobering van mogelijkheden om hulp in te schakelen, het vermijden van hulpverlening door de ouders en drempels voor de toegang tot de (jeugd-)GGZ (BMC, 2015b; Kinderombudsman, 2016a).

Er is een onderzoek gedaan naar 33 tuchtzaken tegen kinderartsen en aiossen en aniossen kindergeneeskunde in de periode 2001-2013 met als klacht 'onterecht een melding kindermishandeling gedaan door de kinderarts'. Daaruit is gebleken dat de tuchtrechtelijke klachten over het doen van deze melding allen ongegrond zijn verklaard. De kinderartsen hadden de meldcode gevolgd en de tuchtrechter is van oordeel dat er voor kinderartsen een belangrijke rol is weggelegd om kindermishandeling te signaleren (Berkers, Biesaart & Leeuwenburgh-Pronk, 2015).

Tussen 2010 en 2015 zijn er 14 richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming ontwikkeld op initiatief van het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), de Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen (NVO) en de Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk (BPSW). Eén van deze richtlijnen is de Richtlijn kindermishandeling voor jeugdhulp en jeugdbescherming (NJI, 2016). De Nederlandse Vereniging voor Heelkunde heeft een richtlijn opgesteld voor de signalering van kindermishandeling in de spoedeisende medische zorg (Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2015). De Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde heeft tevens een richtlijn opgesteld voor de beoordeling van blauwe plekken (NVK, 2015).

Er is sprake van ondersignalering van kindermishandeling bij minderjarige asielzoekers. Bij deze kinderen worden fysiek geweld, seksueel geweld en verwaarlozing tien keer minder opgemerkt door omringende professionals dan bij Nederlandse leeftijdsgenoten. Dat bleek uit een onderzoek van de GGD (GGD, 2013).

De kindcheck

De kindcheck betekent voor een professional, zoals een arts, psychiater of hulpverlener, dat hij nagaat of zijn volwassen cliënt kinderen heeft die van hem of haar afhankelijk zijn, en of deze kinderen voldoende zorg krijgen. De kindcheck is onderdeel van de Wet Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.

Huisartsen hebben een kindcheck-alert die hen er tijdens het gesprek op attendeert dat hij moet doorvragen naar eventuele kinderen en of deze veilig zijn (Augeo, 2016). Het implementatietraject voor de kindcheck bij de huisartsenposten is eind 2015 afgerond (Toelichting VWS, 2016).

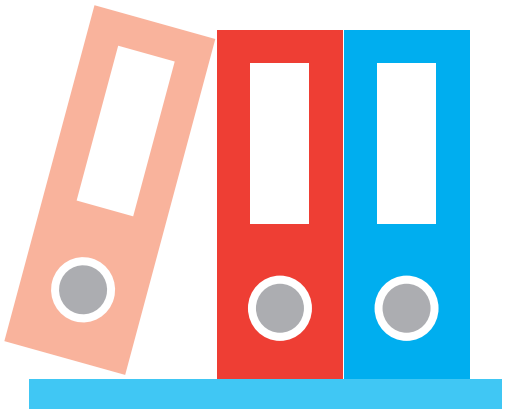
Uit onderzoek blijkt dat nog niet alle professionals op de hoogte zijn van de kindcheck. Een substantieel gedeelte van de psychiaters is niet of onvoldoende bekend met de kindcheck (BMC, 2015a). Vanwege het belang van een goede toepassing van de kindcheck binnen de GGZ is in december 2015 een implementatietraject gestart. De kindcheck is ook van belang voor de professionals uit de sector maatschappelijke ondersteuning en de sector zorg. In de maatschappelijke ondersteuning is 60 procent matig tot slecht bekend met de kindcheck, in de sector zorg 55 procent. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kindcheck nog minder bekend is bij professionals in de zorg die alleen met volwassenen werken. Van hen is 74 procent matig tot slecht op de hoogte van de kindcheck (BMC, 2015b).

Invoering meldplicht

De Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik heeft in september 2015 een brief gestuurd naar de vaste Kamercommissie van het Ministerie van VWS. Hierin is aangegeven dat het nodig is om de meldcode aan te passen. In stap 5 van de meldcode moet volgens de Taskforce een meldplicht worden opgenomen. Maar

bij stap 5 van de huidige meldcode kan de professional zelf kiezen wat hij doet: zelf hulp bieden, hulp voor het mishandelde kind organiseren of een melding doen bij Veilig Thuis. De Taskforce pleit er nu voor om de professional geen keuze meer te geven, maar een meldplicht te laten gelden (Van der Laan, 2015). De brief van de Taskforce was de directe aanleiding voor de discussie over de aanpassing van de meldcode.

De Kinderombudsman en Augeo Foundation (2015) hebben samen via een brief gereageerd op dit voorstel van de Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik. Zij stellen dat zij het met de Taskforce eens zijn dat de huidige meldcode te weinig wordt toegepast, dat veel kindermishandeling onopgemerkt blijft en dat de veiligheid van mishandelde kinderen onvoldoende in de gaten wordt gehouden. Een meldplicht lost de problemen die volgens de Taskforce bestaan echter niet op. Dit blijkt uit het aantal meldingen in landen met een meldplicht. In die landen bestaat nog steeds ondersignalering. De Kinderombudsman en Augeo Foundation pleiten daarom niet voor een meldplicht, maar voor een betere monitoring van de veiligheid en het herstel van mishandelde kinderen. Uit onderzoek is gebleken dat het bij veel meldingen die bij Veilig Thuis binnenkomen, om kinderen gaat die al bij Veilig Thuis bekend waren (Diderich, 2015). Uit een onderzoek uit 2013 bleek dat ruim 55 procent van de AMK (de voorganger van Veilig Thuis) meldingen hermeldingen waren (Polak et al., 2013). De Kinderombudsman en Augeo stellen dat Veilig Thuis de kinderen die daar gemeld worden beter moet monitoren. Daarnaast pleiten de Kinderombudsman en Augeo ervoor dat Veilig Thuis bij een adviesaanvraag kan nagaan of het betreffende kind al bij hen bekend is (zonder deze informatie te delen met de adviesaanvrager). Zo kan de Veilig Thuis-medewerker de (ernst) van de adviesaanvraag beter wegen. Over stap 5 in de meldcode vindt men dat de interpretatieruimte veel te groot is. Ze pleiten voor een consultatieplicht, waarbij de professional zelf hulp kan organiseren, maar niet zonder consultatiegesprekken met Veilig Thuis. Daarnaast kan voor bepaalde gevallen wel een meldplicht gelden, zoals wanneer er partnergeweld, verslaving of suïcide in het gezin plaatsvinden. In de brief wordt gepleit voor een betere implementatie van de meldcode in plaats van het invoeren van een algemene meldplicht (Dekker & Dullaert, 2015). In oktober 2016 gaf de Kinderombudsman aan dat signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling vanaf een bepaalde mate van ernst en intensiteit gedeeld zouden moeten worden met Veilig Thuis en door Veilig Thuis zouden moeten worden vastgelegd (Kinderombudsman 2016b).



De invoering van een meldplicht voor professionals bij (vermoedens van) ernstige kindermishandeling is in een advies verder uitgewerkt. Een van de aanbevelingen is om de beroepsgroepen zelf te laten bepalen in welke gevallen, vanaf welke mate van ernst, zij kindermishandeling gaan melden bij Veilig Thuis, de zogenaamde veldnorm (Sprokkereef, 2016).

2.5.4 Civielrechtelijke aanpak van kindermishandeling

De Raad voor de Kinderbescherming is in de meeste gevallen de verzoeker bij kinderbeschermingsmaatregelen (zie verder domein 1). De Raad heeft in 2015 minder zaken binnengekregen en minder kinderbeschermingsmaatregelen verzocht bij de kinderrechter. Deze trend zette al in 2009 in, maar is versterkt sinds de wetswijzigingen in januari 2015 in verband met de stelselherziening en de wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen. Het aantal beschermingsonderzoeken is gedaald van 19.473 in 2009 naar 15.500 in 2015. Het is opmerkelijk dat in 2015 slechts 1.418 van de 15.500 zaken gemeld waren door Veilig Thuis (Raad voor de Kinderbescherming, 2016). Wanneer we de cijfers van het CBS van de tweede helft van 2015 bekijken, heeft Veilig Thuis in die periode 23.705 meldingen ontvangen. Als we dit vertalen naar het hele jaar 2015 dan zijn dit ongeveer 45.000 meldingen. Het aantal 'doorgemelde' zaken van 1.418 aan de Raad voor de Kinderbescherming is opmerkelijk laag. De instroom van zaken bij de Raad voor de Kinderbescherming komt grotendeels binnen via de gemeentelijke overleggen (jeugdbeschermingstafels). Gezien de verwachting dat Veilig Thuis de meest ernstige zaken zal ontvangen, is het opvallend dat deze organisatie dit soort zaken slechts spaarzaam doormeldt aan de Raad voor de Kinderbescherming. Het overgrote deel van de gemelde zaken bij Veilig Thuis leidt kennelijk niet tot een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming en daarmee ook niet tot een verzoek tot een kinderbeschermingsmaatregel bij de kinderrechter. De vraag rijst of Veilig Thuis voldoende differentieert in de ernst van de zaken wanneer slechts 1418 van de circa 45.000 zaken worden 'doorgemeld' aan de Raad voor de Kinderbescherming.

2.5.5 Straf- en bestuursrechtelijke aanpak van kindermishandeling

De Rijksoverheid heeft zich ten doel gesteld om bij kindermishandeling de daders gericht op te sporen en aan te pakken. Daarnaast is de Rijksoverheid gericht op het versterken van de positie van (potentiële) slachtoffers. In het Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 staat dat het strafrecht de stok achter de deur vormt om kindermishandeling te stoppen en hulpverlening te starten. Normstelling is een belangrijke doelstelling van het strafrecht: kindermishandeling tolereren we niet in Nederland. Waar nodig moet er bij kindermishandeling zorg worden opgelegd, zodat er ook gewerkt kan worden aan gedragsverandering van de dader. Het Actieplan geeft aan dat de inzet van het strafrecht verbeterd moet worden door de intensivering van het opsporingsonderzoek, de stimulering van gedrags- en zorginterventies bij het opleggen van sancties, de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel voorwaardelijke sancties en de ontwikkeling van een strafmaatrichtlijn door het OM (Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016).

De Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Reclassering

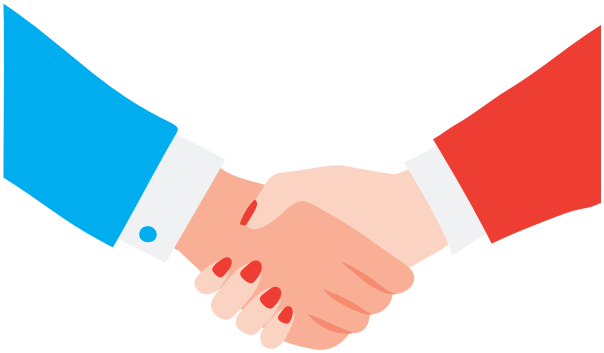
De politie heeft kindermishandeling nog niet opgenomen als aparte klasse in het registratiesysteem. De aanpassing van het registratiesysteem is opnieuw uitgesteld. Het gevolg hiervan is dat niet te meten is hoeveel aangiften van kindermishandeling er zijn gedaan. Sinds 2015 hanteert het OM een nieuwe richtlijn voor de registratie van kindermishandeling. Er is nu een aparte code 'huiselijk geweld: kindermishandeling'. Als gevolg van deze nieuwe registratie bij het OM is er kennis over het aantal OM-zaken inzake kindermishandeling. Maar de aangiftes inzake kindermishandeling bij de politie blijven vooralsnog onbekend. Hierdoor is het onmogelijk te achterhalen hoeveel zaken de politie 'achterhoudt' en niet doorstuurt naar het OM.

In 2015 bedroeg het aantal ingestroomde zaken bij het OM inzake kindermishandeling 746. Daarvan zijn 389 zaken gedagvaard, 268 zaken (on)voorwaardelijk geseponeerd en 60 zaken met een OM-strafbeschikking of OM-transactie afgedaan. De op 1 maart 2015 in werking getreden 'Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling' schrijft voor dat kindermishandelingszaken zich niet lenen voor afdoening door het OM zelf en altijd aan de rechter moeten worden voorgelegd. Het OM heeft in 2015 nog niet alle kindermishandelingszaken gedagvaard. Veel zaken zijn geseponeerd en 60 zaken heeft het OM zelf afgedaan. Het is onduidelijk waarom zoveel kindermishandelingszaken zijn geseponeerd of onder welke voorwaarden zij voorwaardelijk zijn geseponeerd. Het is namelijk belangrijk dat het seponeren van een kindermishandelingszaak goed wordt verantwoord. Ook is het onduidelijk waarom het OM zelf 60 zaken heeft afgedaan. De vraag rijst of het OM zijn werkwijze voldoende heeft aangepast aan de 'Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling'. Daarnaast is het opmerkelijk dat de Richtlijn een relatief lage eis bij doodslag of moord van een kind voorschrijft, waar de voorgeschreven strafeis een gevangenisstraf van 3 of 4 jaar is.

In 2015 bedroeg het aantal ingestroomde zaken bij het OM inzake kindermishandeling 746.

Per 1 mei 2016 is de 'Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling' in werking getreden. Deze Aanwijzing lijkt een andere insteek te kiezen dan de in 2015 in werking getreden 'Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling'. De Aanwijzing legt weinig nadruk op het belang van strafrechtelijk optreden bij kindermishandeling. Er wordt aandacht besteed aan het afwegen van het belang van behoud en versterking van de veerkracht van slachtoffers tegenover het belang van de waarheidsvinding, waarbij het OM zou kunnen afzien van vervolging. Dit is op zichzelf een nuttige afweging, maar kent tegelijkertijd een weinig positieve rol toe aan het strafrechtelijk ingrijpen bij kindermishandeling. Voor herstel van slachtoffers van kindermishandeling kan waarheidsvinding ook een belangrijke rol spelen. Daarnaast kan een veroordeling voor kindermishandeling een kader scheppen waarbinnen recidive kan worden voorkomen. Forensische behandeling als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf is een gedwongen behandeling die aan een volwassen dader van kindermishandeling kan worden opgelegd. De Reclassering houdt het nodige toezicht op de volwassen dader. Dit is een vorm van toezicht die niet op een andere juridische wijze voor een volwassene kan worden ingezet. Uit onderzoek is gebleken dat er veel hermeldingen zijn van kindermishandeling bij Veilig Thuis. Daardoor lijkt kindermishandeling een moeilijk te stoppen probleem te zijn. Het WODC heeft in 2015 opnieuw een haalbaarheidsonderzoek gedaan naar recidive binnen de dadergroep die veroordeeld is voor kindermishandeling. Uit dit onderzoek is gebleken dat de systemen het moeilijk maken om gegevens te verzamelen. Voordat een positief advies gegeven kan worden om het onderzoek te starten, zal eerst aanvullend onderzoek uitgevoerd moeten worden om de gegevens op een valide wijze te verzamelen. (Alberda, Karmaker & Wartna, 2015).

Eind 2015 heeft de Reclassering een nieuwe werkwijze gekozen voor huiselijk geweld en kindermishandelingszaken. De Reclassering zal al tijdens de ZSM-periode contact opnemen met Veilig Thuis en de Raad



voor de Kinderbescherming. Ook is vastgelegd dat er bij meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling geen besluiten worden genomen aan de ZSM-tafel zolang niet alle informatie van Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming beschikbaar en gewogen is. Aan deze afspraak wordt uitvoering gegeven in zogenaamde leerateliers (Toelichting VWS, 2016).

In september 2015 is het model voor samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis, politie en OM uitgebracht. Dit model is opgesteld door het OM, de politie en de VNG namens de 26 regionaal aangestuurde Veilig Thuis-organisaties. Er is ruimte voor regionale diversiteit, maar die is wel beperkt. Het model is gericht op informatie-uitwisseling. Daarbij gaat het erom incidenten van huiselijk geweld, kindermishandeling of zorgelijke situaties van minderjarigen aan elkaar te melden. Ook gaat het om het verstrekken van informatie aan elkaar vanuit de eigen systemen en het terug rapporteren van wat er met een melding is gedaan. Daarnaast moeten de acties van de verschillende organisaties op elkaar afgestemd worden. De gezamenlijke en opeenvolgende acties moeten ertoe leiden dat er een veilige situatie wordt gerealiseerd, zowel op korte als op lange termijn (VNG, 2015b).

Forensisch medisch onderzoek

Forensisch medisch onderzoek kan belangrijk zijn bij het onderzoek naar kindermishandeling en huiselijk geweld. Dit kan immers bewijs hiervoor opleveren. Een slachtoffer mag weigeren om mee te werken aan het forensisch medisch onderzoek. Dit kan echter grote gevolgen hebben voor zijn of haar zaak (Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling, 2016).

Het eerste jaarverslag van de Stichting Landelijk Expertisecentrum Kindermishandeling (LECK) schreef over de eerste twaalf maanden van deze stichting. Het LECK, opgericht op 31 oktober 2014, is een samenwerkingsverband tussen het Universitair Medisch Centrum Utrecht (UMC), het Academisch Medisch Centrum (AMC) in Amsterdam, het Erasmus MC in Rotterdam en het Nederlands Forensisch Instituut. Dit samenwerkingsverband is het eerste en enige samenwerkingsverband dat gecombineerde kindergeneeskundige en forensisch-medische expertise inzet voor de duiding van letsel bij een vermoeden van kindermishandeling. Hiermee wil het LECK bijdragen aan de bescherming van kinderen. In 2015 heeft het LECK 235 casussen beoordeeld, waarvan 132 adviesvragen en 103 consulten. Adviesaanvragen worden gedaan door professionals bij het LECK, zonder dat het kind daarbij direct betrokken wordt. Voor een consult wordt het kind meegenomen naar het LECK voor onderzoek. Het grote aantal adviezen en consulten toont aan dat het LECK een belangrijke plaats inneemt bij het onderzoeken van letsels bij kinderen waarbij een vermoeden van kindermishandeling bestaat. Het meeste advies werd gevraagd door kinderartsen (59 procent) (Jaarverslag LECK, 2016).

2.5.6 Kinderrechtenbeschouwing

Artikel 19 van het IVRK impliceert een inspanningsverplichting voor de overheid om kinderen adequaat te beschermen tegen misbruik, verwaarlozing en mishandeling. Aan het einde van 2017 zal opnieuw duidelijk worden wat de omvang van kindermishandeling in Nederland is.

In de afgelopen vijf jaar is er veel aandacht geweest voor het zichtbaar maken van kindermishandeling. Dat gebeurde door burgers hierbij te betrekken en professionals te voorzien van een meldcode kindermishandeling. Bovendien heeft er de afgelopen vijf jaar een stelselwijziging plaatsgevonden, zijn de kinderbeschermingsmaatregelen in het Burgerlijk Wetboek herzien en heeft de overheid op rijks- en gemeenteniveau veel initiatieven ontplooid om kindermishandeling te voorkomen en bestrijden. De stelselwijziging heeft gezorgd voor een overgang van de verantwoordelijkheid voor de zorg voor de jeugd van de provincies naar de gemeenten. De wijzigingen in de kinderbeschermingsmaatregelen hebben geleid tot een betere afstemming van de maatregelen van ondertoezichtstelling en gezagsbeëindiging. Deze wijzigingen zijn erop gericht kinderen sneller duidelijkheid te geven over hun opvoedingsperspectief. De Collectieven Kindermishandeling zijn opgezet door het Rijk en een aantal gemeenten om 'best practices' bij de aanpak van kindermishandeling te ontwikkelen en deze ter lering aan te bieden aan alle gemeenten in Nederland. Dit draagt bij aan de preventie van kindermishandeling, zoals artikel 19 IVRK dat voorschrijft, en aan verbetering van de afstemming van de zorg voor mishandelde kinderen, zoals neergelegd in artikel 39 IVRK.

De Rijksbrede aanpak van kindermishandeling (2012-2016) heeft de afgelopen jaren gezorgd voor beleidswijzigingen bij meerdere organisaties. De eerste pijler in het Actieplan aanpak kindermishandeling is het versterken van de positie van (potentiële) slachtoffers. Kinderen die mishandeld zijn hebben recht op specialistische hulp. Deze hulpbehoefte van mishandelde

kinderen moet worden erkend en hen moet passende (zo nodig langdurige) hulp worden aangeboden. Het hele gezin moet bij de hulpverlening betrokken worden. Hulpverlening vanuit de jeugd-GGZ zal hierin een belangrijke rol spelen, net als de hulpverlening die in forensisch kader aan de dader van kindermishandeling wordt opgelegd, waardoor recidive kan worden voorkomen en de kindermishandeling stopt.

Kinderen die mishandeld zijn zullen zelf zelden om hulp vragen en zijn afhankelijk van de meldingsbereidheid van burgers of professionals. Professionals in belangrijke sectoren, zoals de GGZ, de gezondheidszorg en het onderwijs, werken echter nog onvoldoende met de meldcode. (Kinder- en jeugd)psychiaters, huisartsen en leraren in het basis- en voortgezet onderwijs kunnen alerter zijn op signalen en zouden meer samenwerking kunnen zoeken met Veilig Thuis. Veilig Thuis kan op haar beurt een betere samenwerkingsrelatie aangaan met de genoemde sectoren door altijd terug te koppelen wat er met een kind gebeurt na een melding.

Het gericht opsporen en aanpakken van daders van kindermishandeling is de tweede pijler in de Rijksbrede aanpak. Deze pijler lijkt nog onvoldoende vorm te krijgen bij de politie en het OM. De politie heeft de registratie van aangiften van kindermishandeling nog niet geïmplementeerd en het OM lijkt met de nieuwe 'Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling' voor een aarzelende aanpak van kindermishandelingszaken te kiezen. De door de 'Richtlijn voor strafvordering kindermishandeling' voorgeschreven dagvaardingsprocedure in kindermishandelingszaken lijkt onvoldoende te worden nageleefd. Gebleken is namelijk dat het OM in 2015 slechts iets meer dan de helft van de kindermishandelingszaken heeft gedagvaard. Daarnaast kan de Richtlijn zelf ook kritisch worden bezien, gezien de relatief lage straffen die worden geëist bij kinderdoodslag of kindermoord. Gelet op artikel 19 van het IVRK en de interpretatie daarvan door het VN-Kinderrechtencomité (*General Comment* Nr. 13, par. 56) is ook de strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling belangrijk.

De Reclassering heeft met de leerateliers een belangrijke stap gezet: daarmee wordt informatie gedeeld met Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming bij de begeleiding van meerderjarige daders van kindermishandeling en huiselijk geweld. De justitiële bedrijfsprocessen van het OM en de Reclassering zijn echter onvoldoende toegerust voor het herkennen van veroordeelden inzake kindermishandeling. De rol van de Reclassering om herhaling te voorkomen, kan hierdoor onvoldoende vorm krijgen. Hierdoor zijn niet alle passende maatregelen genomen om kindermishandeling te voorkomen, zoals dit in artikel 19 IVRK is voorgeschreven.

De derde pijler van de Rijksbrede aanpak gaat over het doorbreken van de intergenerationele overdracht van geweld. Deze overdracht kan worden doorbroken door kinderen hulp te geven bij de verwerking van kindermishandeling en hulp te bieden aan het gezinssysteem. Kinderen hebben hulp nodig van een GGZ-instelling wanneer zij met geweld te maken hebben gehad. Volwassen daders kunnen profiteren van de forensische GGZ in het kader van een voorwaardelijke straf of in vrijwillig kader. Het feit dat er een lange wachttijd is bij jeugd-GGZ-instellingen, is zorgelijk. Dit lijkt strijdig met het recht van kinderen op de best mogelijke gezondheidszorg, zoals neergelegd in artikel 24 IVRK (ook artikel 39 IVRK). Hulp van de (forensische) GGZ is onontbeerlijk bij kindermishandeling en moet snel worden ingezet om herhaling te voorkomen en het gezin te helpen de opvoedingspatronen te veranderen.

Ondersignalering van kindermishandeling bij asielzoekerskinderen betekent dat deze kinderen niet bekend worden bij Veilig Thuis en ook niet, wanneer dat nodig is, bij de Raad voor de Kinderbescherming. Deze kinderen vallen hierdoor als het ware buiten het Nederlandse kinderbeschermingssysteem, terwijl de risico's op kindermishandeling en seksueel misbruik voor deze groep kinderen groot zijn. De Nederlandse overheid heeft, gelet op artikel 19 en 34 van het IVRK, de plicht zich tot het uiterste in te spannen om asielzoekerskinderen te beschermen tegen mishandeling en seksueel misbruik.

Gelet op artikel 19 van het IVRK moet er bij de scholing van professionals meer aandacht komen voor het signaleren van mogelijk seksueel misbruik van een kind en de risico's die er kunnen zijn binnen de familiekring. Het is zorgelijk dat in 40 procent van de gevallen waarin na een verkrachting hulp wordt gevraagd bij het Centrum voor Seksueel Geweld, deze hulpvragers minderjarig zijn. Onderzoek naar de oorzaken van het hoge percentage minderjarigen dat een verkrachting meldt, is noodzakelijk. Fysieke kindermishandeling zou ook vaker herkend moeten worden door professionals.

Op grond van artikel 39 IVRK moet de overheid ervoor zorgen dat kinderen die slachtoffer zijn van kindermishandeling specialistische zorg krijgen. Kinderen die in hun thuissituatie zijn mishandeld of verwaarloosd, hebben specifieke hulp nodig, net als kinderen die huiselijk geweld hebben meegemaakt. Het aanwezige hulpaanbod voor deze groep kinderen is onvoldoende. Dat komt doordat de gemeenten de hulp nog niet goed hebben georganiseerd en de jeugd-GGZ, die sinds januari 2015 onder de gemeenten valt, nog niet bij alle gemeenten voldoende is ingekocht. In veel gemeenten is er een wachtlijst voor hulp van het wijkteam, van Veilig Thuis of van de jeugd-GGZ. Doordat een kind en zijn ouders langer op hulp moeten wachten, kunnen de problemen verergeren. Door de wachtlijsten bij de wijk- en buurtteams en bij Veilig Thuis en door de gebrekkige toegang tot de (jeugd-)GGZ kan Nederland onvoldoende tegemoet komen aan zijn taak op grond van artikel 39 IVRK.

Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze het jeugdhulpsysteem invullen. Hierdoor kunnen niet alle kinderen in Nederland gebruik maken van dezelfde hulp. Er zouden geen verschillen moeten bestaan tussen gemeenten bij de inzet van belangrijke en noodzakelijke hulp voor kinderen, zoals bijvoorbeeld de jeugd-GGZ. Iedere gemeente zou een bepaald (minimum) basisaanbod moeten hebben waarin in ieder geval voldoende jeugd-GGZ beschikbaar is.

Professionals hebben het recht om de situatie van een kind waarover zij zorgen hebben te melden bij Veilig Thuis. Zij kunnen ervoor kiezen zelf hulp te verlenen aan het kind of de situatie van het kind te melden. Het voorstel om voor bepaalde ernstige vormen van kindermishandeling een meldplicht voor professionals in te voeren, is omarmd door de staatssecretaris van VWS. Met het verplicht melden voor deze ernstige vormen van kindermishandeling wordt tegemoet gekomen aan de verplichting van de Nederlandse overheid, die voortvloeit uit artikel 19 IVRK.Om herhaling van kindermishandeling te voorkomen, zouden hulpverlenende organisaties samen met Veilig Thuis de hen bekende gezinnen met een hoog risico op herhaling van mishandeling, verwaarlozing of misbruik, beter en langduriger moeten monitoren. Uit het grote aantal hermeldingen is gebleken dat kindermishandeling een langdurige en intensieve aanpak vergt. De rappelfunctie van Veilig Thuis zou moeten worden versterkt. Hierdoor kanVeilig Thuis op vaste momenten controleren of het mishandelde kind goede hulp krijgt. De verbeterde rappelfunctie zou landelijk moeten worden ingevoerd bij alle Veilig Thuis-organisaties (Donkers, Hokwerda & Veldman, 2015).

Wanneer er al een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken en er (opnieuw) vermoedens zijn van kindermishandeling, reageert Veilig Thuis niet altijd adequaat. Het is noodzakelijk dat de Veilig Thuis-organisatie direct in actie komt bij een melding van een kind over wie al een ondertoezichtstelling (en uithuisplaatsing) is uitgesproken (Donkers, Hokwerda & Veldman, 2015).

2.6 Vermiste kinderen

2.6.1 Aard en omvang

Het is onduidelijk wat de precieze aard en omvang is van vermiste kinderen in Nederland. De Nationale Politie kan geen betrouwbare cijfers over kindervermissingen geven. De cijfers worden namelijk in de verschillende politie-eenheden op verschillende wijzen geregistreerd. Er is geen landelijk dekkend softwaresysteem dat de cijfers van vermiste kinderen registreert (vgl. Ecorys, 2013). Volgens de politie gaat het in veel gevallen om een beleving van de melder. Een ouder kan bijvoorbeeld een kind als vermist opgeven, terwijl het ligt te slapen op zolder. Bovendien wordt de code 'vermist persoon' volgens de politie niet altijd consequent toegekend bij zaken die in eerste instantie wel gemeld werden als vermissing. Daardoor is het lastig betrouwbare cijfers over vermiste kinderen te geven (Toelichting VWS, 2016).

De afgelopen jaren heeft de VN-Kinderrechtenmonitor aandacht gevraagd voor het verbeteren van het registreren van vermiste kinderen.

De afgelopen jaren heeft de VN-Kinderrechtenmonitor aandacht gevraagd voor het verbeteren van het registreren van vermiste kinderen. Eind november 2011 heeft de minister van VenJ een meldingsplicht ingesteld. Deze houdt in dat alle urgente

vermissingen van de eenheden aan het Landelijk Bureau Vermiste Personen (LBVP) worden gemeld. Er zou gekeken worden hoe dit geautomatiseerd zou kunnen plaatsvinden, zodat er in ieder geval al meer zicht zou komen op de aard en de omvang van de urgente vermissingen. Het is de vraag of dit inmiddels geautomatiseerd verloopt. De minister van VenJ heeft in 2013 aangegeven voorstander te zijn van een up-to-date registratiesysteem waardoor analyses mogelijk worden. Destijds is toegezegd dat de Nationale Politie op korte termijn een dergelijk computersysteem zal ontwikkelen (Reactie VN-Kinderrechtenmonitor, 2013). In 2015 is in de reactie op de VN-Kinderrechtenmonitor van 2014 aangegeven dat er nog wordt gewerkt aan een betere en centrale registratie van vermiste personen, waaronder kinderen (Reactie Kinderrechtenmonitor, 2015). Het is onduidelijk hoe ver men nu is met een dergelijk systeem.

AMBER Alert

Sinds 2011 is het systeem AMBER Alert ingezet voor 976 urgente vermissingen van kinderen. Bij een urgente kindervermissing zijn er wezenlijke aanwijzingen dat het vermiste kind een hoog risico loopt of in direct gevaar verkeert, waardoor snel handelen noodzakelijk is. Sinds 2008 is in 22 situaties het *hele* AMBER Alert-systeem landelijk ingezet. Zo'n twee tot drie keer per jaar vreest de politie dus dat er direct gevaar voor het leven van een kind bestaat. Een kleine vooruitblik naar het eerste kwartaal van 2016 laat zien dat er tien urgente kindervermissingen waren. Dat waren er ongeveer drie per maand. De gemiddelde leeftijd van deze kinderen was 15 jaar. Alle kinderen zijn weer teruggevonden, waarvan 80 procent binnen een week (Amber alert, 2016a).

Ook uit het Handboek Vermiste Personen komt het beeld naar voren dat de meeste kinderen die als vermist worden opgegeven, binnen korte tijd weer terecht zijn (Schouten e.a., 2016). Maar dit geldt niet voor alle gevallen. Het aantal langdurig vermisten (personen die na een jaar nog vermist zijn) ligt op ongeveer 100 per jaar (Leiden & Hardeman, 2015). Onder deze langdurig vermisten gaat het om relatief evenveel kinderen als volwassenen (Leiden & Hardeman, 2015). De kinderen zijn vaak als asielzoeker of slachtoffer van zogenaamde 'parentale kindontvoering' te categoriseren. Het LBVP werkt de laatste jaren aan een centrale registratie van langdurig vermiste personen, waaronder kinderen. Het is echter onduidelijk of die inmiddels gerealiseerd is.

Proces vermiste personen

De afgelopen jaren heeft de politie procesmatige en organisatorische verbeteringen gerealiseerd. Zo werkt de Nationale Politie volgens een verbeterd 'proces vermiste personen' dat sinds 2013 van kracht is. Dit proces is geborgd in de tien politie-eenheden. Naast het LBVP en de Coördinatoren Vermiste Personen (CVP's) is bij elke eenheid ook een fulltime Specialist Vermiste Personen (SVP's) aangesteld. Een melding moet altijd worden beoordeeld door twee functionarissen, waarvan er ten minste één een SVP is. Er is ook een baliekaart ontwikkeld voor internationale kinderontvoeringen. Verder zijn de formulieren voor registratie van vermiste minderjarigen en meerderjarigen gestandaardiseerd en opgenomen in de Basisvoorziening Handhaving (BVH).

Het 'Proces vermiste personen' richt zich niet specifiek op kindervermissingen. De Nationale Politie maakt onderscheid tussen urgente vermissingen en overige vermissingen. De politie beschouwt een vermissing van een kind onder de 13 jaar altijd als een urgente vermissing. Bij kinderen tussen de 13-18 jaar is een afweging nodig. Dan wordt een vermissing als urgent beschouwd als sprake is van een gehandicapt kind, een gevaar voor zelfdoding, de noodzaak van directe medische zorg, en een vermoedelijke omgang van het kind met criminelen en/of contact met een persoon die het kind slachtoffer van een seksueel delict wil maken. Wanneer er echter voldoende aanwijzingen zijn dat het kind in vrijwilligheid is vertrokken en er geen aanwijzingen zijn dat het kind veel risico loopt of in direct levensgevaar is, dan is er in eerste instantie sprake van een 'overige' vermissing. Dit zijn bijvoorbeeld kinderen die al eerder zijn weggelopen van huis of met weglopen gedreigd hebben. Weglopen wordt soms als een onschuldige misstap gezien, maar weggelopen kinderen lopen soms aanzienlijke risico's (Schouten e.a., 2016). De kans bestaat namelijk dat het kind in aanraking komt met criminaliteit of prostitutie. Bovendien bestaat de kans dat het weggelopen kind thuis mishandeld is (Schouten e.a., 2016).

Vermissing met dodelijke afloop

Bij ongeveer 10 tot 20 vermissingen per jaar wordt het vermiste kind dood teruggevonden (Schouten e.a., 2016). Uit onderzoek van de politie bleek dat ongeveer een kwart van de peuters die langer dan 24 uur vermist werd, overleden was (Schouten e.a., 2016). Dat percentage ligt veel hoger bij 4-6 jarigen, te weten 70 procent. Het gaat hier echter om relatief kleine aantallen (Schouten e.a., 2016). De belangrijkste oorzaken van overlijden na vermissing zijn zelfdoding, een ongeluk of een misdrijf. De Nationale Politie geeft aan niet te registeren of een vermist kind is overleden na een misdrijf.

Uitpeilen mobiele telefoons

Er is aandacht gevraagd voor het feit dat de wet weinig mogelijkheden biedt voor het peilen van mobiele telefoons van vermiste kinderen. De minister van VenJ ziet het uitpeilen van een mobiele telefoon als een nuttig middel bij het oplossen van een vermissing. Daarom bereidt hij een wetswijziging waardoor de telefoons van vermiste kinderen (en volwassenen) sneller gepeild mogen worden. Dit wetsvoorstel zou in 2016 in consultatie gaan (*Kamerstukken II* 2015/16, 2970, Aanhangsel). Het sneller mogelijk maken van het

peilen van een telefoon was bijvoorbeeld cruciaal geweest bij een recent voorval. Daarbij was een 13-jarig meisje tijdens haar vakantie vermist geraakt. Haar ouders vermoedden dat zij met een oudere man mee was, omdat zij met hem contact had via Facebook. De vader wilde dat de mobiele telefoon van zijn dochter werd gepeild. Dit verzoek werd echter niet toegewezen omdat er geen vermoeden van een misdrijf was. Na een paar dagen werd de telefoon wel gepeild. Toen bleek dat zij gedurende die dagen inderdaad bij die oudere man in huis was geweest en herhaaldelijk seksueel was misbruikt (AD, 2016). Met de nieuwe wetgeving krijgt de politie dezelfde bevoegdheden bij urgente vermissingen als bij een strafzaak. Dit is dus een extra instrument voor de politie om te voorkomen dat bij een kindervermissing een misdrijf plaatsvindt. Vervolgens kan het AMBER Alert-systeem gerichter (lokaal) worden ingezet (AMBER alert, 2016b).

Vermiste vluchtelingkinderen

Recent heeft kamerlid Voordewind een motie ingediend over de aantallen van vermiste vluchtelingenkinderen in Europa en de gedeelde verantwoordelijkheid van alle Europese overheden (Kamerstukken II, 2015/2016, 19 637, nr. 2135). In reactie op deze Kamervragen heeft staatssecretaris Dijkhoff te kennen gegeven om tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in te zetten op de versterking van de informatie-uitwisseling over vermiste personen, inclusief kinderen (Kamerstukken II 2015/16, KV/AW, 16 maart 2016). Op 1 februari 2016 waren 55.798 vermiste kinderen in het Schengen Informatie Systeem (SIS) gesignaleerd. Dit aantal betreft zowel EU-burgers als geregistreerde migranten. In 2015 zijn in Nederland circa 160 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) vanuit de amv-opvang zelfstandig vertrokken zonder toezicht, waarvan circa 20 amv's uit de beschermde opvang (Kamerstukken II 2015/16, KV/AW, 16 maart 2016).

2.6.2 Kinderrechtenbeschouwing

De registratie van vermiste kinderen blijft een punt van zorg. Ondanks eerdere toezeggingen in 2013 en 2014 lijkt er nog steeds geen sprake te zijn van een landelijke registratie van vermissingen van kinderen. Hierdoor is er geen goed zicht op de aard en de omvang van de uiteenlopende categorieën vermiste kinderen.

Bij vermiste kinderen kunnen verschillende belangen een rol spelen waarmee de acties van de politie en het OM rekening moeten houden (artikel 3 lid 1 IVRK). Bij een vermiste peuter of kleuter is het van levensbelang om deze zo snel mogelijk terug te vinden (artikel 6 lid 1 IVRK). De politie onderkent in haar werkproces het belang van snel en met kennis handelen bij jonge kinderen. Ook wordt rekening gehouden met de gezondheid of handicap van kinderen (artikel 23 en 24 IVRK) en met de kwetsbaarheid van kinderen (artikel 19 IVRK en artikel 34 IVRK).

Wanneer er sprake is van een onverklaarbare verdwijning en/of een vermoeden van kindermishandeling, moeten alle passende maatregelen worden genomen om het kind te beschermen (artt. 3 EVRM en 19 lid 1 IVRK), ook – en misschien wel juist – voor kinderen van 13 jaar en ouder. Het is de vraag of de leeftijdsgrens van 13 jaar, die gebruikt wordt in het beleid van de politie, gevolgen heeft voor de bescherming van vermiste jongeren.

Het uitpeilen van een telefoon, het inzetten van een AMBER-alert en een doortastend buurtonderzoek kunnen gerechtvaardigd zijn, zeker als er sprake is van een urgente vermissing of een vermoeden van kindermishandeling. Tijdens de procedure moet er rekening worden gehouden met de belangen en verantwoordelijkheden van de ouders en het recht op privacy van het kind (artt. 8 EVRM en 16 IVRK). De procedures voor de bescherming van vermiste kinderen moeten effectief zijn (artikel 19 lid 2 IVRK). Daarbij mogen leeftijdsgrenzen geen rol spelen. Alle kinderen onder de 18 jaar hebben recht op deze bescherming (artikel 1 IVRK). Dit betekent dat de politie ook goed moet blijven kijken naar personen van 13 jaar en ouder. Ook bij die groepen moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt (artikel 3 lid 1 IVRK). De risico's die kwetsbare kinderen en jongeren buitenshuis of bij terugkeer naar huis kunnen lopen, mogen niet worden onderschat. Bij de overheid ligt de taak om deze kinderen te beschermen tegen deze risico's (onder meer criminaliteit, prostitutie, seksueel misbruik en mishandeling thuis). Het voorgaande geldt ook voor vermiste vluchtelingenkinderen en vermiste alleenstaande minderjarigen (art. 2 lid 1 en 22 IVRK).

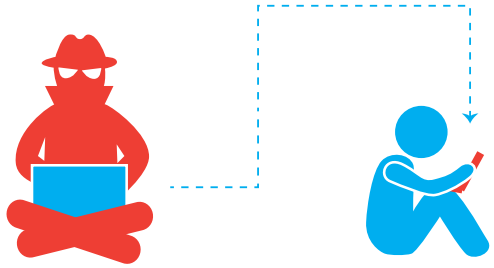
In 2012 gebruikte 61 procent van de 12- tot 18-jarigen een smartphone, in 2015 was dat 80 procent.

2.7 Online veiligheid

2.7.1 Aard en omvang internetgebruik

Ruim 90 procent van de jongeren van 12 tot 18 jaar maakt dagelijks gebruik van internet. Onder 18- tot 25-jarigen is dit aandeel zelfs 95 procent. Het gros van de jongeren heeft een smartphone tot zijn of haar beschikking. Het gebruik van een smartphone is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2012 gebruikte 61 procent

van de 12- tot 18-jarigen een smartphone, in 2015 was dat 80 procent. Voor de 18- tot 25-jarigen ging het om respectievelijk 83 en 92 procent. Jongeren gebruiken internet voor sociale media, maar ook voor hun e-mail en om te gamen (CBS, 2015c).



In 2015 had 17,1 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar te maken met cybercriminaliteit. Bijna 8 procent van de jongeren was slachtoffer van cyberpesten. Dit is ongeveer vergelijkbaar met het aandeel slachtoffers in de voorgaande jaren.

Dat jongeren erg actief zijn op allerlei vormen van sociale media draagt eraan bij dat ze ook relatief vaak slachtoffer zijn van cybercriminaliteit, en dan vooral van cyberpesten. In 2015 had 17,1 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar te maken met cybercriminaliteit. Ter vergelijking: onder de totale bevolking van 15 jaar en ouder was dat 11,1 procent. Bijna 8 procent van de jongeren was slachtoffer van cyberpesten. Dit is ongeveer vergelijkbaar met het aandeel slachtoffers in de voorgaande jaren. Meisjes zijn vaker dan jongens slachtoffer van cyberpesten. In 2015 ging het om 9,6 procent van de meisjes en 5,7 procent van de jongens (CBS, 2015a). Daarbij gaat het bij meisjes bijvoorbeeld vaker dan bij jongens om het online verspreiden van foto's, filmpjes of roddels (Kloosterman, 2015). Twee derde van de slachtoffers van cyberpesten gaf aan meer dan eens slachtoffer te zijn geweest. Bij het merendeel (64,4 procent) van de slachtoffers van cyberpesten is de dader bekend. 17,5 procent van de 15- tot 25-jarige slachtoffers stelt de politie of een andere instantie op de hoogte van het feit dat ze te maken hebben gehad met cyberpesten (CBS, 2015a).

2.7.2 Online seksueel misbruik

Aard en omvang

Bij het Meldpunt kinderporno op internet (vanaf december 2015: Stichting Expertise Bureau Online Kindermisbruik) werd in 2015 63.056 maal melding gemaakt van afbeeldingen, video's en websites van mogelijk seksueel kindermisbruik. Dit is een enorme toename in vergelijking met het voorgaande jaar (28.960). De stijging hangt deels samen met een nieuwe methode van werken, die een accurater beeld geeft van de omvang van het beeldmateriaal. Deels heeft het te maken met een stijging van het aantal meldingen vanuit het buitenland. In 75 procent van de gevallen ging het om strafbaar materiaal — dat wil zeggen kinderporno. Ook het aantal meldingen bij de website helpwanted.nl is in 2015 met 16,5 procent ten opzichte van 2014 toegenomen. Op deze website wordt voorlichting over online seksueel misbruik gegeven aan kinderen, jongeren, opvoeders en professionals. 40 procent van de meldingen kwam van kinderen en jongeren van 8-25 jaar, waarvan 55 procent van 18-25-jarigen en 4 procent van 8-12-jarigen. Jongens en meisjes melden ongeveer evenveel, maar de onderwerpen lopen uiteen. Jongens melden vooral over sextortion: het afpersen van een persoon met diens naaktfoto of -video in ruil voor geld, seks of meer afbeeldingen of video's. Meisjes melden ook over het online plaatsen of via de smartphone verspreiden van een naaktfoto of -video. In de leeftijdsgroep van 18-25-jarigen is sextortion voor zowel meisjes als jongens het grootste probleem. Vrouwelijke slachtoffers van sextortion zijn doorgaans jonger en worden eerder afgeperst in ruil voor seks dan voor geld.

Tabel 2.3 **Bij het OM ingestroomde en de beoordeling daarvan inzake grooming & online seksueel misbruik kinderen**

	2014	2015
	4	2
	194	1
	1	
	19	19
Totale instroom	**25**	**22**

Meetmoment: 29 juni 2016
***o.b.v. mc grooming (beschikbaar vanaf 27 maart 2015 of SR 248E*

Online grooming, sextortion en sexting

Sinds 2010 is grooming strafbaar gesteld in artikel 248e van het Wetboek van Strafrecht. Grooming houdt in het door een volwassen persoon via internet contact zoeken met een minderjarige onder de zestien jaar met als doel om hem of haar te ontmoeten en seksueel te misbruiken. Sindsdien is er een groeiend aantal rechtszaken geweest, waarin onder meer grooming ten laste werd gelegd. In 2015 betrof het tien rechtszaken, waarvan er vijf in een veroordeling wegens grooming resulteerden (voor zover gepubliceerd op http://www.rechtspraak.nl). In sommige

rechtszaken was tevens sprake van *sextortion*. Europol maakt zich zorgen of de Nederlandse politie voldoende capaciteit heeft om *sextortion* adequaat te kunnen aanpakken. De minister van VenJ heeft toegezegd dit te onderzoeken (Kamerstukken II, 2015/2016, 34 300 VI, 1.). In een geruchtmakende *sextortion*-zaak staat momenteel de Nederlander Ayden C. voor de rechter voor online seksueel misbruik van 40 meisjes. In deze zaak kreeg de Nederlandse politie kritiek te verduren, omdat het lang duurde voordat de verdachte werd opgepakt (Nu.nl, 2016). In internationaal verband werkt Nederland bij de aanpak van online seksueel misbruik samen in het Lanzarote Comité (COE, 2016) en de Virtual Global Task Force (Virtual Global Task Force, 2016).

In 2015 heeft de Hoge Raad zich uitgelaten over de inzet van de lokagent (ook wel lokpuber genoemd). De lokagent is een politieambtenaar die zich op internet als minderjarige voordoet om — potentiële — groomers op het spoor te komen. Volgens de Hoge Raad is een verdachte niet strafbaar als hij dacht online te communiceren met een minderjarige, terwijl het "slachtoffer" in feite een lokagent was (Hoge Raad, 3 februari 2015, zaak 13/03630, ECLI:NL:HR:2015:212); de intentie van een verdachte is niet doorslaggevend. In december 2015 werd het Wetsvoorstel Computercriminaliteit III gepubliceerd. Dat bevat een voorstel tot wijziging van artikel 248e Sr om de inzet van de lokagent alsnog mogelijk te maken.

In een andere zaak die aanhangig is bij de Hoge Raad rees de vraag of het (heimelijk) met een camera filmen van seksuele handelingen van de minderjarige verdachte met een andere minderjarige en het bewaren daarvan voor eigen gebruik kan worden gekwalificeerd als kinderporno. Het Gerechtshof vond van wel. Instemming van de andere minderjarige met seksuele handelingen doet niet af aan strafbaarheid, maar kan er onder omstandigheden toe leiden dat vervolging achterwege blijft. Bijvoorbeeld wanneer tieners van 16 jaar of ouder met wederzijds goedvinden in de privésfeer voor eigen gebruik opnamen maken. In zijn conclusie bekrachtigt de advocaat-generaal het oordeel van het Gerechtshof. Daarnaast pleit hij echter voor afzonderlijke strafbaarstelling van sexting tussen tieners, waarbij een uitzondering kan worden gemaakt voor opnamen die zijn gemaakt in de relationele sfeer (Conclusie AG, 1 december 2015, zaak 14/05420, ECLI:NL:PHR:2015:2649).

Naar aanleiding van een onderzoek naar herziening van zedendelicten (Lindenberg & Van Dijk, 2015), heeft minister Van der Steur van VenJ in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven het strafbaar stellen van sexchatting met kinderen en sextortion te overwegen (Minister van VenJ, 2016). Hij ziet echter geen aanleiding tot strafbaarstelling van sexting. Sexting is het digitaal uitwisselen van seksueel expliciete teksten en beelden, en behoort tot normaal experimenteergedrag onder jongeren. Sexting is onderdeel van het recht op privacy van jongeren om hun eigen seksuele identiteit te ontwikkelen (Gillespie, 2013). Normaal gedrag moet niet onnodig worden geproblematiseerd en zeker niet gecriminaliseerd. Dat zou anders kunnen zijn wanneer sexting tot misbruik leidt, bijvoorbeeld door het zonder toestemming van de betrokkene doorsturen van seksueel expliciete beelden — secundaire sexting. Momenteel wordt onderzocht of er een HALT-afdoening kan worden ontwikkeld voor jongeren die zich hebben schuldig gemaakt aan secundaire sexting. De minister ziet het primair als de verantwoordelijkheid van ouders om kinderen ervan bewust te maken dat ze geen pikante foto's van anderen moeten verspreiden (NOS, 2015).

De scheidslijn tussen informatievoorziening, entertainment en spel enerzijds en marketing anderzijds wordt steeds dunner.

2.7.3 Privacy, marketing en economische exploitatie

Vercommercialisering van de digitale leefomgeving

Kinderen zijn als consument enorm belangrijk voor bedrijven. Ze hebben steeds meer geld te besteden. Ze beïnvloeden de gezinsuitgaven. En ze zijn de consumenten van de toekomst (Valkenburg 2014). Op kinderen gerichte marketing is dan ook een gespecialiseerde tak van sport. Het karakter en de impact van marketingstrategieën is met de digitalisering van de leefomgeving van kinderen ingrijpend veranderd. De scheidslijn tussen informatievoorziening, entertainment en spel enerzijds en marketing anderzijds wordt steeds dunner. Commerciële boodschappen worden verstopt in online content, waardoor het lastig is om eraan te ontkomen. Ook worden er slimme verbindingen gelegd tussen online games en de offline wereld. De locatie-gebaseerde virtual reality game Pokemon Go maakt in Japan en de Verenigde Staten gebruik van gesponsorde locaties, zoals McDonalds, waar Pokemons tegen elkaar kunnen vechten. Ook in Nederland worden Pokemons verstrekt bij Happy Meals. Maar ook advergames staan erom bekend dat ze kinderen gevoelig maken voor bepaalde merken of producten met als doel de offline verkoop te stimuleren.

Door het spelen van online games wordt het gedrag van kinderen onbewust beïnvloed. Online marketing kan onder meer leiden tot een ongezonde leefstijl en meer uitgaven (ook door jongere kinderen) aan in-app aankopen (Europese Commissie, 2016). Voorlichting en in-game notificaties zijn niet effectief bij het beschermen van kinderen tegen deze effecten. Bestaande regelgeving is onvoldoende effectief in het beschermen van kinderen tegen marketing, en niet toegesneden op nieuwe vormen van online marketing (Europese Commissie, 2016). De regels voor traditionele televisie zijn bijvoorbeeld strenger dan voor online videodiensten, zoals YouTube. Deze online videodiensten zijn ongekend populair onder kinderen.

De vercommercialisering van de leefomgeving van kinderen is bovendien van invloed op de privacy van kinderen. Kinderen delen steeds meer persoonsgegevens online. Dat gebeurt min of meer bewust door bijvoorbeeld het openen van een account in een online game, het delen van video's of het plaatsen van berichten op sociale media. Maar ook onbewust delen kinderen gedragsinformatie met bedrijven, simpelweg doordat ze surfen op internet of apps gebruiken op hun smartphone of tablet. Sommige apps delen zelfs persoonlijke informatie als dat niet nodig is of als deze apps niet worden gebruikt (Pultier, Harrand & Brandtzæg, 2016; Norwegian Consumer Council, 2016). Met deze rijke verzameling van data kun je zeer nauwkeurig nieuwe — soms zeer gevoelige — kennis over individuele personen achterhalen, zoals persoonskenmerken, geslacht, seksuele voorkeur, medische gesteldheid en politieke en religieuze voorkeur (Kosinski, Stillwell & Graepel, 2013; Mayer & Mutchler, 2014).

Een van de doelen van het slim verwerken van persoonsgegevens is het realiseren van op de persoon gerichte marketing — *targeted advertising*. Het verzamelen van data gebeurt steeds vaker via de slimme spullen die we gebruiken, waaronder *smart toys*. Een voorbeeld is de met wifi uitgeruste barbiepop Hello Barbie, die conversaties met kinderen opneemt en analyseert (The Guardian, 2015). De onthulling van Hello Barbie leidde tot ophef en een petitie in de Verenigde Staten vanwege de potentiële exploitatie van (de persoonlijke informatie van) kinderen (CCFC, 2015). De hierna te behandelen Algemene verordening bescherming persoonsgegevens beoogt betere bescherming te bieden bij de verwerking van persoonsgegevens van kinderen. Maar of de nieuwe regels voldoende effectief zijn, moet nog blijken. Veel zal ervan afhangen hoe strikt ze in de praktijk (kunnen) worden gehandhaafd. Bovendien gaat de vercommercialisering van de (online en offline) leefomgeving van kinderen niet alleen over de bescherming van persoonsgegevens. De kindvriendelijke regulering van privacy en marketing zouden dus meer in samenhang moeten worden beschouwd (Montgomery, 2015).

Bescherming persoonsgegevens van kinderen

Op 27 april 2016 is de Algemene verordening bescherming persoonsgegevens aangenomen. Deze verordening heeft rechtstreekse werking in alle landen van de Europese Unie en zal op 25 mei 2018 in werking treden. De verordening besteedt speciale aandacht aan de bescherming van persoonsgegevens van kinderen. De verordening zegt hierover: "*Kinderen hebben met betrekking tot hun persoonsgegevens recht op specifieke bescherming, aangezien zij zich allicht minder bewust zijn van de betrokken risico's, gevolgen en waarborgen en van hun rechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens*" (overweging 38). Persoonsgegevens van kinderen onder de 16 jaar mogen alleen worden verwerkt met instemming van ouders. Dit is nu ook al het geval in Nederland. Lidstaten kunnen een lagere leeftijd dan 16 jaar vaststellen, zolang deze niet onder de 13 jaar ligt. Bij het verstrekken van informatie over de verwerking van persoonsgegevens en de rechten van de betrokkene moet in het bijzonder rekening worden gehouden met kinderen. Daarom zouden privacyverklaringen dus in taal moeten worden geschreven die voor kinderen begrijpelijk is.

De verordening lijkt op het eerste gezicht een verbetering van de positie van kinderen en de bescherming van hun persoonlijke informatie te bewerkstelligen. Maar tegelijkertijd blijkt de instemmingseis, waarop deze bescherming in belangrijke mate gestoeld is, weinig effectief te zijn (Schermer, Custers & Van der Hof, 2014). De meeste mensen lezen geen privacy policies (Pollach, 2007; Solove, 2013). Ze zijn te lang en te ingewikkeld. Bovendien ben je na het lezen niet veel wijzer over de wijze waarop van je persoonsgegevens gebruik wordt gemaakt, omdat de tekst doorgaans vaag is. De verplichting om op kinderen gerichte informatie te geven, zal deze situatie niet echt verbeteren. Eenvoudig geformuleerde voorwaarden zijn geen garantie dat kinderen (of ouders) de complexe werking van de internettechnologie en -economie begrijpen. Daarnaast ontbreken privacy policies in veel gevallen: 40 procent van de apps heeft er géén (Norwegian Consumer Council, 2016). Ook voldoen de privacy policies niet altijd aan de regels van het consumentenrecht (Norwegian Consumer Council, 2016). Voorts is het de vraag of jongeren hun ouders steeds

willen betrekken in het geven van toestemming voor het gebruik van persoonsgegevens. Voor kinderen betekent privacy vaak juist ook dingen doen — offline en online — buiten het toeziend oog van ouders (Shmueli & Blecher-Prigat, 2011). De eis van ouderlijke toestemming staat daarmee opmerkelijk genoeg op gespannen voet (Van der Hof, verwacht eind 2016). Voor kinderen is het bovendien niet al te ingewikkeld om deze eis te omzeilen.

2.7.4 Kinderrechtenbeschouwing

Online seksueel misbruik in verschillende verschijningsvormen was de afgelopen vijf jaar steeds één van de onderwerpen van de Kinderrechtenmonitor. De cijfers lijken erop te duiden dat online seksueel misbruik toeneemt. De overheid heeft een onmisbare rol in de bescherming van kinderen tegen online seksueel misbruik. Volgens artikel 19 IVRK moet de overheid kinderen beschermen tegen alle vormen van geweld, waaronder ook seksueel misbruik (zie ook artikel 34 IVRK). Dat betekent dat zij ervoor moet zorgen dat de wet- en regelgeving een adequate aanpak van online seksueel misbruik mogelijk maakt. Daarnaast moet online seksueel misbruik van kinderen in binnen- en buitenland daadwerkelijk worden aangepakt. Voorlichting aan ouders en kinderen over veilig internetgebruik en laagdrempelige mogelijkheden om misbruik te melden zijn essentieel.

Sexting is het digitaal uitwisselen van seksueel expliciete teksten en beelden. Normaal online experimenteergedrag van jongeren, zoals in de vorm van sexting, moet niet strafbaar worden gesteld. Sexting is onderdeel van het recht op privacy van jongeren om hun eigen seksuele identiteit te ontwikkelen, zoals beschermd in artikel 16 IVRK. Maar ook meer algemeen kan sexting onderdeel zijn van de ontwikkeling van de seksuele identiteit van kinderen en daarmee van hun persoonlijke ontwikkeling. Misbruik van sexting — zoals in het geval van het doorsturen van seksueel expliciete foto's van een ander — moet echter wel worden aangepakt. Het kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de reputatie van kinderen zoals beschermd in artikel 19 IVRK. Maar het kan ook gepaard gaan met geweld tegen kinderen — bijvoorbeeld sextortion — en de overheid heeft een taak om dan in te grijpen. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van ouders en overheid om jongeren ervan bewust te maken dat je geen naaktfoto's van anderen hoort te verspreiden.

Spelen in de digitale wereld is niet hetzelfde als spelen in een analoge wereld. De Kinderrechtenmonitor besteedde de afgelopen jaren aandacht aan nieuwe en slimmere vormen van online marketing gericht op kinderen, waaronder advergames. Maar ook speelgoed wordt in toenemende mate "smart". Het is onbekend wat de effecten op kinderen en hun rechten zijn van deze ontwikkelingen. Kinderen moeten evenwel beschermd worden tegen commerciële exploitatie (artikel 32 IVRK). Ook kunnen deze ontwikkelingen afbreuk doen aan het recht van kinderen om te spelen (artikel 31 IVRK) en hun recht op privacy (artikel 16 IVRK).

De bescherming van de privacy van kinderen (artikel 16 IVRK) was de afgelopen jaren sowieso een terugkerend onderwerp. Ging het aanvankelijk vooral om privacyrisico's bij en misbruik van persoonlijke informatie over relaties met leeftijdgenoten en andere individuele personen, inmiddels komt de grootschalige verwerking van persoonsgegevens door het bedrijfsleven steeds prominenter aan de orde. De modernisering van de Europese privacywetgeving vormt een belangrijke mijlpaal in de bescherming van het fundamentele recht op privacy en dataprotectie van burgers, en dus ook van kinderen in de commerciële context. Het is echter de vraag in hoeverre de nieuwe regelgeving kinderen en ouders meer controle geeft over hun persoonsgegevens en tot daadwerkelijke bescherming van hun persoonlijke levenssfeer leidt. Dit onderwerp raakt ook aan het recht van het kind op bescherming tegen commerciële exploitatie (artikel 32 IVRK). Het is dus van belang om onderwerpen als de vercommercialisering van de leefwereld van kinderen en de bescherming van hun privacy gezamenlijk aan te pakken.

2.8 Caribisch Nederland

2.8.1 Minderjarige slachtoffers

Helaas zijn er sinds de vorige monitoringsperiode geen nieuwe cijfers over minderjarige slachtoffers bekend. In 2013 gaf één op de vijf jongeren (15 tot 25 jaar) op de BES-eilanden aan in de afgelopen twaalf maanden slachtoffer te zijn geweest van een of meerdere delicten (CBS, 2013b).

De afgelopen vijf jaar is huiselijk geweld steeds een veelvoorkomend probleem in Caribisch Nederland. De aard en omvang van het geweld worden echter nog onvoldoende geregistreerd (De Bruijn, Kriek & De Vaan, 2014). Kinderen worden soms thuis geslagen, seksueel misbruikt en zijn meer dan eens getuige van geweld tussen ouders (Kinderrechtenmonitor, 2013). Huiselijk geweld is hardnekkig en nauw verbonden met de armoede- en huisvestingsproblematiek op de eilanden (Meerjarenprogramma CN, 2015). Tevens hangt het samen met het ontbreken van gezinsvorming, ruwe omgangsvormen en de (opvoedings)cultuur.

De Taskforce Kinderrechten en huiselijk geweld Caribisch Nederland zorgt voor het opstellen van actieplannen per eiland en de opzet van een aanpak huiselijk geweld (Meerjarenprogramma CN,

2015), als opvolger van het onderzoek van Regioplan van 2014. Er wordt nu een plan gemaakt voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Naast de eilandspecifieke maatregelen worden ook algemeen geldende maatregelen overwogen. In het plan staat dat er een safety net, een meldpunt kindermishandeling en een kindertelefoon (op Bonaire) opgericht gaan worden (UNICEF/ Defence for Children, 2016).

UNICEF is bezig met het opzetten van verschillende projecten in samenwerking met de openbare lichamen op de BES-eilanden en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZK). Eén van de projecten besteedt aandacht aan het bereiken van religieuze leiders op de eilanden en de leden van de geloofsgemeenschappen. Via deze kanalen probeert men meer aandacht te krijgen voor geweld in de opvoeding en oplossingen daarvoor (toelichting Kloosterboer, 2016).

Er bestaat in Caribisch Nederland geen meldcode voor professionals in de jeugdzorg bij vermoedens van kindermishandeling. Op Saba en Sint Eustatius heeft dit tot gevolg dat er geen overeenstemming is over de handelswijze van medewerkers in gevallen waar vermoedens van kindermishandeling of huiselijk geweld bestaan. Op verzoek van de staatssecretaris van VWS wordt in het najaar van 2016 een voorstel gedaan om een meldpunt en begeleidende maatregelen te introduceren. De mogelijkheden om actief in te grijpen in crisissituaties zijn op Saba beperkt. Daarnaast hebben medewerkers in Caribisch Nederland geen training gehad in het signaleren, voorkomen en omgaan met (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Daarentegen is op vrijwel alle scholen in Caribisch Nederland inmiddels een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling ingevoerd. Veel scholen hebben hier aandacht aan besteed via schriftelijke informatie en/of scholing (Inspectie van het Onderwijs, 2015).

2.8.2 Online veiligheid

Er is weinig bekend over de online veiligheid van kinderen en jongeren in Caribisch Nederland. Ook in 2015 is er geen nieuwe informatie beschikbaar. Negen van de tien jongeren hebben toegang tot internet. Het merendeel maakt daar ook dagelijks gebruik van. Het gaat vooral om het gebruik van sociale media en games. Internetbankieren is minder gebruikelijk op de eilanden (CBS, 2013c).

2.8.3 Kinderrechtenbeschouwing

De afgelopen vijf jaren laten zien dat geweld in de opvoeding steeds een groot probleem is in Caribisch Nederland. Kindermishandeling wordt op alle drie de eilanden genoemd als een groot zorgpunt. De oorzaken zijn gelegen in verschillende omstandigheden, zoals armoede, het ontbreken van vaders in de opvoeding en de gewoonte van het opvoeden met de harde hand. Op grond van artikel 19 IVRK zijn staten verplicht maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld en verwaarlozing. In het licht van General Comment Nr. 8 en General Comment Nr. 13 heeft het VN-Kinderrechtencomité in zijn Concluding Observations Nederland geadviseerd zich meer in te spannen om geweld te voorkomen, met name kindermishandeling en huiselijk geweld.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft de Nederlandse overheid expliciet aanbevolen om de dataverzameling over kindermishandeling te verbeteren en meer data te verzamelen in álle landen van het Koninkrijk (VN-Kinderrechtencomité, 2015). In 2013 heeft UNICEF de knelpunten over de naleving van het Kinderrechtenverdrag in kaart gebracht. Men constateerde dat de ontwikkeling van veel kinderen ernstig gevaar loopt. Dit signaal heeft veel impact gehad (CRM, 2016). De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd om het geweld tegen kinderen en huiselijk geweld aan te pakken. Zo is de Taskforce Kinderrechten en huiselijk geweld opgericht. Een meldcode voor professionals in de jeugdzorg bij vermoedens van kindermishandeling ontbreekt echter nog. Het is wel positief dat er een verplichte meldcode is ontwikkeld voor scholen.

2.9

Conclusies en aanbevelingen

2.9.1 Conclusies

Minderjarige slachtoffers van delicten

In de afgelopen jaren is het aandeel jongeren dat slachtoffer is van de zogeheten traditionele criminaliteit, dat wil zeggen een geweldsdelict, vermogensdelict of vandalisme, gedaald. Ook het aantal jongeren dat te maken heeft gehad met cybercriminaliteit is sinds 2012 licht gedaald. Het aantal jongeren dat hulp ontvangt van Slachtofferhulp Nederland nam van 2011 op 2012 nog toe, maar laat de afgelopen vier jaar ook een daling zien. Het aantal jongeren dat hulp ontvangt vanwege verkeersongevallen neemt wel gestaag toe. Meisjes kregen beduidend vaker dan jongens hulp vanwege zedendelicten, en autochtone meisjes weer vaker dan allochtone meisjes.

Mensenhandel

In 2015 zijn 291 minderjarigen als slachtoffer van mensenhandel geregistreerd bij het CoMensha. Het aantal minderjarige slachtoffers van mensenhandel is de afgelopen vijf jaar telkens toegenomen; het gaat om een stijging van 49 procent. De grootste groep van de minderjarige slachtoffers die tussen 2011 en 2015 zijn geregistreerd zijn jongeren tussen de 15 en de 18 jaar (83,7 procent). Daarnaast bestaat het grootste deel van de minderjarige slachtoffers uit meisjes (83,9 procent). Hoewel er sinds de start van het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel meer aandacht is gekomen voor de signalering en registratie van slachtoffers, geven de cijfers van het CoMensha nog steeds geen compleet beeld. Bovendien bestaat er nog steeds onduidelijkheid over hoeveel minderjarigen daadwerkelijk slachtoffer zijn. Registratie van (minderjarige) slachtoffers blijft daarom een aandachtspunt.

Over de opvang van en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel zijn er nog steeds zorgpunten. Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de voorzieningen op het gebied van maatschappelijke opvang van en hulpverlening aan minderjarige slachtoffers. Zowel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel als de Commissie Lenferink hebben echter hun zorgen geuit over het gebrek aan expertise binnen de gemeenten en wijkteams. Daarnaast vraagt de bescherming van minderjarige buitenlandse slachtoffers van mensenhandel meer aandacht. De verblijfsregeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel lijkt niet ingericht te zijn voor kinderen. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de kwaliteit van de Beschermde Opvang voor amv's onvoldoende is.

Kindermishandeling

Nederland moet zich tot het uiterste inspannen om kindermishandeling te voorkomen, en om kinderen die mishandeld zijn de juiste hulp te bieden, zoals is neergelegd in de artikelen 19 en 39 van het IVRK. In Nederland is in de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan wet- en regelgeving om aan deze verdragsbepalingen te voldoen. In veel gevallen voldoet de praktijk echter nog niet aan de in de wet- en regelgeving gestelde eisen. Signalen van kindermishandeling worden over het hoofd gezien, instanties zoeken onvoldoende contact met elkaar, hulp komt niet of laat op gang of eenmaal ingezette hulp wordt niet gemonitord. De komende jaren zal dan ook ingezet moeten worden op de implementatie en naleving van de bestaande wet- en regelgeving.

De Nederlandse overheid heeft de taak om kindermishandeling te voorkomen, terwijl gemeenten meer moeten inzetten op hun preventiebeleid. Daarnaast moet het signaleren van kindermishandeling door professionals aandacht krijgen door systematisch trainingen aan te bieden aan de verschillende beroepsgroepen die met kinderen te maken hebben en die gebruik moeten maken van de meldcode kindermishandeling. Door een aanpassing van de Wet Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling zullen professionals mogelijk, in sommige ernstige gevallen van (vermoedens van) kindermishandeling, verplicht zijn te melden bij Veilig Thuis.

Daarnaast is een strafrechtelijke aanpak belangrijk om de norm te stellen dat kindermishandeling in Nederland niet wordt getolereerd. De strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling krijgt nog niet de aandacht die het verdient en komt daarmee onvoldoende tegemoet aan artikel 19 IVRK en de interpretatie daarvan door het VN-Kinderrechtencomité (*General Comment* Nr. 13, par. 56).

De centrale rol van de Veilig Thuis-organisaties blijkt uit de grote hoeveelheid meldingen die ze hebben ontvangen in 2015, vermoedelijk ongeveer 45.000 meldingen. Van deze meldingen zijn er 1.418 'doorgemeld' aan de Raad voor de Kinderbescherming. Die heeft in 2015 15.500 beschermingsonderzoeken uitgevoerd. Hieruit blijkt dat ongeveer 13.000 zaken via een wijk- of buurtteam of anderszins (ambtshalve) bij de Raad zijn binnengekomen. Uit onderzoek is gebleken dat het bij meldingen bij Veilig Thuis vaak om hermeldingen gaat. De positie van Veilig Thuis bij verzoeken om een maatregel van kinderbescherming is lastig, aangezien Veilig Thuis niet zelf een kinderbeschermingsmaatregel kan verzoeken, ook niet in crisissituaties.

Vermiste kinderen

Ondanks eerdere toezeggingen in 2013 en 2014 is er nog geen sprake van een landelijke registratie van vermiste kinderen. Hierdoor zijn er geen betrouwbare cijfers beschikbaar die iets zeggen over de aard en de omvang van vermiste kinderen in Nederland. Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de leeftijdsgrens van 13 jaar in het beleid van de politie. Dit beleid zorgt ervoor dat 13-plussers niet per definitie als urgente vermissing worden behandeld, terwijl deze jongeren behoorlijke risico's kunnen lopen.

Online veiligheid

Jongeren zijn relatief vaak slachtoffer van cybercriminaliteit. Het aantal meldingen van mogelijk seksueel misbruik, vooral kinderporno, is toegenomen. Het aantal gevallen van sextortion lijkt eveneens te zijn toegenomen, zowel onder meisjes als jongens. Voorts waren er in 2015 vijf veroordelingen wegens online grooming. In sommige rechtszaken was (ook) sprake van sextortion. De aanpak van online seksueel misbruik kan bijzonder uitdagend zijn vanwege het internationale karakter van het internet. Dat vergt een goede samenwerking met politie en justitie in andere landen. Ook is het essentieel dat er voldoende capaciteit bij politie en justitie beschikbaar is om in dergelijke zaken adequaat te kunnen opsporen. Verder overweegt de minister van VenJ het strafbaar stellen van sextortion en sexchatting, om zo deze vormen van seksueel misbruik beter te kunnen bestrijden.

De digitale leefwereld van kinderen wordt sterk beïnvloed door de economische belangen van bedrijven. Bestaande regelgeving is onvoldoende effectief in het beschermen van kinderen tegen nieuwe, slimme vormen van online marketing. Nieuwe Europese privacyregelgeving moet kinderen beter gaan beschermen tegen het commerciële gebruik van hun persoonsgegevens. In de praktijk zal moeten blijken of deze bescherming ook kan worden waargemaakt.

Caribisch Nederland

In 2013 gaf één op de vijf jongeren (15 tot 25 jaar) in Caribisch Nederland aan slachtoffer te zijn geweest van één of meerdere delicten. Vooral huiselijk geweld is een veelvoorkomend probleem. Sinds 2014 is veel geïnvesteerd in bescherming tegen mishandeling. De opgerichte Taskforce Kinderrechten en huiselijk geweld Caribisch Nederland zorgt voor het opstellen van actieplannen per eiland en de opzet van een aanpak huiselijk geweld. Een onderdeel hiervan is de oprichting van een meldpunt kindermishandeling en een kindertelefoon (op Bonaire). In Caribisch Nederland is er verder geen overeenstemming over de handelswijze van medewerkers in gevallen waar vermoedens van kindermishandeling of huiselijk geweld spelen. Ook is de aanpak van kindermishandeling niet wettelijk geborgd.

2.9.2 Aanbevelingen

Minderjarige slachtoffers

1. Onderzoek de reden voor de verschillen tussen allochtone en autochtone minderjarige slachtoffers in het geweld dat zij meemaken.

Mensenhandel

2. Verbeter de bescherming van buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel met een meer kindgericht beschermingssysteem, zowel ten aanzien van hun verblijfsrecht als ten aanzien van hun bescherming in de beschermde opvang.
3. Bouw kennis op bij gemeenten over het herkennen van signalen van mensenhandel waarbij minderjarige slachtoffers betrokken zijn. School ook het OM en de politie in het herkennen van minder voor de hand liggende vormen van uitbuiting van minderjarigen.
4. Verbeter de registratie van slachtoffers van mensenhandel, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen meerderjarige en minderjarige slachtoffers, de nationaliteiten van de slachtoffers en de verschillende vormen van uitbuiting.

Kindermishandeling

5. Monitor langere tijd of een mishandeld kind passende hulp krijgt. Veilig Thuis moet de controle op deze hulp (rappelfunctie) vergroten en in één landelijk en verplichtend kader plaatsen.
6. Vergroot de samenhang tussen de vele landelijke onderzoeken, projecten en initiatieven op het gebied van de bestrijding van kindermishandeling. Verbeter de implementatie van bestaande werkprocessen met betrekking tot de veiligheid van kinderen.
7. Verbeter de inzet van het strafrecht bij de bestrijding van kindermishandeling. Let op de kansen die dit kan bieden voor het voorkomen van recidive en het doorbreken van de intergenerationele overdracht van geweld.

Vermiste kinderen

8. De Nationale Politie dient een landelijke registratie van vermiste kinderen bij te houden met een uitsplitsing naar leeftijd, geslacht, oorzaak en duur van de vermissing en of de minderjarige levend is teruggevonden.
9. Beoordeel de situatie van het vermiste kind deskundig en per geval, zodat vermissingen van kinderen onder de 13 jaar niet per definitie voorrang hebben op vermissingen van jongeren vanaf 13 jaar.

Online veiligheid

10. Zorg voor wet- en regelgeving die een adequate aanpak van online seksueel misbruik mogelijk maakt.
11. Implementeer en handhaaf de regelgeving over persoonsgegevensuitwisseling. Onderzoek of de dataprotectie-regelgeving voldoende bescherming biedt voor de privacy van kinderen en het recht op bescherming tegen economische exploitatie.
12. Onderzoek de effecten van de vercommercialisering van de digitale leefwereld van kinderen en kijk of bestaande wet- en regelgeving kinderen nu voldoende beschermt.

Caribisch Nederland

13. Zorg ervoor dat de brede aanpak van kindermishandeling (wettelijk) geborgd wordt in Caribisch Nederland.

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

Jongeren vanaf twaalf jaar die de wet overtreden, kunnen in aanraking komen met het jeugdstrafrecht. Uit de statistieken blijkt dat de jeugdcriminaliteit de laatste jaren is gedaald. Deze ontwikkeling heeft invloed op de strafrechtelijke aanpak van jongeren. Soms worden ze doorverwezen naar Bureau Halt en komen ze niet met justitie in aanraking. Maar in het uiterste geval kunnen ze ook een vrijheidsbenemende straf krijgen. In dit domein staat de vrijheidsbeneming van minderjarigen centraal. Daarnaast komen andere onderwerpen van het jeugdstrafrecht aan bod, zoals de ZSM-zienswijze, het adolescentenstrafrecht, DNA-afname en justitiële documentatie, herstelrecht en slachtofferbeleid. Ook de gesloten jeugdhulp - vrijheidsbeneming buiten het strafrecht en de ingrijpendste vorm van jeugdhulp en -bescherming - komt hier aan de orde.

3.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Artikel 40 van het Kinderrechtenverdrag is het sleutelartikel voor het jeugdstrafrecht. Het 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 kan worden 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 en 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. Bovendien 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 ook 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 (zie ook artikel 40 lid 1 IVRK). 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 daadwerkelijk kan meedoen.

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 tevens uit artikel 40 lid 2 sub b vii IVRK. Daarin 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 (artikel 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 als dit noodzakelijk is in het belang van het kind (artikel 9 lid 1 IVRK en artikel 3 lid 1 IVRK). Wanneer de noodzakelijkheid van een uithuisplaatsing vaststaat, is de Nederlandse overheid verplicht om passende alternatieve zorg te bieden (artikel 20 IVRK). Uithuisplaatsing kan pas indien dat noodzakelijk is 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 (artikel 25 IVRK).

Daarnaast mag vrijheidsbeneming volgens artikel 37 sub b IVRK niet onwettig of willekeurig zijn. Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting of een instelling voor gesloten jeugdhulp geldt als vrijheidsbeneming. Dat moet overeenkomstig de wet plaatsvinden (legaliteitsbeginsel) en slechts als uiterste maatregel worden toegepast. Bovendien moet de vrijheidsbeneming plaatsvinden voor de kortst mogelijke passende duur. Vrijheidsbeneming is een ernstige inbreuk op de rechten van de jongere en 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 (artikel 37 sub c en d IVRK).

3.3 Jeugdstrafrecht

3.3.1 Minderjarige verdachten

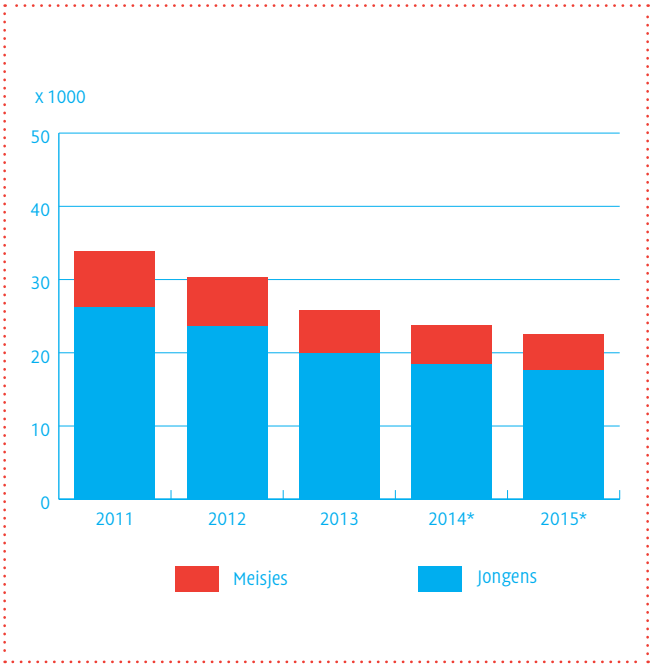
Het aantal minderjarigen dat in aanraking komt met de politie is de afgelopen jaren gedaald. De totale geregistreerde criminaliteit in Nederland nam in de periode 2011-2014 met ruim 15 procent af. Van de geregistreerde verdachten is 12 procent minderjarig. In 2011 was dat nog 14,5 procent (CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak, 2015). In 2015 heeft de politie 22,5 duizend minderjarigen geregistreerd als verdachte van een misdrijf, ruim 11 duizend minder dan in 2011. Meer dan de helft (54 procent) van de minderjarige verdachten werd verdacht van een vermogensmisdrijf, zoals inbraak en winkeldiefstal. Bijna 24 procent kwam in aanraking met de politie vanwege vernieling en misdrijven tegen de openbare orde en bijna 22 procent vanwege een geweldsmisdrijf, waaronder mishandeling, bedreiging en stalking (CBS, 2015a). In 2011 werd van de minderjarige verdachten 46 procent geregistreerd voor vermogensmisdrijven, 26 procent voor vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en gezag en 19 procent voor gewelds- en seksuele misdrijven.

Het aantal minderjarigen dat verdacht werd van vernieling en misdrijven tegen de openbare orde is in de afgelopen vijf jaar bijna gehalveerd. Ook het aantal verdachten van geweldsdelicten is in deze periode naar verhouding sterk gedaald, van 7,9 duizend in 2011 naar 4,9 duizend in 2015 (CBS, 2015a).

Overigens kan de politie jongeren meerdere keren als verdachte registreren. In het totale aantal verdachten tellen ze dan één keer mee. Als het gaat om verschillende misdrijven, dan tellen ze per type misdrijf mee. De aantallen verdachten per type misdrijf tellen dus samen op tot meer dan het totale aantal unieke verdachten. In 2011 waren er bijna 34 duizend unieke geregistreerde minderjarige verdachten. In 2014 waren dit er 23 duizend (CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak, 2015).

Jongens komen beduidend vaker in aanraking met de politie dan meisjes. Zo ging het in 2015 om 17,6 duizend jongens en 4,9 duizend meisjes in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. De daling van het aantal verdachten geldt voor beide seksen en is ook ongeveer even sterk. Meisjes worden naar verhouding vaker dan jongens verdacht van diefstal, en met name winkeldiefstal. Jongens worden daarentegen vaker dan meisjes verdacht van vernieling (CBS, 2015a).

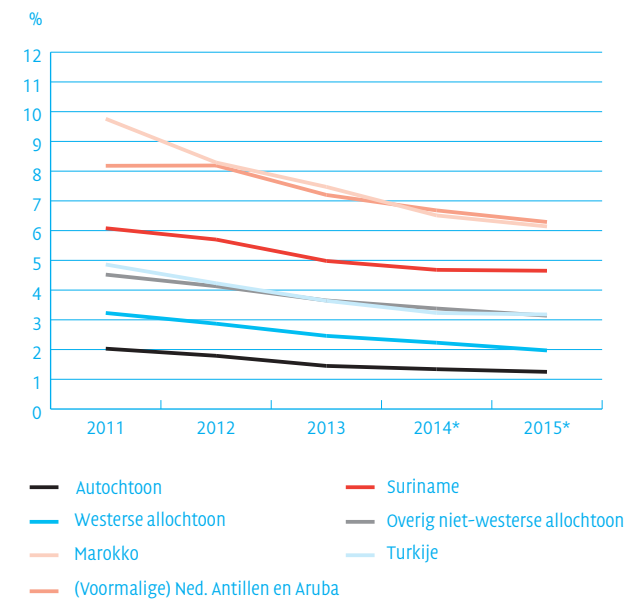
Figuur 3.1 Geregistreerde minderjarige verdachten naar geslacht



Bron: CBS.

Vooral jongeren met een Antilliaanse, Arubaanse of Marokkaanse achtergrond komen naar verhouding vaak in aanraking met de politie. Van de Antilliaanse en Arubaanse jongeren ging het in 2015 om 6,3 procent en van de Marokkaanse jongeren om 6,1 procent. Dit aandeel is vijf keer zo groot als onder autochtone jongeren. Allochtone jongeren worden naar verhouding vaker dan autochtonen verdacht van vermogensmisdrijven. Autochtonen worden vaker dan allochtonen verdacht van vernieling en misdrijven tegen de openbare orde (CBS, 2015a).

Figuur 3.2 **Geregistreerde minderjarige verdachten naar herkomst**



Bron: CBS.

Tegen 12,1 duizend minderjarigen die de politie verdacht van een misdrijf is in 2014 een proces-verbaal van misdrijf opgemaakt (exclusief de jongeren die een Halt-verwijzing hebben gekregen). In de afgelopen jaren is dit aantal fors gedaald, in 2011 ging het om 20,7 duizend minderjarigen (CBS, 2015a).

Problematische jeugdgroepen

Uit onderzoek blijkt dat 75 procent van alle jeugdcriminaliteit wordt begaan in jeugdgroepen of voortkomt vanuit dynamische groepsprocessen. Tot 2015 werd elk najaar de 'Shortlist problematische jeugdgroepen' gepubliceerd. Daarin stonden onder meer gegevens over het aantal problematische jeugdgroepen en over ontwikkelingen op dit gebied. De gegevens laten zien dat er de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een daling van het aantal problematische jeugdgroepen. In 2011 waren er ongeveer 1.200 problematische jeugdgroepen in Nederland. In het najaar

Uit onderzoek blijkt dat 75 procent van alle jeugdcriminaliteit wordt begaan in jeugdgroepen. De afgelopen vijf jaar is aantal problematische jeugdgroepen gedaald. In 2011 bestonden er ongeveer 1.200 en in 2014 in totaal 623 problematische jeugdgroepen.

van 2014 waren er in totaal 623 problematische jeugdgroepen. Hiervan bestond 69 procent uit hinderlijke jeugdgroepen, 26 procent uit overlastgevende jeugdgroepen en 5 procent uit criminele jeugdgroepen (Ferwerda & Ham, 2015). Over 2015 heeft geen inventarisatie plaatsgevonden van het aantal jeugdgroepen in Nederland. Dit heeft te maken met de invoering van de groepsscan ter vervanging van de shortlistmethode (Toelichting CCV, 2016).

De aanpak van problematische jeugdgroepen is vastgelegd in verschillende beleidsprogramma's van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), zoals het programma 'Risicojeugd en jeugdgroepen' en de Veiligheidsagenda 2015-2018. In de Veiligheidsagenda is de aangescherpte aanpak van criminele jeugdgroepen in 2015 opgenomen. In 2015 is daarnaast ook ingezet op het verder terugdringen van het aantal hinderlijke en overlast gevende jeugdgroepen (*Kamerstukken II* 2015/16, 34475 VI, nr. 1).

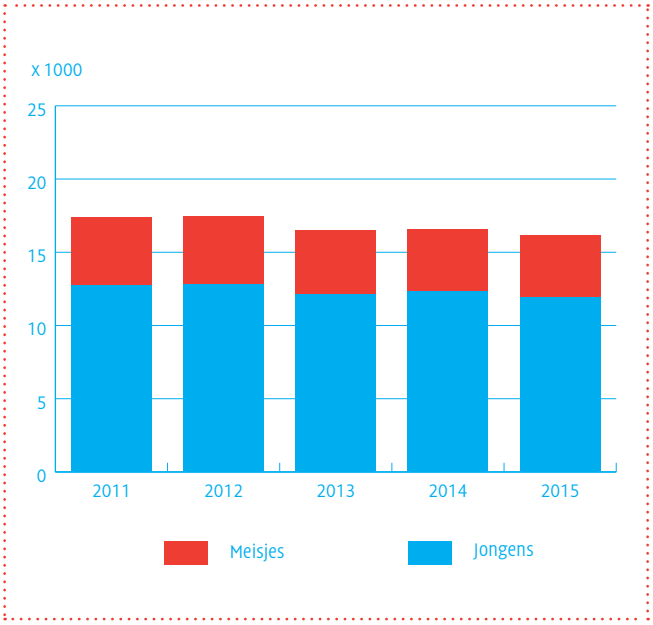
De politie heeft samen met het Openbaar Ministerie (OM) en gemeenten een belangrijke taak in de aanpak van problematische jeugdgroepen. De partijen richten zich niet alleen op groepen die al crimineel zijn, maar ook op nieuwe groepen en leden daarbinnen die crimineel gedrag kunnen gaan vertonen. De aanpak van criminele jeugd is gericht op een effectieve interventie om herhaling te voorkomen. De aanpak is daarom persoons- en probleemgericht, waarbij maatregelen op het gebied van preventie, zorg, straf en openbare orde gecombineerd ingezet worden. De aanpak van problematische jeugdgroepen is een lastige taak, doordat de samenstelling, aard en omvang van jeugdgroepen telkens verandert. Ondanks de stappen die gemaakt zijn, blijft de aanpak van de jeugdgroepen de nadrukkelijke aandacht houden van gemeenten, OM en politie (Nationale Politie, 2016).

Halt

Jongeren zoeken grenzen op. Zelf hebben ze niet altijd in de gaten wat daarvan de gevolgen zijn, zowel voor henzelf als voor anderen. Jongeren die strafrechtelijke grenzen overschrijden kunnen door de politie naar Bureau Halt worden verwezen. Dit bureau heeft tot doel het grensoverschrijdende gedrag direct aan te pakken en te voorkomen dat het gedrag erger wordt. Een Halt-verwijzing voorkomt in principe dat de zaak wordt doorgestuurd naar de officier van justitie. Jongeren worden wel geconfronteerd met de gevolgen van hun daden (Halt, 2016). In 2015 hebben de Halt-bureaus in Nederland 16,3 duizend Halt-afdoeningen afgedaan. De afgelopen vijf jaar is het aantal Halt-afdoeningen licht gedaald. In 2011 zijn 17,9 duizend Halt-afdoeningen afgedaan, in 2014 lag dit aantal op 17,2 duizend (CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak, 2015). Er komen ongeveer vier keer zoveel jongens als meisjes bij Bureau Halt: in 2015 waren dit er respectievelijk 11,9 duizend en 4,3 duizend (CBS, 2015b).

Meisjes komen meestal bij Bureau Halt vanwege vermogensmisdrijven (40 procent), zoals winkeldiefstal, en vanwege schoolverzuim (25 procent). Ook onder jongens komt dat veel voor, maar minder dan bij meisjes. Bij jongens gaat het beduidend vaker dan bij meisjes om baldadigheid, vuurwerkovertredingen en vernieling. Niet-westerse, maar ook westerse allochtone 12- tot 18-jarigen worden vaker dan autochtone jongeren naar Bureau Halt verwezen vanwege vermogensmisdrijven. Ook overtreden ze vaker de leerplichtwet. Tegen autochtone minderjarigen werd de Halt-maatregel vaker toegepast voor baldadigheid en vuurwerkovertredingen.

Figuur 3.3 **Halt afdoeningen naar geslacht**



Bron: CBS.

Er zijn signalen dat Bureau Halt niet overal goed is aangesloten op de Verwijsindex Risicojongeren (VIR). Dat is een digitaal systeem dat risicosignalen van hulpverleners over jongeren (tot 23 jaar) bij elkaar brengt. Halt zal nagaan hoe melding van risicojongeren landelijk en uniform kan worden vormgegeven. Ten slotte is bekend dat de doorlooptijden bij Halt-afdoeningen nog altijd hoog zijn.

Tabel 3.4 **Halt-afdoeningen, 2015**

	Totaal	Jongens	Meisjes	Autochtonen	Westers allochtonen	Niet-westers allochtonen
Totaal (x 1 000)	16,3	11,9	4,3	10,5	1,3	4,4
Misdrijven %						
Geweldsmisdrijven	4,1	3,7	4,9	3,9	3,9	4,6
Vernieling en openbare orde	6,3	7,6	2,8	7,1	4,7	4,8
Vermogensmisdrijven	27,9	23,4	40,4	23,2	31,5	37,4
Overige misdrijven	7,0	7,3	6,3	7,3	6,3	6,4
Overtredingen %						
Baldadigheid	11,9	14,6	4,4	14,5	11,0	6,0
Overtreding Leerplichtwet	17,4	14,7	24,6	12,3	22,0	28,4
Vuurwerkovertredingen	9,5	12,8	0.5	11,3	8,7	5,5
Overige overtredingen	15,9	15,8	16,2	20,3	12,6	6,7

Bron: CBS.

In 2014 vond in 67,6 procent van de gevallen het startgesprek binnen dertig dagen na ontvangst plaats, terwijl de norm 80 procent is (Inspectie Veiligheid en Justitie & Inspectie Jeugdzorg, 2015). De minister van Veiligheid en Justitie en Bureau Halt zijn hierover in gesprek (*Kamerstukken II* 2015/16, 24587, nr. 652).

ZSM

Binnen de ZSM-werkwijze veelvoorkomende criminaliteit staat het snel en efficiënt aanpakken van strafzaken centraal. De afkorting ZSM staat letterlijk voor: Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht mogelijk. In het programma ZSM werken alle ketenpartners samen: Politie, OM, Slachtofferhulp Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en de Reclassering. Door deze samenwerking kan men direct ingrijpen met een passende, efficiënte en betekenisvolle sanctie. Een aangehouden of ontboden minderjarige verdachte wordt binnen zes uur gemeld bij de ZSM-tafel. Bijna alle eenvoudige zaken worden binnen zes uur na aanhouding ook beoordeeld (OM, 2016).

In 2015 zijn er ruim 25 duizend zaken van minderjarige verdachten afgedaan door middel van ZSM. Ten opzichte van 2014 is dit aantal gelijk gebleven. De meest voorkomende afdoening die in 2015 is toegepast, is 'sepot zonder voorwaarden' (26 procent). In geval van een sepot ziet het OM af van vervolging van een strafbaar feit (CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak, 2015).
Daarnaast werd 25 procent buiten-justitieel afgedaan (bijvoorbeeld met een verwijzing naar Halt), gevolgd door OM-afdoeningen en -zittingen (20 procent). Dagvaardingen en overdrachten of doorverwijzingen komen het minste voor in 2015, namelijk met respectievelijk 17 en 13 procent (Toelichting VenJ, 2016).

Openbaar Ministerie en rechtbanken

In 2014 stonden 17 duizend misdrijfzaken van minderjarigen ingeschreven bij het OM. Dit zijn er bijna 9 duizend minder dan in 2011, toen ging het om 25,9 duizend ingeschreven zaken. Meest voorkomend waren vermogensmisdrijven (43 procent), gevolgd door geweldsmisdrijven (23 procent) en vernieling en misdrijven tegen de openbare orde (19 procent) (OM; CBS, 2014a).

Over 16,9 duizend misdrijfzaken heeft het OM in 2014 een afdoenings-/vervolgingsbeslissing genomen. Bij net iets minder dan de helft van deze beslissingen (7,9 duizend) ging het om een dagvaarding. Dat houdt in dat de zaak wordt voorgelegd aan de rechter. De persoon in kwestie ontvangt dan een officieel geschrift met de oproep om op een bepaalde tijd voor de rechter te verschijnen in verband met de vervolging van een strafbaar feit. Bij de overige beslissingen heeft het OM de zaken zelf afgedaan. Daarvan ging het tweeduizend keer om een transactie. Dit houdt in dat als voldaan wordt aan één of meer voorwaarden het recht tot strafvervolging vervalt. Voor minderjarigen bestaat een transactie vaak uit een werkstraf (78 procent). Sinds 2011 is het aantal transacties sterk afgenomen. Toen ging het nog om 8,5 duizend transacties, waarvan het 6,5 duizend keer ging om een werkstraf. Verder werden er in 2014 5,5 duizend strafzaken van minderjarigen geseponeerd, en waren er 1,2 duizend voorwaardelijke beleidssepots en 4,3 duizend onvoorwaardelijke en technische sepots (CBS, 2014a).

Tabel 3.5 Ingeschreven rechtbankstrafzaken en beslissingen OM

	2011	2012	2013	2014*
Ingeschreven rechtbankstrafzaken	25,9	23,1	19,3	17,0
Totaal beslissingen door OM	27,9	25,1	20,2	16,9
Dagvaardingen	11,5	10,3	8,5	7,9
Strafbeschikking	0,0	0,2	0,4	0,3
Totaal transacties	8,5	6,8	4,0	2,0
Werkstraf	6,5	5,1	3,1	1,5
Voorwaardelijk beleidssepot	1,7	1,6	1,3	1,2
Technisch en onvoorwaardelijk beleidssepot	3,1	3,2	3,9	4,3
Technische sepots	1,7	1,9	2,4	2,3
Onvoorwaardelijke beleidssepots	1,3	1,3	2,8	2,1

Bron: CBS.

In 2014 werden 6,2 duizend misdrijfzaken van minderjarige verdachten afgedaan door de rechter, waarvan 5,0 duizend zaken door een kinderrechter. Een meervoudige kamer behandelde ruim duizend zaken, wat aangeeft dat het om zware of ingewikkelde rechtszaken ging (CBS, 2014b). Als een minderjarige verdachte schuldig wordt bevonden, kan de rechter besluiten een straf of een maatregel op te leggen, of een combinatie van straffen en maatregelen. In 2014 ging het in totaal om 6,7 duizend opgelegde sancties. De meest voorkomende sanctie onder jongeren is de taakstraf. In 2014 legde de rechter 3,9 duizend keer een taakstraf (werkstraf of leerstraf) op. In 2014 was daarmee bijna drie vijfde van alle sancties tegen minderjarigen een taakstraf. Iets minder dan de helft van de jeugdigen is bij het afsluiten van de taakstraf 16 of 17 jaar (CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak, 2015). Zowel het totale aantal opgelegde sancties als het aantal opgelegde taakstraffen is vergeleken met 2011 gedaald. Toen ging het om 11,1 duizend sancties, waarvan 6,2 duizend taakstraffen (CBS, 2014c).

Redelijke termijn en doorlooptermijnen

Een strafzaak moet binnen een redelijke termijn tot een vonnis leiden. Dat bepalen artikel 6(1) EVRM en artikel 40 lid 2 sub b onder iii IVRK. De redelijke termijn in jeugdstrafzaken bedraagt maximaal zestien maanden (HR 3 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7309).

Binnen zestien maanden moet er dus een eindvonnis zijn, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. De Hoge Raad heeft in 2008 bepaald dat de overschrijding van de redelijke termijn in jeugdstrafzaken nooit kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het OM (HR 17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578). De overschrijding moet worden gecompenseerd door een passende strafvermindering. In 2015 besliste de Hoge Raad in het belang der wet op cassatie opnieuw dat op een (forse) overschrijding van de redelijke termijn in jeugdstrafzaken geen niet-ontvankelijkheid van het OM mag volgen (HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465). De Hoge Raad oordeelt dat het belang van een voortvarende afdoening van zaken binnen het jeugdstrafrecht niet met zich meebrengt dat het OM niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Volgens de Hoge Raad schrijven artikel 6 EVRM en artikel 40 IVRK dit ook niet voor.

De afgelopen vijf jaar is de instroom van jeugdigen met een strafrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting (JJI) gedaald.

In de Kalsbeeknormen (2001) is opgenomen dat binnen zes maanden na het eerste politieverhoor een vonnis moet worden uitgesproken. Uit cijfers tot en met 2013 blijkt dat deze norm in bijna de helft van de jeugdzaken niet werd gehaald (Kinderrechtenmonitor 2014). De gerealiseerde doorlooptijden voor 2014 en 2015 zijn niet bekend gemaakt. Het is dus onbekend in hoeveel jeugdzaken binnen zes maanden een vonnis wordt uitgesproken.

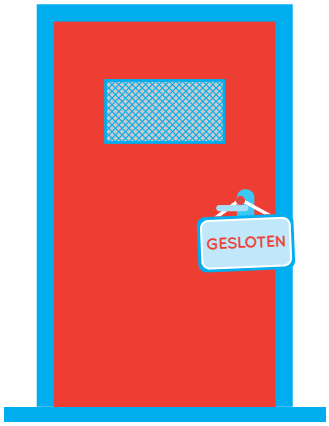
Justitiële jeugdinrichtingen

De afgelopen vijf jaar is de instroom van jeugdigen met een strafrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting (JJI) gedaald. Er worden minder jongeren aangehouden voor het plegen van ernstige delicten. Ook wordt vaker gekozen voor alternatieven voor vrijheidsontneming binnen het voorwaardelijk kader, zoals toezicht en begeleiding (DJI, 2016).

Tot medio 2015 waren er in totaal negen JJI's in bedrijf. Door de dalende instroom van jeugdigen met een strafrechtelijke titel en vanwege bezuinigingen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) werden in juli 2015 drie van de vier rijksinrichtingen samengevoegd tot één rijksinrichting met drie locaties: Hartelborgt, Den Hey-Acker en Hunnerberg. De particuliere inrichting Amsterbaken sloot in augustus 2015 haar deuren, nadat de laatste vier jongens de inrichting verlieten. Eind 2015 waren er twee rijksinrichtingen en vier particuliere inrichtingen in gebruik. Per 1 mei 2016 volgde de sluiting van rijksinrichting De Heuvelrug. In maart 2016 kondigde de staatssecretaris van VenJ in het kader van het Masterplan DJI aan ook de JJI's Intermetzo, 't Poortje en Het Keerpunt te willen sluiten. Hiertegen werd de motie Van Oosten en Volp (*Kamerstukken II* 2015/16 24587, nr. 641) aangenomen. De staatssecretaris bevestigde dat het kabinet (voorlopig) niet zal overgaan tot de sluiting van deze JJI's (*Kamerstukken II* 2015/16 24587, nr. 660).

In de afgelopen vijf jaar (2011-2015) is de gezamenlijke capaciteit van de JJI's gedaald met bijna 23 procent. In 2011 waren er in totaal 838 (operationele) plekken voor jongeren, in 2015 bestaat de totale operationele capaciteit uit 647 plekken. Daarnaast legt de DJI elk jaar op een vast moment de bezetting vast. Op 30 september 2011 waren er 549 strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in een JJI. Op 30 september 2015 waren dit 411 jeugdigen, een daling van 26 procent (DJI, 2016). Opvallend is dat het aantal langverblijvers tussen 2011 en 2015 nauwelijks schommelde, maar in 2015 fors is gedaald ten opzichte van 2014, namelijk met 18 procent.

Er zijn in 2015 in totaal 1437 jeugdigen met een strafrechtelijke titel ingestroomd in een JJI in Nederland. Dit aantal bestaat dus uit minderjarigen en meerderjarigen die op titel van het adolescentenstrafrecht (ASR) of op andere wijze zijn ingestroomd. Ten opzichte van 2011 is de instroom in 2015 met 22 procent gedaald. De kleine stijging van de instroom ten opzichte van 2014 heeft te maken met de toepassing van het adolescentenstrafrecht (DJI, 2016). Vanaf april 2014 werden er in dat jaar in totaal bijna 170 ASR-jeugdigen opgenomen in een JJI. In 2015 bedroeg dat aantal 310. Van de in totaal 1437 ingestroomde jeugdigen waren er 925 jonger dan 18 jaar. Van het totale aantal minderjarigen stroomden er 828 in als voorlopig gehechten; 82 minderjarigen stroomden in met een jeugddetentie en 8 met een PIJ-maatregel (Toelichting VenJ, 2016).



De meeste jeugdigen (84 procent) met een strafrechtelijke titel stroomden in 2015 in op grond van een voorlopige hechtenis. De populatie binnen de JJI's naar verblijfstitel op peildatum 30 september 2015 laat daarentegen zien dat 41,6 procent voorlopig gehecht is en het grootste deel van de jeugdigen (48,2 procent) met een PIJ-maatregel in een JJI verblijft.

Tabel 3.6 Instroom naar verblijfstitel 2011-2015

Verblijfstitel bij instroom	2011	2012	2013	2014	2015
Voorlopige hechtenis	1.559	1.581	1.213	1.152	1.209
Jeugddetentie	252	231	206	173	165
PIJ	33	53	45	38	55
Gijzeling	2	4	5	17	4
GBM	0	0	0	0	4
Subtotaal strafrechtelijk	**1.846**	**1.869**	**1.469**	**1.380**	**1.437**
Vreemdeling	92	49	25	11	0
Totaal	**1.938**	**1.918**	**1.494**	**1.391**	**1.437**

Bron: DJI, 2016.

Tabel 3.7 Populatie naar verblijfstitel 2011-2015

Verblijfstitel op peildatum 30 september	2011	2012	2013	2014	2015
Voorlopige hechtenis	229	221	194	181	171
Jeugddetentie	54	44	37	44	42
PIJ	266	280	242	235	198
Gijzeling	0	0	0	1	0
Subtotaal strafrechtelijk	**549**	**545**	**473**	**461**	**411**
Vreemdeling	10	8	0	0	0
Totaal	**559**	**553**	**473**	**461**	**411**

Bron: DJI, 2016.

Het aantal strafrechtelijk geplaatste jeugdigen dat een JJI verlaat, is de afgelopen vijf jaar afgenomen. In 2015 verlieten 1431 jeugdigen een JJI, 24 jeugdigen minder dan in 2014. Ten opzichte van 2011 is de uitstroom gedaald met 31 procent (DJI, 2016). Daarnaast waren er in 2015 geen ontvluchtingen. In 2015 hebben er 72 overige onttrekkingen plaatsgevonden (zoals het niet op tijd terugkeren van verlof). Het is opvallend dat dit aantal met 24 procent is gestegen ten opzichte van 2014, omdat er in de periode 2011-2015 juist sprake was van een dalende trend (DJI, 2016).

In de afgelopen vijf jaar is het aantal PIJ-maatregelen gedaald. In 2011 liepen er ruim 300 PIJ-maatregelen, in 2015 212 (DJI, 2016). Het aantal lopende PIJ-maatregelen in 2014 lag op 260 (CBS, WODC, Raad voor de Rechtspraak, 2015). De afname van het aantal lopende PIJ-maatregelen houdt verband met het aantal opgelegde PIJ-maatregelen enkele jaren eerder. Omdat een PIJ-maatregel gemiddeld circa 3,5 jaar duurt, is de teruggang in het aantal lopende maatregelen pas een aantal jaren later zichtbaar (DJI, 2016). Gemiddeld duurde een PIJ in 2015 (gemeten bij uitstroom) 1313 dagen; in 2011 was de gemiddelde duur 1415 dagen. Hierbij zijn de periode van voorlopige hechtenis en eventuele onderbrekingen niet meegenomen. Als het verloftraject van een jongere goed verloopt, kan deze meedoen aan een scholings- en trainingsprogramma (STP) buiten de JJI ter voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. Deze STP-termijn (indien van toepassing) is wel meegeteld bij de duur van de PIJ-maatregel.

De gemiddelde verblijfsduur van jongeren met een jeugddetentie was in 2015 105 dagen, 20 dagen langer dan in 2011. In 2015 verbleven minderjarigen gemiddeld 27 dagen in voorlopige hechtenis (Toelichting VenJ, 2016). 96,1 procent van de jeugdigen die in 2015 in een JJI verbleef, was een jongen. Op 30 september 2015 werd/was 47 procent van de jeugdigen in een JJI verdacht of veroordeeld van vermogensmisdrijven met geweld. Ruim 20 procent werd verdacht van of was veroordeeld voor het plegen van geweldsmisdrijven en bijna 15 procent voor vermogensmisdrijven zonder geweld (DJI, 2016).

In 2015 zijn er 1371 klachten ingediend bij de klachtencommissies in de JJI's. Daarvan zijn er in juli 2016 161 gegrond verklaard. De meeste klachten hadden betrekking op het toepassen van een ordemaatregel. De andere klachten betroffen met name klachten over informatie en/of procedures. In 43 gevallen is een jongere bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) in beroep gegaan tegen een uitspraak van de klachtencommissie (Toelichting VenJ, 2016).

Adolescentenstrafrecht

In 2015 is een lichte stijging te zien ten opzichte van 2014 in het aantal opnames van jeugdigen met een strafrechtelijke titel in een JJI. Deze ontwikkeling hangt samen met de invoering van het adolescentenstrafrecht (ASR) per 1 april 2014. In 2015 werden namelijk ruim 300 jeugdigen van 18 jaar en ouder opgenomen in een JJI (DJI, 2016). Door een toename van het aantal 18-plussers en de dalende instroom van relatief jonge jeugdigen is de populatie in de JJI's ouder geworden (CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak, 2015).

De kinderrechter (c.q. de meervoudige kamer) kan het volwassenenstrafrecht toepassen bij 16- of 17-jarigen (artikel 77b Sr). Hij kan dit doen op grond van de ernst van het gepleegde feit, de

persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. Het is niet bekend in hoeveel gevallen het jeugdsanctierecht niet is toegepast. Ook is niet bekend in hoeveel gevallen dit door het OM werd geëist. In het najaar 2016 wordt een rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verwacht, waarin de implementatie van het Wetsvoorstel adolescentenstrafrecht wordt geëvalueerd. Hierin zijn ook schattingen over het aantal toepassingen van artikel 77b Sr opgenomen (Toelichting VenJ, 2016). Met de invoering van het ASR is het ook mogelijk om het jeugdstrafrecht toe te passen op adolescenten van 18 tot 23 jaar (artikel 77c Sr). Gegevens over de toepassing van dit artikel in 2015 worden ook opgenomen in bovengenoemd rapport van het WODC. Het is niet bekend hoe vaak het OM de toepassing van het jeugdstrafrecht bij een meerderjarige heeft geëist.

Door een toename van het aantal 18-plussers en de dalende instroom van relatief jonge jeugdigen is de populatie in de JJI's ouder geworden.

De wet ASR heeft meer wijzigingen met zich meegebracht. Het is bijvoorbeeld niet langer mogelijk een zogenoemde kale taakstraf op te leggen bij ernstige gewelds- of zedendelicten (artikel 77ma Sr). Hiermee wordt bedoeld dat enkel een taakstraf wordt opgelegd aan de veroordeelde. Het blijft wel mogelijk een combinatie van straffen te geven, zoals een taakstraf met thuisdetentie of elektronisch toezicht. Het WODC publiceert in het najaar van 2016 een rapport, waarin ook gegevens over de toepassing van de 'kale' taakstraf bij 16- tot 23-jarigen is onderzocht. Een andere wijziging houdt in dat de PIJ-maatregel kan worden omgezet in een tbs met dwangverpleging (artikel 77tc Sr). Omdat hiervoor vereist is dat de maximale duur van de PIJ-maatregel is bereikt, hebben er nog geen omzettingen plaatsgevonden. Naar verwachting zullen deze pas vanaf 2021 plaatsvinden (Toelichting VenJ, 2016).

In 2015 zijn er in totaal 310 meerderjarigen op basis van het ASR in een JJI ingestroomd. Daarnaast zijn er ook nog 202 gevallen waarin een meerderjarige in een JJI werd geplaatst, maar niet op grond van het adolescentenstrafrecht. De meeste meerderjarigen werden geplaatst in het kader van voorlopige hechtenis (Toelichting VenJ, 2016).

De invoering van het ASR is terug te zien in de instroom naar leeftijd: bijna 36 procent van de instroom in 2015 bestond uit 18-plussers. De populatie in JJI's is de afgelopen vijf jaar daarom ook veranderd. Op 30 september 2011 was 53,3 procent van de 559 jeugdigen in een JJI 18 jaar of ouder (dit is inclusief alleenstaande minderjarige vreemdelingen). In 2015 is 70,8 procent van de 411 jeugdigen in een JJI 18 jaar of ouder. Ten opzichte van 2014 is dit percentage met drie procent gedaald. Deze kleine afname is te verklaren door de daling van het aantal opgelegde PIJ-maatregelen (DJI, 2016).

3.3.2 Minderjarigen en de politie

In 2015 heeft de politie 23 duizend jeugdigen onder de 18 jaar als verdachte gehoord. Het aantal door de politie gehoorde minderjarige verdachten is daarmee net als in eerdere jaren wederom afgenomen (Kinderrechtenmonitor, 2015). In 2015 werden 7.316 gevallen geregistreerd van minderjarige verdachten die in verzekering waren gesteld. Het aantal unieke minderjarige verdachten dat in 2015 in verzekering was gesteld is 5.971. Dit aantal is lager omdat het voorkomt dat eenzelfde minderjarige meerdere keren per jaar in verzekering is gesteld. Ten opzichte van 2014 (5.456 unieke minderjarige verdachten) is dit een stijging van 9,44 procent; dit terwijl het aantal unieke in verzekering gestelde minderjarigen vanaf 2010 telkens afnam ten opzichte van het voorgaande jaar (Toelichting VenJ, 2016).

In 2015 werden er 5.971 unieke minderjarige verdachten in verzekering gesteld. Ten opzichte van 2014 (5.456 unieke minderjarige verdachten) is dit een stijging van 9,4 procent.

Verhoor van minderjarige verdachten

Minderjarige verdachten die zijn aangehouden hebben het recht op bijstand door een raadsman of een vertrouwenspersoon voorafgaand en tijdens het politieverhoor. Dit is bepaald door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaken Salduz t. Turkije en Panovits t. Cyprus. Deze uitspraken werden overgenomen door de Hoge Raad op

30 juni 2009 (ECLI:NL:HR:2009:BH3079) en 12 juni 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BW7953). Vooruitlopend op een wettelijke regeling scherpte de Hoge Raad eind 2015 de regels over rechtsbijstand aan. De Hoge Raad oordeelde dat een aangehouden verdachte recht heeft op bijstand van een raadsman tijdens zijn verhoor door de politie. Met ingang van 1 maart 2016 moet bovengenoemde regel volgens de Hoge Raad in de praktijk worden toegepast (ECLI:NL:HR:2015:3608).

Het recht van minder- en meerderjarigen op consultatiebijstand en het recht van minderjarigen op verhoorbijstand werd in 2010 vastgelegd in de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor. Op grond van deze aanwijzing mogen 12- tot 15-jarigen geen afstand doen van het recht op rechtsbijstand voorafgaand aan het verhoor in zaken waarin voorlopige hechtenis is toegestaan. Minderjarigen van 16 en 17 jaar mogen in beginsel afstand doen van hun recht op consultatiebijstand, behalve in zeer ernstige zaken. Naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad van 22 december 2015 is er een beleidsbrief opgesteld, ter aanvulling en wijziging van de Aanwijzing (ECLI:NL:HR:2015:3608). Het recht op verhoorbijstand wordt nu geregeld in de beleidsbrief. Daarin is ook de mogelijkheid tot afstand van het recht op verhoorbijstand opgenomen. Vanaf 1 maart 2016 moet het recht op verhoorbijstand feitelijk vorm krijgen en geldt er een verplichte mededeling aan de verdachte over zijn recht.

Op 22 oktober 2013 trad de EU-richtlijn 2013/48 in werking over 'het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming'. Deze richtlijn vereist dat het recht op consultatiebijstand en verhoorbijstand wordt opgenomen in de Nederlandse wetgeving. Ter implementatie van de richtlijn is het wetsvoorstel 'Implementatie richtlijn recht op toegang raadsman' aangenomen (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 157, nr. 2). Op een aantal punten verschilt dit met het hierboven beschreven beleid. Zo mogen 12- tot 17-jarigen geen afstand doen van hun recht op consultatiebijstand voorafgaand aan het verhoor. Het verzoek om de aanwezigheid van een raadsman kan door de minderjarige verdachte zelf of door zijn ouders/voogd worden gedaan. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel alleen gesproken van juridische bijstand. Vertegenwoordiging door een vertrouwenspersoon tijdens het verhoor wordt hierin niet geregeld. Toegang van ouders tot het politieverhoor vormt onderdeel van het voorstel tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De minister van VenJ heeft het voornemen een regeling op te stellen waarbij de opsporingsambtenaar de bevoegdheid heeft om aan een ouder toegang tot het verhoor te verlenen (Minister van VenJ, 2015).

De Europese richtlijn zegt niets specifieks over de rechten van minderjarigen; het spreekt over zowel het recht van volwassenen als minderjarigen. Maar omdat minderjarigen gevoeliger kunnen zijn voor externe invloeden en druk, minder in staat zijn tot het maken van rationele en volwassen beslissingen en ook moeite kunnen hebben met het begrijpen van bepaalde dingen, zijn zij extra kwetsbaar tijdens politieverhoren. Daarom is het noodzakelijk minderjarige verdachten speciaal te beschermen (Liefaard & Van den Brink, 2014). In april 2016 is de EU-richtlijn over de procedurele rechten van minderjarige verdachten aangenomen (EU-richtlijn 2016/800, PbEU 2016 L132).

De Kinderombudsman geeft in het rapport 'Een nacht in de cel' aan dat er een noodzaak is om de wachttijd tussen de piketmelding en de aankomst van een advocaat op het politiebureau te verkorten.

De Kinderrechtenmonitor van 2015 gaf al aan dat de verplichte rechtsbijstand bij het politieverhoor kan leiden tot een langer verblijf van een minderjarige in een politiecel, als een raadsman niet op tijd aanwezig kan zijn. Ook het rapport van de Kinderombudsman 'Een nacht in de cel' bracht dit probleem ter sprake. De Kinderombudsman geeft in het rapport aan dat er een noodzaak is om de wachttijd tussen de piketmelding en de aankomst van een advocaat op het politiebureau te verkorten (Kinderombudsman, 2015). De piketafdeling is geopend tot 20.00 uur. Volgens de minister van VenJ stuit het verruimen van de openingstijden van de afdeling op vele knelpunten. Zo moeten het OM en de politie twee uur na een melding nog beschikbaar zijn, en mogen er geen verhoren

worden afgenomen tussen 12 uur 's nachts en 9 uur 's ochtends (*Kamerstukken II* 2015/16 29279 nr. 297).

Uit de Strafrechtketenmonitor blijkt dat er in 2015 11.669 toevoegingen zijn geweest voor misdrijven/rechtbankzaken met een minderjarige verdachte. In de eerste helft van 2016 zijn er 5.722 toevoegingen geweest voor misdrijven/rechtbankzaken. Een verdere uitsplitsing naar type rechtsbijstand is niet mogelijk (Toelichting VenJ, 2016).

Minderjarige verdachten worden verhoord door politiepersoneel. Zoals beschreven in de vorige Kinderrechtenmonitor valt het verhoren van minderjarige verdachten onder de algemene taak van een politieagent. Tijdens de basisopleiding zijn alle agenten hierin getraind. De module 'jeugd' zit niet standaard in de opleiding. Ook de module 'Verhoor Kwetsbare Verdachten' wordt aangeboden, maar zit niet standaard in de politieopleiding. Bovendien zijn er voor deze specialisatie bepaalde startkwalificaties vereist waarover niet alle agenten beschikken.

Minderjarigen in politiecellen

Minderjarigen kunnen maximaal 6 uur worden opgehouden voor verhoor (artikel 61 lid 1 en 4 Sv). De nachtelijke uren worden hierbij niet meegerekend, waardoor de termijn kan oplopen tot 15 uur. Na te zijn opgehouden voor verhoor, kunnen minderjarigen in het belang van het onderzoek in verzekering worden gesteld voor de duur van drie dagen (artikel 57 lid 1 en artikel 58 lid 2 Sv). Als dit noodzakelijk wordt geacht, mag de Officier van Justitie deze periode verlengen met drie dagen (artikel 58 lid 2 Sv). Binnen drie dagen en vijftien uur moet de rechter-commissaris toetsen of de aanhouding en de inverzekeringstelling rechtmatig hebben plaatsgevonden.

De inverzekeringstelling van minderjarige verdachten wordt in beginsel ten uitvoer gelegd in een politiecel (artikel 59 lid 6 Sv). De Nederlandse wet biedt ook de mogelijkheid om de inverzekeringstelling van minderjarigen op een andere locatie, zoals thuis bij de ouders, ten uitvoer te leggen (artikel 493 lid 3 Sv). Het is echter niet bekend in hoeveel gevallen de inverzekeringstelling ten uitvoer is gelegd op een andere locatie. Op grond van artikel 15 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) is het mogelijk de inbewaringstelling te laten voortduren in een politiecel als er geen plaats voor de jeugdige is in een inrichting. Hiermee biedt de wet een basis om 12- tot en met 15-jarigen maximaal negen dagen en 16- en 17-jarigen maximaal zestien dagen in een politiecel te plaatsen. Het is niet bekend hoe lang minderjarigen gemiddeld in 2015 in een politiecel hebben verbleven en hoe vaak minderjarige verdachten langer dan drie dagen en 15 uur in een politiecel hebben verbleven. Uit cijfers blijkt wel dat over de jaren 2012-2014 het aantal minderjarigen dat 's nachts (00:00-06:00) in verzekering is gesteld, is gedaald. In 2015 is dit aantal juist iets opgelopen, van 2.983 gevallen in 2014 naar 3.159 in 2015 (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 2751). In het Jaarbericht Kinderrechten 2016 pleiten Unicef Nederland en Defence for Children voor het schrappen van artikel 15 Bjj (Unicef Nederland & Defence for Children, 2016). Tevens heeft Kamerlid Recourt in 2016 een motie ingediend om de maximale termijn voor het verblijf in een politiecel voor minderjarigen tot drie dagen te beperken (*Kamerstukken II* 2015/16 29279, nr. 306).

De Kinderombudsman sprak in het rapport 'Een nacht in de cel' zijn zorgen uit over het laten verblijven – en eventueel overnachten – van minderjarige verdachten in een politiecel (Kinderombudsman, 2015) (zie ook het rapport 'Achter slot en grendel' (Kinderombudsman, 2016)). De minister van VenJ heeft in zijn reactie op het genoemde rapport benadrukt dat minderjarigen zelden langer dan drie dagen in verzekering worden gesteld. Hij acht het noodzakelijk dat verlenging in bepaalde gevallen wel kan worden bevolen (*Kamerstukken II* 2015/16 29279 nr. 297). De Kinderombudsman uitte in zijn rapport ook zorgen over het niet benutten van alternatieven voor inverzekeringstelling. De minister onderschrijft de ernst van dat signaal en heeft toegezegd dat het ministerie van VenJ, de politie en het OM deze alternatieven beter zullen benutten (*Kamerstukken II* 2015/16 29279 nr. 297). In dat kader wordt in 2016 gestart met een kleine proef. Daarbij wordt ingegaan op het ondergaan van inverzekeringstelling op alternatieve plekken en zal worden gekeken naar de verbetering van de positie van minderjarigen op politiebureaus (*Kamerstukken II* 2015/16, 24587, nr. 652). De Kinderombudsman vroeg in het rapport 'Achter slot en grendel' ook aandacht voor het in verzekering stellen van minderjarigen en het verblijf in een politiecel

(Kinderombudsman, 2016). Hierin geeft de Kinderombudsman aan dat er met het oog op artikel 37 IVRK sprake moet zijn van een zo kindvriendelijk mogelijke behandeling en zo kindvriendelijk mogelijke omstandigheden.

Om het verblijf voor minderjarigen in politiecellen te verbeteren heeft de politie in maart 2013 een landelijke werkinstructie aangenomen met een aantal maatregelen voor verbetering van de registratie, de bejegening en het transport van minderjarigen in politiecellen. De invoering van deze maatregelen is medio 2014 gestart en werd in januari 2016 afgerond (Toelichting VenJ, 2016 en *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, nr. 607).

In oktober 2015 publiceerden de Inspectie VenJ, de Inspectie voor Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg een landelijk rapport over de arrestantenzorg in Nederland. Ook de zorg voor minderjarigen vormde een onderdeel van dit onderzoek (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2015). Naast toetsing aan internationale en nationale regels is daarom ook getoetst aan de hierboven genoemde maatregelen voor minderjarigen. De inspecties oordelen positief over de behandeling van minderjarigen door de politie. Als voorbeelden noemen zij de strikte scheiding van minder- en meerderjarigen bij het luchten, bij transporten en bij het informeren van ouders. Een volledige implementatie van de maatregelen voor minderjarigen blijft echter achter. Hoewel alle politie-eenheden volgens deze maatregelen een arrestantenverzorger aanwijzen voor de minderjarige, lukt het door tijdgebrek niet altijd om de minderjarige extra aandacht te geven. De inspecties uiten ook hun zorgen over opleiding en training. Zij constateren dat er in de opleiding of training weinig tot geen aandacht wordt besteed aan de omgang met kwetsbare groepen, zoals minderjarigen (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2015).

De commissies van toezicht arrestantenzorg delen bovengenoemd oordeel in hun onlangs verschenen jaarverslagen over 2015 (Toelichting VenJ, 2016). Naar aanleiding van het rapport is in de opleiding tot arrestantenverzorger een module 'omgang en herkennen van kwetsbare personen' opgenomen, zodat er binnen het opleidingsbeleid aandacht is voor de omgang met kwetsbare personen. Desondanks blijft professionalisering – bijvoorbeeld door opleidingen en trainingen – een continu aandachtspunt bij de politie (*Kamerstukken II* 2015/16, 29628, nr. 607).

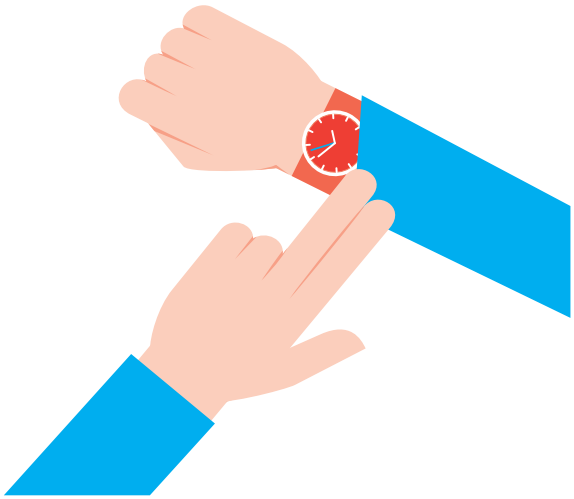
3.3.3 Voorlopige hechtenis van minderjarigen

In 2015 zijn 828 minderjarigen met een voorlopige hechtenis titel ingestroomd in een JJI. Daarnaast stroomden er 289 meerderjarige adolescenten met een voorlopige hechtenis titel in op basis van het adolescentenstrafrecht en 92 meerderjarigen niet zijnde ASR. Op 30 september 2015 zaten er 88 minderjarigen in voorlopige hechtenis in JJI's. Gemiddeld verbleven zij 27 dagen in voorlopige hechtenis (Toelichting VenJ, 2016). Het aandeel van voorlopig gehechten binnen de totale minderjarige populatie in justitiële jeugdinrichtingen is de afgelopen jaren onverminderd hoog gebleven. 76 procent van de minderjarigen die op 1 januari 2016 in een JJI verbleven, was nog niet veroordeeld, maar wachtte op een uitspraak in voorlopige hechtenis (UNICEF/Defence for Children, 2016).

Op 30 september 2015 zaten er 88 minderjarigen in voorlopige hechtenis in JJI's. Gemiddeld verbleven zij 27 dagen in voorlopige hechtenis

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 (artt. 67 en 67a lid 1 en 2 Sv). Minderjarige verdachten mogen maximaal voor de duur van 104 dagen in voorlopige hechtenis zitten, voordat de zaak voor de eerste keer op zitting komt. Als het onderzoek tegen de verdachte dan nog niet klaar is, kan de rechtbank de zaak aanhouden en de voorlopige hechtenis verlengen. Hierdoor kan de minderjarige verdachte ook langer dan 104 dagen in voorlopige hechtenis verblijven. De voorlopige hechtenis mag echter nooit langer duren dan de vrijheidsstraf die de rechter bij veroordeling naar verwachting zal opleggen (artikel 67a lid 3 Sv).

Artikel 493 lid 1 Sv schrijft voor dat moet worden getoetst of de tenuitvoerlegging kan worden geschorst als gevangenhouding is bevolen. Hierin wordt ook wel het uitgangspunt gelezen: schorsen, tenzij voorlopige hechtenis noodzakelijk is (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 2626). Aan de schorsing kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden, zoals jeugdreclasseringsbegeleiding,



een avondklok of deelname aan een leerproject. Hiermee moet de verdachte instemmen. Er zijn geen gegevens bekend over het aantal schorsingen van de voorlopige hechtenis, de duur van de schorsingen en voorwaarden die in het kader van de schorsingen aan de minderjarigen zijn opgelegd in 2015.

De voorlopige hechtenis van een minderjarige wordt in beginsel ten uitvoer gelegd in een JJI (artikel 8 Bjj). Zoals ook geldt voor de tenuitvoerlegging van de inverzekeringstelling, biedt de Nederlandse wet de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis van minderjarigen op een andere locatie ten uitvoer te leggen (artikel 493 lid 3 Sv). De voorlopige hechtenis kan ook ten uitvoer worden gelegd in de vorm van een nachtdetentie. Hierbij verblijft de jeugdige alleen gedurende de nacht en in het weekend in een instelling, en mag hij deze gedurende de dag verlaten.

In 2015 is 71 keer voorlopige hechtenis ten uitvoer gelegd in de vorm van nachtdetentie (Toelichting VenJ, 2016). In 2014 werden 79 nachtdetenties gestart (DJI, 2016). Over de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis in de vorm van huisarrest zijn wederom geen cijfers beschikbaar. Unicef Nederland en Defence for Children concluderen in het Jaarbericht Kinderrechten 2016 dat alternatieven voor detentie, zoals nachtdetentie, herstelrecht en forensische pleegzorg, niet altijd beschikbaar zijn of worden toegepast waar mogelijk. Er kan volgens hen nog veel meer expertise worden ontwikkeld over mogelijke alternatieven en de inzet hiervan (Unicef Nederland & Defence for Children, 2016).

3.3.4 DNA-afname en justitiële documentatie

Op grond van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V) kan er DNA-bewijs worden afgenomen van minderjarigen die in aanraking zijn gekomen met justitie of politie (artikel 2 lid 1). De verzamelde gegevens worden vervolgens geregistreerd via de DNA-databank, het justitiële documentatiesysteem en politieregisters.

In 2015 werden 1.679 nieuwe profielen van minderjarigen geregistreerd in de DNA Databank voor Strafzaken. Er staan in totaal 25.962 personen in deze databank als gevolg van een delict dat zij tijdens hun jeugd hebben gepleegd. Van dit aantal zijn er 2.614 minderjarig (Unicef Nederland & Defence for Children, 2016).

Veroordeelde minderjarigen kunnen bezwaar indienen tegen DNA-afname (artikel 7 Wet DNA-V). In 2015 hebben minderjarigen 139 bezwaren ingediend tegen opname in de DNA-databank. Hiervan werden 102 bezwaren ongegrond verklaard, werd één bezwaar afgewezen en werden de overige 36 bezwaren gegrond verklaard. In het eerste half jaar van 2016 werden er 66 bezwaren ongegrond en 27 bezwaren gegrond verklaard (Toelichting VenJ, 2016).

Voor het verkrijgen van een stage en/of (bij)baan wordt vaak een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) vereist van jongeren. Op het moment dat een jongere een VOG-aanvraag doet en in het Justitieel Documentatiesysteem voorkomt wordt er aan twee criteria getoetst. Ten eerste wordt op basis van het objectieve criterium beoordeeld 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.

De minister van VenJ heeft aangegeven dat slechts 0,3 procent van alle VOG-aanvragen door jongeren onder de 23 jaar (in totaal 800.000 aanvragen) wordt geweigerd. Desondanks zijn er wel zorgen over de problemen met de afgifte van de VOG. Volgens de minister is het mogelijk dat jongeren geen aanvraag doen omdat zij bang zijn dat deze wordt afgewezen. In 2016 zal hier nader naar worden gekeken. Bovendien heeft de minister aangegeven na overleg met de staatssecretaris van VenJ ook onderzoek te doen naar de mogelijkheid voor een voorlopige VOG (*Kamerstukken II* 2015/16, 24587, nr. 652).

3.3.5 Herstelrecht en slachtofferbeleid

Sinds 2007 voert Slachtoffer in beeld (SIB) slachtoffer-daderbemiddeling uit in Nederland. Daarbij begeleidt een professionele bemiddelaar het gesprek en bereidt dit met de betrokkenen voor. De gesprekken zijn vertrouwelijk en deelname is voor beide partijen vrijwillig. Naast een gesprek kan men ook kiezen voor een briefwisseling of een pendelbemiddeling. De bemiddelaar brengt dan de boodschappen van beide partijen heen en weer. Na de bemiddeling wordt er een verslag van de resultaten naar de officier van justitie gestuurd. Die is echter niet verplicht iets te doen met de uitkomst van de bemiddeling in de strafrechtelijke procedure.

In 2015 is het aantal aanmeldingen voor de slachtoffer-daderbemiddeling opnieuw gestegen. In 2015 werden er 2051 zaken aangemeld, in 2014 1954 zaken. In 2015 werden 2150 zaken afgesloten, een stijging van 13 procent ten opzichte van 2014. Niet alle zaken die bij het SIB worden aangemeld, leiden ook tot een daadwerkelijk bemiddeld contact. Van alle zaken waarin de bemiddelaar contact kon leggen of krijgen met de andere partij, leidde dit bij meer dan de helft tot een bemiddeling. Het aantal zaken waarin daadwerkelijk bemiddelend contact heeft plaatsgevonden, is in 2015 weer afgenomen. Waar in 2014 van alle zaken 31 procent werd afgesloten na een vorm van bemiddeling was dit in 2015 maar 29 procent (Slachtoffer in beeld, 2016).

In 2015 was de dader in 72 procent van de aanmeldingen de initiatiefnemer. Uit de cijfers van SIB valt niet op te maken hoeveel minderjarige daders en slachtoffers er betrokken waren bij de slachtoffer-dadergesprekken in 2015, maar in 19 procent van de gevallen verwees de Raad voor de Kinderbescherming naar SIB. Het OM leverde 33 procent van de zaken aan en Slachtofferhulp Nederland 18 procent. Opvallend is dat zowel de Raad voor de Kinderbescherming als Slachtofferhulp Nederland in 2015 in hun aandeel van de aanmeldingen daalden. Een reden hiervoor is dat mediation in strafzaken in de cijfers van SIB niet afzonderlijk wordt gerapporteerd zoals vorig jaar, maar bij het totale aantal bemiddelingen wordt opgeteld (Slachtoffer in beeld, 2016).

3.3.6 Nazorg na verblijf in een JJI

Sinds vijf jaar is het in Nederland verplicht om nazorg te bieden aan jongeren die een vrijheidsbenemende jeugdsanctie opgelegd hebben gekregen. Het is van belang dat de jeugdige begeleiding krijgt bij zijn terugkeer in de samenleving. Op deze manier kan de jeugdige zijn leven weer op de rails krijgen. Het traject van nazorg start in de praktijk al tijdens de vrijheidsbeneming. Voor iedere jeugdige die in een JJI terechtkomt wordt er een trajectplan gemaakt. De nazorg is ook in dit plan opgenomen. Om de nazorg zo goed mogelijk te organiseren vinden er tijdens de vrijheidsbeneming netwerk- en trajectberaden plaats. Deze beraden faciliteren het overleg tussen de verschillende betrokken ketenpartners (Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaad 2010). Naast het Uitvoeringskader Netwerk- en Trajectberaden zijn er nog twee documenten die toezien op de organisatie van de nazorg. Dit zijn het Verantwoordelijkheidskader Nazorg Jeugd uit 2007 en de Handreiking nazorg jeugdige ex-gedetineerden uit 2009.

In de Kinderrechtenmonitor van 2015 stond dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat er in de praktijk sprake is van een aantal knelpunten in de nazorg na een verblijf in een JJI (zie onder andere Van 't Padje, 2014). De documenten die toezien op de organisatie van nazorg voldoen niet meer aan de huidige wet- en regelgeving

en moeten dus worden geactualiseerd. Daarnaast blijken er veel regionale verschillen te zijn in de werkwijze van de betrokken instanties (DJI, 2015). Door deze knelpunten zijn de begeleiding en het toezicht bij terugkeer in de samenleving na het verblijf in de JJI niet optimaal. Er zijn echter geen cijfers bekend van de situatie nadat deze zorgen geuit zijn. Nieuw onderzoek moet antwoord geven op de vraag of deze knelpunten zijn weggenomen.

3.3.7 Kinderrechtenbeschouwing

Minderjarige verdachten

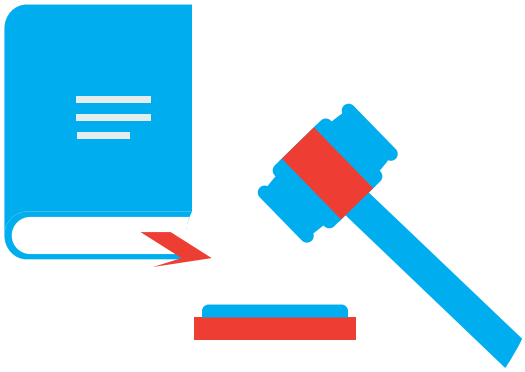
Een kind mag op grond van artikel 37 sub b IVRK slechts van zijn vrijheid worden beroofd indien deze vrijheid hem rechtmatig wordt ontnomen en dit wordt toegepast als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur. In het licht van artikel 37 sub b IVRK moet terughoudend worden omgegaan met de toepassing van het jeugdstrafrecht. Daarnaast moeten verdragsstaten zich meer in het algemeen inspannen om te voorkomen dat minderjarigen in aanraking komen met politie en justitie. Staten moeten investeren in een beleid voor de preventie van jeugdcriminaliteit (*General Comment* Nr. 10, 2007, par. 16 en 17). Het is daarom een positieve ontwikkeling dat het aantal minderjarigen dat in aanraking komt met de politie in Nederland in de afgelopen vijf jaar is gedaald.

Net als in 2014 is in 2015 de meerderheid van het aantal geregistreerde minderjarige verdachten van niet-westerse afkomst. Daarnaast komen jongens aanzienlijk vaker in aanraking met de politie en justitie dan meisjes. Artikel 2 IVRK verplicht de Staat jongeren te beschermen tegen ongerechtvaardigd onderscheid in het kader van het jeugdstrafrecht. Op grond van deze bepaling is het van belang dat voor alle jeugdige verdachten dezelfde kansen worden geboden, zoals de kansen op resocialisatie en re-integratie in de samenleving. Verdragsstaten moeten daarvoor regels, beleid en protocollen opstellen die de gelijke behandeling van minderjarigen in het jeugdstrafrecht vergroten (*General Comment* Nr. 10, par. 6). De oververtegenwoordiging van niet-westerse minderjarige verdachten binnen het jeugdstrafrecht vraagt om bijzondere aandacht. In het licht van het IVRK is het van belang dat alle minderjarige – ook niet-westerse - verdachten dezelfde kansen hebben op resocialisatie en re-integratie in de Nederlandse samenleving.

De jeugdcriminaliteit daalt, evenals het aantal afdoeningen bij het OM en afdoeningen bij de rechtbanken. Ook het aantal Halt-afdoeningen is in de afgelopen vijf jaar licht gedaald. In 2015 werden nagenoeg evenveel zaken met ZSM afgedaan als in 2014. Deze trend is echter niet aan te moedigen op grond van het IVRK. Daarin staat namelijk dat buitengerechtelijke afdoening de voorkeur heeft boven gerechtelijke afdoening als het gaat om minderjarigen (artikel 40 lid 3 sub b IVRK). Het is ook in lijn met artikel 40 lid 1 IVRK om uit te kijken naar alternatieven voor gerechtelijke procedures, ook om stigmatisering van jongeren zoveel mogelijk te voorkomen (General Comment Nr. 10, par. 24 en 25).

Adolescentenstrafrecht

In General Comment Nr. 10 (par. 38) juicht het VN-Kinderrechtencomité het toe dat in sommige verdragsstaten de mogelijkheid bestaat om het jeugdstrafrecht toe te passen op jongvolwassenen. De Nederlandse wet biedt deze mogelijkheid ook (artikel 77c Sr). Sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht (1 april 2014) is het op basis van deze bepaling mogelijk om jeugdstrafrecht toe te passen op jongvolwassen tot 23 jaar (voorheen 21 jaar). De invoering van het adolescentenstrafrecht heeft wel tot gevolg gehad dat het aantal 18-plussers in de JJI's is toegenomen. Bijna 36 procent van de jongeren die in 2015 in een JJI instroomde, was 18-plusser. Dit kan op gespannen voet staan met artikel 37 sub c IVRK, waarin staat dat elke minderjarige die van zijn vrijheid is beroofd, gescheiden van volwassenen moet worden opgesloten (*General Comment* Nr. 10, par. 85 e.v.). Toch lijkt het Comité wel enige ruimte te laten voor samenplaatsing van minderjarigen en jongvolwassenen in JJI's. Het stelt namelijk dat artikel 37 sub c IVRK niet meebrengt dat zodra een jeugdige 18 jaar wordt, hij of zij zou moeten worden overgeplaatst naar een inrichting voor volwassenen, mits de belangen van de minderjarigen in de inrichting niet worden geschaad (General Comment Nr. 10, par. 86).



Op basis van de Nederlandse wet is het omgekeerd ook mogelijk om het volwassenenstrafrecht toe te passen op 16- of 17-jarigen (artikel 77b Sr). Deze mogelijkheid is met de invoering van het adolescentenstrafrecht ongemoeid gelaten. Ook al zijn er op dit moment geen cijfers bekend over het aantal gevallen waarin in 2015 en eerdere jaren van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt, het is niettemin duidelijk dat (de wettelijke mogelijkheid tot) het toepassen van volwassenenstrafrecht op minderjarigen niet verenigbaar is met het IVRK (VN-kinderrechtencomité, 2015, par. 58 en 59). Op grond van artikel 40 lid 1 en 3 IVRK heeft iedere minderjarige recht op een behandeling/berechting volgens een apart jeugdstrafrecht, waarbij rekening wordt gehouden met zijn of haar leeftijd (*General Comment* Nr. 10, par. 37 en 38). Bovendien brengt toepassing van volwassenenstrafrecht op minderjarigen met zich mee dat de minderjarige zijn of haar vrijheidsstraf moet uitzitten in een gevangenis voor volwassenen, hetgeen in strijd is met artikel 37 sub c IVRK. Nederland heeft om die reden een voorbehoud gemaakt bij deze verdragsbepaling. In haar *Concluding Observations* van 2015 roept het VN-Kinderrechtencomité de Nederlandse overheid (wederom) op om dit voorbehoud in te trekken (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 7 en 59).

De invoering van het adolescentenstrafrecht heeft nog een aantal verzwaringen van het jeugdstrafrecht met zich meegebracht. Deze verzwaringen staan op gespannen voet met de uitgangspunten van het IVRK, waaronder het verbod om een 'kale taakstraf' op te leggen bij ernstige gewelds- en zedendelicten en de mogelijkheid om de PIJ-maatregel om te zetten in tbs met dwangverpleging. Het 'taakstrafverbod' impliceert een inperking van de rechter om een op maat gesneden, niet-vrijheidsbenemende sanctie op te leggen, hetgeen zich moeizaam verdraagt met artikel 37 onder b IVRK en artikel 40 lid 1 en 4 IVRK (zie onder meer: ECLI:NL:RBAMS:2014:6188). Het VN-Kinderrechtencomité is in haar *Concluding Observations* bijzonder kritisch over de mogelijkheid om PIJ om te zetten in tbs. Dat is moeilijk verenigbaar met het beginsel dat vrijheidsbeneming van een minderjarige moet plaatsvinden voor een zo kort mogelijk duur, en met het recht van de minderjarige op re-integratie in de samenleving (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 58/59 en artikel 37 onder b IVRK en artikel 40 lid 1 IVRK).

Minderjarige bij politieverhoor

Minderjarigen die zijn aangehouden op verdenking van een strafbaar feit hebben op basis van de – naar aanleiding van de Salduz-rechtspraak tot stand gekomen – Aanwijzing Rechtsbijstand Politieverhoor het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand en tijdens het politieverhoor. Ter implementatie van de richtlijn

2013/48/EU is recentelijk het wetsvoorstel 'Implementatie richtlijn recht op toegang raadsman' aangenomen. Daarmee zal dit recht in het Wetboek van Strafvordering worden opgenomen (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 157, nr. 2). Hiermee wordt het kinderrechtelijke uitgangspunt erkend dat het recht van een minderjarige verdachte op rechtsbijstand bij politieverhoor moet worden beschouwd als een essentieel onderdeel van zijn of haar recht op een eerlijk proces (zie artikel 40 lid 2 sub b onder ii en iii IVRK en *General Comment* Nr. 10, par. 52, 57-58; zie ook: de EHRM uitspraken in *Salduz t. Turkije* en *Panovits t. Cyprus*).

Volgens het wetsvoorstel kunnen 12- tot en met 17-jarigen geen afstand doen van hun recht op consultatiebijstand voorafgaand aan het verhoor. Het wetsvoorstel wijkt hiermee af van de lijn die het EHRM heeft uitgezet in de zaak *Panovits t. Cyprus*. Daarin wordt overwogen dat een minderjarige verdachte wel afstand kan doen van zijn of haar recht op rechtsbijstand (par. 68). Het IVRK en het VN-Kinderrechtencomité laten zich niet expliciet uit over deze kwestie. De keuze van de wetgever om consultatiebijstand bij minderjarigen te verplichten kan evenwel verdedigd worden op basis van ontwikkelingspsychologisch onderzoek. Daaruit volgt dat minderjarigen doorgaans moeite hebben om hun procesrechten te begrijpen en hier een weloverwogen beslissing over te nemen (zie: Liefaard & Van den Brink, 2014).

Aan de andere kant kan de verplichte consultatie mogelijk betekenen dat minderjarige verdachten langer in een politiecel moeten verblijven in afwachting van hun raadsman. Dit kan spanning opleveren met artikel 37 sub b IVRK. Daaruit volgt dat vrijheidsbeneming van minderjarigen slechts voor de kortst mogelijke passende duur mag worden toegepast. De Kinderombudsman sprak in het rapport 'Een nacht in de cel' zijn zorgen hierover uit. De noodzaak tot het verkorten van de wachttijd tussen de piketmelding en de aankomst van een advocaat op het politiebureau wordt hierin benadrukt. De minister van VenJ heeft echter nog geen oplossing aangedragen voor dit probleem.
Het verhoren van minderjarige verdachten moet worden gedaan door speciaal daarvoor opgeleide professionals die kennis hebben van de fysieke, psychologische, mentale en sociale ontwikkeling van minderjarigen en de bijzondere behoefte van kwetsbare kinderen (*General Comment* Nr. 10, par. 40, 58 en 97). Op dit moment is dat in de Nederlandse praktijk nog onvoldoende gewaarborgd, aangezien minderjarige verdachten niet uitsluitend verhoord worden door gespecialiseerd politiepersoneel dat getraind en geschoold is in het verhoren van minderjarigen.

Minderjarigen in politiecellen

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* van 2015 zijn zorgen geuit over de langdurige opsluiting van minderjarigen in politiecellen, de afwezigheid van specifieke protocollen voor minderjarigen die in een politiecel verblijven, het feit dat er geen speciale bureaus of arrestantencomplexen zijn voor de opvang van minderjarigen en de slechte omstandigheden waarin de minderjarigen verblijven (VN-Kinderrechtencomité 2015, par. 58 en 59). Bovendien is het aantal minderjarigen dat in 2015 heeft moeten overnachten in een politiecel – na een daling van een aantal jaren – toegenomen ten opzichte van 2014.

In Nederland bestaan geen speciale politiebureaus of arrestantencomplexen voor de opvang van aangehouden en in verzekering gestelde minderjarigen. Daardoor worden deze minderjarige verdachten weliswaar in een afzonderlijke cel, maar niettemin in dezelfde voorziening vastgehouden als volwassen verdachten. Dit staat op gespannen voet met artikel 37 onder c IVRK. De wet biedt wel de mogelijkheid om de inverzekeringstelling van minderjarigen op een andere locatie ten uitvoer te leggen, zoals bij de minderjarige thuis (artikel 493 lid 3 Sv). Er zijn over de toepassing hiervan echter geen cijfers beschikbaar. Opvallend is dat niet-vrijheidsbenemende alternatieven voor de inverzekeringstelling van minderjarigen ontbreken. Dit doet geen recht aan de uit artikel 37 onder b IVRK voortvloeiende aanbeveling van het VN-Kinderrechtencomité dat Verdragsstaten moeten voorzien in een effectief aanbod aan alternatieven voor voorarrest van minderjarigen (*General Comment* Nr. 10, par. 80).

Niettemin waren er in de afgelopen jaren ook positieve ontwikkelingen in de behandeling van minderjarigen in politiecellen. Dit blijkt uit het in oktober 2015 verschenen rapport over arrestantenzorg van de Inspectie VenJ, de Inspectie voor Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg. Daarin wordt geconcludeerd dat de landelijke werkinstructie, met maatregelen voor de verbetering van de registratie, de bejegening en het transport van minderjarigen, inmiddels in de praktijk van alle politie-eenheden is geïmplementeerd. Wel worden in het

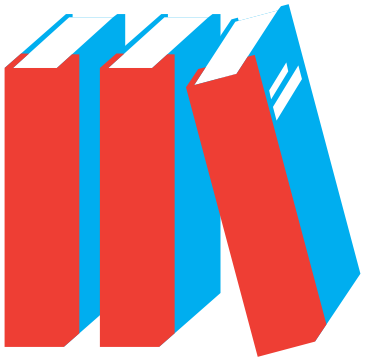
rapport een aantal aandachtspunten genoemd, waaronder de training van arrestantenverzorgers en andere professionals in het omgaan met (kwetsbare) minderjarige verdachten. Het belang van training van professionals wordt ook onderstreept door het VN-Kinderrechtencomité. Dat stelt dat professionals die werkzaam zijn in het jeugdstrafrecht bekend moeten zijn met de fysieke, psychologische, mentale en sociale ontwikkeling van kinderen en adolescenten en met de speciale behoeften van extra kwetsbare kinderen (*General Comment* Nr. 10, par. 40).

De zorgen van het Comité over de langdurige opsluiting van minderjarigen in politiecellen in Nederland gaan onder meer over de wettelijke mogelijkheid om 16- en 17-jarigen tot zestien dagen in een politiecel te laten verblijven indien er geen plaats beschikbaar is in een JJI (artikel 15 lid 1 Bjj). In de praktijk lijkt deze bepaling echter, gelet op de leegstand in JJI's, niet te worden toegepast. Minderjarige verdachten zullen ten hoogste drie dagen en vijftien uur – en in uitzonderlijke gevallen van verlenging van de inverzekeringstelling zes dagen en vijftien uur – doorbrengen in een politiecel. Deze termijnen zijn niettemin lang, gelet op het feit dat de voorzieningen waar de inverzekeringstelling ten uitvoer wordt gelegd – ondanks de implementatie van de genoemde werkinstructie – niet specifiek zijn ingericht voor de opvang van minderjarigen. Hiermee staat de (wettelijke) duur van de inverzekeringstelling op gespannen voet met artikel 37 onder b en c IVRK. Wel waarborgt de wet dat in elk geval binnen drie dagen en vijftien uur na de aanhouding van de minderjarige een rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de aanhouding en inverzekeringstelling moet plaatsvinden (artikel 59a lid 1 Sv). Het VN-Kinderrechtencomité stelt zich echter in het kader van artikel 37 onder d IVRK op het standpunt dat deze rechterlijke toetsing binnen 24 uur na aanhouding moet plaatsvinden (*General Comment* Nr. 10, par. 83).

Voorlopige hechtenis van minderjarigen

In de *Concluding Observations* uit 2015 heeft het VN-Kinderrechtencomité zijn zorgen geuit over de veelvuldige toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten in Nederland (par. 58). Het Kinderrechtenverdrag vraagt om zoveel mogelijk terughoudendheid bij toepassing van voorlopige hechtenis van minderjarigen (artikel 37 onder b IVRK en *General Comment* Nr. 10, par. 80). Toch daalt het aantal minderjarigen in voorlopige hechtenis al jaren, zij het dat die daling in het afgelopen jaar enigszins lijkt te zijn gestagneerd. Tegelijkertijd blijft het aandeel van voorlopig gehechten binnen de totale minderjarige populatie van justitiële jeugdinrichtingen onverminderd hoog, namelijk 76 procent op 1 januari 2016.

In de Nederlandse jeugdstrafrechtspraktijk hebben veel minderjarigen in justitiële jeugdinrichtingen hun vrijheidsstraf



reeds uitgezeten op het moment dat ze worden veroordeeld (DJI, 2015, p. 15). Dit is enerzijds moeilijk verenigbaar met de onschuldpresumptie, waaruit volgt dat voorlopige hechtenis niet mag worden gebruikt om te anticiperen op een vrijheidsstraf (artikel 40 lid 2 sub b(i) IVRK; General Comment nr. 10, 2007, par. 80). Anderzijds kan met deze praktijk tegemoet worden gekomen aan het door het VN-Kinderrechtencomité erkende idee dat het voor de pedagogische effectiviteit van jeugdstrafrechtelijk ingrijpen van belang is dat de periode tussen het wetovertredend gedrag van de jeugdige en de strafrechtelijke reactie daarop zo kort mogelijk is (General Comment nr. 10, 2007, par. 51; zie hierover ook: Van den Brink & Liefaard, 2014).

De Nederlandse wet schrijft voor dat een rechter die de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte beveelt, altijd moet nagaan of de tenuitvoerlegging daarvan kan worden geschorst (artikel 493 lid 1 Sv). Hierin wordt ook wel het uitgangspunt 'schorsen, tenzij' gelezen (zie *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 2626). Dit weerspiegelt het in artikel 37 onder b IVRK neergelegde uitgangspunt dat voorlopige hechtenis van minderjarigen slechts als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur mag worden toegepast. De rechter kan bijzondere voorwaarden verbinden aan de schorsing. Hiermee biedt de wet een breed scala aan alternatieven voor voorlopige hechtenis, hetgeen in lijn is met de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité (*General Comment* Nr. 10, par. 80). Onderzoek laat echter zien dat de schorsing onder bijzondere voorwaarden in de praktijk 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 (artikel 40 lid 2 sub b(i) IVRK) en de aanbeveling van het VN-Kinderrechtencomité dat de ontwikkeling

van alternatieven voor voorlopige hechtenis geen 'aanzuigende werking' tot gevolg mag hebben (General Comment nr. 10, 2007, par. 80). Er zijn over de afgelopen jaren echter geen cijfers bekend over het aantal schorsingen en de bijzondere voorwaarden die hieraan waren verbonden.

Op grond van artikel 37 onder b IVRK mag de voorlopige hechtenis slechts voor de kortst mogelijke duur worden toegepast. Het VN-Kinderrechtencomité beveelt verdragsstaten te waarborgen dat een zaak van een minderjarige die in voorlopige hechtenis verblijft in elk geval binnen dertig dagen op zitting wordt gebracht en dat de totale duur van de voorlopige hechtenis de zes maanden niet mag overschrijden (General Comment Nr. 10, par. 83). De Nederlandse wet waarborgt deze door het Comité gestelde termijnen allerminst, gelet op de '104-dagen termijn' en de mogelijkheden om de voorlopige hechtenis via pro forma zittingen te verlengen. Desalniettemin betrof de gemiddelde duur van voorlopige hechtenis van minderjarigen in Nederland in 2015 27 dagen. Hiermee lijkt de duur van de voorlopige hechtenis van minderjarigen in de Nederlandse jeugdstrafrechtspraktijk niet excessief lang.

DNA-afname en justitiële documentatie

In de *Concluding Observations* uit 2015 heeft het VN-kinderrechtencomité zijn zorgen geuit over het opslaan van DNA-materiaal in de DNA-database en justitiële documentatie (VN-kinderrechtencomité, 2015, par. 58). Het beleid over het opslaan van DNA-materiaal is de afgelopen jaren ongewijzigd gebleven in Nederland. Nog steeds wordt van minderjarige veroordeelden DNA-materiaal afgenomen en opgeslagen in de DNA-database. Het afstaan van DNA-materiaal maakt inbreuk op de lichamelijke integriteit en de persoonlijke levenssfeer van een jongere. Het is de vraag of DNA-afname bij minderjarigen in het licht van het Kinderrechtenverdrag wel aanvaardbaar is. Vanwege het stigmatiserende effect dat hiervan kan uitgaan, staat dit op gespannen voet met artikel 40 lid 1 IVRK waarin het resocialisatiebeginsel is neergelegd (*General Comment* Nr. 10, par. 23). Daarnaast staan de DNA-afname en justitiële documentatie

op gespannen voet met het recht op privacy (art. 16 en 40 lid 2 sub b vii IVRK). Het niet krijgen van een VOG kan ook in strijd zijn met artikel 40 lid 1 en artikel 6 lid 2 IVRK. Dit beperkt minderjarige veroordeelden namelijk in hun ontwikkelingsmogelijkheden en hun recht op re-integratie in de samenleving. Het niet krijgen van een VOG kan van invloed zijn op toegang tot scholing, werk en huisvesting. Het is verontrustend dat de Hoge Raad in 2008 over de DNA-afname oordeelde dat er geen plaats is voor een verdere belangenafweging, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen meerderjarigen en minderjarigen. De Hoge Raad oordeelt dat een dergelijke uitzondering ook niet kan worden ontleend aan het Kinderrechtenverdrag (ECLI:NL:HR:2008:BC8231).

Redelijke termijn

Artikel 6(1) EVRM en artikel 40 lid 2 sub b onder iii IVRK bepalen dat een strafzaak binnen een aanvaardbare termijn tot een vonnis moet leiden. Maar ook kan worden genoemd artikel 37 onder d IVRK. Volgens dit artikel hebben minderjarigen van wie de vrijheid is ontnomen, recht op een 'prompt decision'. Dit is nog prangender dan een beslissing zonder vertraging (*General Comment* Nr. 10, par. 51 en 52). In Nederland is in de Kalsbeeknormen (2001) opgenomen dat er binnen zes maanden na het eerste politieverhoor een vonnis moet worden uitgesproken. Opvallend is dat de gerealiseerde doorlooptijden voor 2015 en 2014 niet bekend zijn gemaakt.
De uitspraken van de Hoge Raad stellen in het licht van het Kinderrechtenverdrag in ieder geval niet gerust. De Hoge Raad heeft zich namelijk al herhaaldelijk op het standpunt gesteld dat een (forse) overschrijding van de redelijke termijn in jeugdstrafzaken niet mag leiden tot niet-ontvankelijkheid van het OM. De overschrijding van de redelijke termijn moet daarentegen worden gecompenseerd door strafvermindering (HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465). Er bestaat veel kritiek op het standpunt van de Hoge Raad. Het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht kenmerkt zich juist door een snelle, doeltreffende en passende reactie. Van een dergelijke reactie is geen sprake als de redelijke termijn (fors) wordt overschreden. Bovendien laat de uitspraak van de Hoge Raad ruimte voor uitzonderingen als de redelijke termijn wordt overschreden. De rechten van het kind worden met deze uitspraak onvoldoende serieus genomen (Bruning, 2015).

Herstelrecht en slachtofferbeleid

Volgens artikel 40 lid 3 sub b van het IVRK wordt er voor jeugdige verdachten de voorkeur gegeven aan het afhandelen van zaken buiten het strafrecht. Ook in General Comment Nr. 10 krijgt een herstelrechtelijke aanpak als reactie op jeugdcriminaliteit prioriteit boven een strafrechtelijke sanctie. Het is opvallend dat het in Nederland niet duidelijk is hoeveel van de minderjarige slachtoffers betrokken zijn en meedoen aan herstelbemiddelingsactiviteiten; dit terwijl de afgelopen vijf jaar het aantal aanmeldingen bij

Slachtoffer in beeld (SIB) is gestegen. Het is zorgelijk dat het aandeel van de ketenpartners in het jeugdstrafrecht in de afgelopen vijf jaar is afgenomen. Het is daarom aan te moedigen om meer duidelijkheid te creëren over de plek die het herstelrecht in het Nederlandse jeugdstrafrecht inneemt. Het zou wenselijk zijn dat er gegevens beschikbaar worden gesteld over het aantal betrokken minderjarige verdachten, veroordeelden en slachtoffers.

Nazorg na verblijf in een JJI

Op grond van artikel 37 en 40 lid 1 van het IVRK moeten alle jeugdigen na een strafrechtelijke sanctie succesvol kunnen terugkeren in de samenleving. Bij deze terugkeer moet er op grond van artikel 3 en 6 van het IVRK rekening worden gehouden met zowel het belang van het kind als zijn recht op ontwikkeling. Staten hebben op grond van deze artikelen uit het IVRK de positieve verplichting om voorzieningen te treffen die gericht zijn op re-integratie. Jeugdigen die een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd krijgen en dienen te ondergaan, hebben na afloop van deze sanctie recht op re-integratie in de samenleving. Een belangrijk instrument om deze re-integratie succesvol te laten zijn is de nazorg. Het is daarom positief dat het in Nederland sinds vijf jaar verplicht is om nazorg aan te bieden aan jongeren die een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd hebben gekregen. Het traject van nazorg dient al te worden gestart tijdens de vrijheidsbeneming. In 2014 bleek dat er in de praktijk echter sprake is van een groot aantal knelpunten in de nazorg. Het is daarom zorgelijk dat hierdoor de begeleiding en het toezicht tijdens de terugkeer in de samenleving niet optimaal zijn. Daarnaast bleek dat er veel regionale verschillen zijn in de werkwijze van de diverse betrokken instanties. Nadat deze knelpunten aan het licht zijn gekomen, is er weinig onderzoek gedaan naar een verbetering van de nazorg. Er is daarom meer onderzoek nodig naar de kwaliteit van de nazorg in Nederland en op welke manier er verbeteringen mogelijk zijn.

3.4 Gesloten jeugdhulp

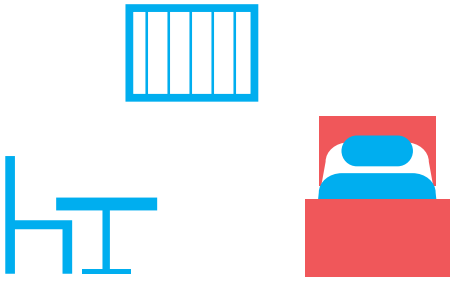
Gesloten jeugdhulp is de meest vergaande vorm van jeugdhulp. Wanneer de kinderrechter een machtiging gesloten jeugdhulp afgeeft, wordt de jongere verplicht mee te werken aan een behandeling. Een deel van die behandeling vindt plaats in een gesloten instelling. Jongeren in de gesloten jeugdzorg kunnen de instelling waar zij verblijven niet verlaten. Ook mogen er verschillende vrijheidsbeperkende maatregelen bij hen worden toegepast, zoals controle van hun urine, plaatsing in afzondering of visitatie. De plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdhulp moet dan ook worden gezien als uiterste vorm van zorg, die alleen kan worden toegepast als er geen andere mogelijkheden meer voor handen zijn. Het gaat bij gesloten jeugdhulp doorgaans om jeugdigen met ernstige gedragsproblemen in combinatie met een psychische stoornis of een licht verstandelijke handicap; jeugdigen die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening en die zonder behandeling een risico voor zichzelf of voor hun omgeving vormen (Jeugdzorg Nederland, 2016).

3.4.1 Gesloten jeugdhulp in cijfers

Nederland kende in 2015 dertien instellingen voor gesloten jeugdhulp (23 accommodaties), verspreid over vijf zorggebieden. Er zijn drie gespecialiseerde instellingen waar kinderen vanuit het hele land kunnen instromen. Dit zijn plaatsen voor jonge moeders met hun kinderen (Intermetzo Moeder & Kind), voor kinderen jonger dan 12 jaar (de Horizon 12-mingroep) en voor kinderen die zich in een psychiatrische crisis bevinden (ZIKOS) (Jeugdzorg Nederland, 2016). In 2014 zijn er afspraken gemaakt tussen de VNG en het ministerie van VWS over de inkoop van het aantal plekken in de gesloten jeugdhulp door gemeenten De totale capaciteit (beschikbare plaatsen) van het aantal ingekochte plekken zou op basis van die afspraken moeten uitkomen op 1.162 plekken. Dat is een sterke daling ten opzichte van 2014, toen er 1.612 plekken beschikbaar waren in de gesloten jeugdhulp. Of de gemeenten daadwerkelijk 1.162 plekken hebben ingekocht is nog niet duidelijk (Jeugdzorg Nederland, 2016a).

In 2015 zijn er 1.380 unieke jongeren geplaatst in een instelling voor gesloten jeugdhulp. Omdat dezelfde jongeren binnen een jaar meerdere keren geplaatst of overgeplaatst kunnen worden, is het totaal aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp hoger. In totaal waren er in 2015 1.639 plaatsingen in de gesloten jeugdhulp. Als

ook de jongeren die al vóór 2015 geplaatst werden in een instelling voor gesloten jeugdhulp worden meegeteld, dan zaten er in 2015 2.108 jongeren voor kortere of voor langere tijd in een instelling voor gesloten jeugdhulp. (Jeugdzorg Nederland, 2016).



In 2015 werden in **totaal 1380 jongeren** in een instelling voor gesloten jeugdhulp geplaatst. Van het totaal waren 701 jongeren van 15 en 16 jaar en 276 jongeren van 17. Samen vormen zij **71 procent** van alle plaatsingen.

Gemiddeld verblijven jongeren acht maanden in een instelling voor gesloten jeugdhulp. Dat is net zo lang als in 2014. Ten tijde van de eerste Kinderrechtenmonitor was de gemiddelde duur van het verblijf 8,1 maanden. Van het totaal aantal jongeren in gesloten jeugdhulp verblijft acht procent een maand of korter in de gesloten jeugdhulp. 23 procent blijft een jaar of langer (Jeugdzorg Nederland, 2016).

Er werden in 2015 meer jongens dan meisjes in een instelling voor gesloten jeugdhulp geplaatst. In totaal werden 771 jongens en 609 meisjes geplaatst (Jeugdzorg Nederland, 2016). Het grootste deel van de jongeren die in een instelling voor gesloten jeugdhulp werden geplaatst was 15 jaar of ouder. In 2015 zijn 701 jongeren van 15 en 16 jaar geplaatst en 276 jongeren van 17. Samen vormen zij 71 procent van alle plaatsingen. Daarnaast werden er 367 jongeren in de leeftijdsgroep van 12-14 geplaatst en 36 jongeren die jonger waren dan 12 jaar bij aanvang van de plaatsing (Jeugdzorg Nederland, 2016).

3.4.2 Wetgeving en beleid

Met de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 is ook de wettelijke regeling over de gesloten jeugdhulp gewijzigd. Hoewel in grote lijnen de oude regeling over gesloten jeugdzorg uit de Wet op de Jeugdzorg is overgenomen in de Jeugdwet, zijn er op een aantal punten belangrijke wijzigingen doorgevoerd. De belangrijkste wijziging is de invoering van de voorwaardelijke machtiging. Die is in de wet opgenomen om in combinatie met de mogelijkheid tot schorsing een trajectbenadering mogelijk te maken. De jeugdige begint zijn behandeltraject dan in een instelling voor gesloten jeugdhulp. Gedurende het verloop van de behandeling zal hij of zij dan in een steeds meer open setting kunnen verblijven (Kamerstukken II 2012/13, 36684, 3 (MvT), p. 190). Over het gebruik van deze machtigingsvariant zijn geen cijfers bekend bij het ministerie van VWS (Toelichting VWS 2016).

Met de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 is ook de wettelijke regeling over de gesloten jeugdhulp gewijzigd.

Verblijf zonder machtiging

In 2015 doken er berichten op over minderjarigen die zonder machtiging in een instelling voor gesloten jeugdhulp zouden zitten. Het zou daarbij gaan om 38 kinderen die op vrijwillige basis in een dergelijke instelling zaten. In augustus 2015 bracht de Inspectie Jeugdzorg een signalement uit, waarin zij haar zorgen uitte over deze plaatsingen. In het signalement stelt de inspectie dat jongeren steeds meer worden opgenomen in instellingen voor gesloten jeugdhulp, zonder dat daarvoor een machtiging is afgegeven door de kinderrechter. Deze plaatsingen zijn volgens de inspectie onaanvaardbaar (Inspectie Jeugdzorg, 2016). Ook door anderen is ernstig bezwaar gemaakt tegen deze praktijk (zie onder meer Liefaard, 2016; Van Drunick 2016 en Defence for Children, 2015). Inmiddels is uit onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg gebleken dat op 1 november 2015 circa 250 jongeren zonder machtiging in een instelling voor gesloten jeugdhulp verbleven (Kamerstukken II 2015/16, 31839 538).

In 2016 zijn vervolgens bodemeisen gepresenteerd voor het opnemen van jongeren in een instelling voor gesloten jeugdhulp zonder machtiging van de kinderrechter. Deze bodemeisen stellen dat jongeren zonder machtiging niet opgesloten worden en de instelling vrij kunnen verlaten. Ook mogen er op deze jongeren geen vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals genoemd in de Jeugdwet (of in de BOPZ), worden toegepast, tenzij er sprake is van een noodsituatie. Tot slot mogen jongeren zonder rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp (of BOPZ) geen getuige zijn van toepassing van zware vrijheidsbeperkende maatregelen bij jongeren die wel met een rechterlijke machtiging in de gesloten

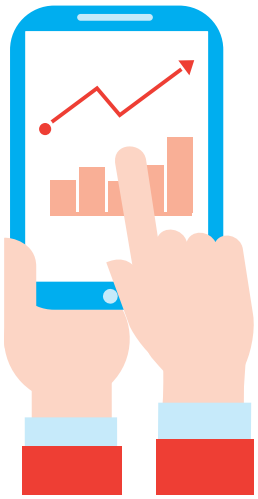
jeugdhulp verblijven (of BOPZ), tenzij wederom er sprake is van een noodsituatie (Kamerstukken II 2015/16 31839, 538). Toch blijft de vraag of jongeren zonder machtiging überhaupt wel in een instelling voor gesloten jeugdhulp zouden mogen worden geplaatst (Liefaard 2016).

3.4.3 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. In zijn of haar hulpverleningsplan wordt vastgelegd welke dwangmaatregelen toegepast mogen worden. In 2014 is in de thematische wetsevaluatie gedwongen zorg hierop stevige kritiek geleverd (Legemaate e.a., 2014). In 2015 heeft de staatssecretaris een reactie op dit onderzoek gegeven. Daarin wordt aangegeven dat het kabinet, in overeenstemming met de aanbevelingen uit het rapport, het voornemen heeft één wet voor gesloten jeugdinstellingen op te stellen. In deze nieuwe wet zal de ondersteuning bij opvoedings- en opgroeiproblematiek centraal staan. De aanbevelingen uit de thematische wetsevaluatie gedwongen zorg zullen worden meegenomen bij het opstellen van de nieuwe rechtspositiewet (Kamerstukken II 2015/16 25424, 323).

Ondanks zorgen over de rechtspositie van kinderen in de gesloten jeugdhulp zijn er bij het ministerie geen cijfers bekend over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp. Zo is niet bekend hoe vaak een minderjarige in afzondering is geplaatst en ook niet hoe vaak gebruik is gemaakt van geneeskundige behandelingsmethoden.

In 2015 ontving de Inspectie Jeugdzorg 18 meldingen van calamiteiten in een instelling voor gesloten jeugdzorg (Landelijk Toezicht Jeugd, 2016). In 2014 al noemde de Inspectie Jeugdzorg de stijging van het aantal calamiteiten in de gesloten jeugdhulp opvallend, zeker nu het aantal jongeren dat in een instelling voor gesloten jeugdhulp verblijft juist afneemt. In 2014 werden 17 calamiteiten gemeld, terwijl dat er in 2013 nog 13 waren (Inspectie Jeugdzorg, 2015). In 2015 is eenzelfde beeld zichtbaar: het aantal jongeren in gesloten jeugdhulp daalt, maar dat geldt niet voor het aantal calamiteiten. Dat is van 17 naar 18 gestegen.



Nazorg

Per 1 januari 2015 is zowel de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg als de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning en participatie bij de gemeenten komen te liggen. Daardoor zijn nieuwe kansen ontstaan om de nazorg aan jongeren uit de gesloten jeugdhulpverlening te verbeteren. Dat deze nazorg noodzakelijk is, bleek eens te meer uit het promotieonderzoek van jeugdpsychiater Anne Krabbendam. Voor haar onderzoek heeft ze gekeken naar de situatie van 184 jonge vrouwen, die in de periode 2002-2004 enige tijd in een instelling voor gesloten jeugdhulp verbleven. In het onderzoek wordt gekeken hoe het met de meisjes, 4,5 jaar na plaatsing, gaat. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat 90 procent van deze vrouwen een maatschappelijk moeilijke positie heeft. Een derde van de jonge vrouwen is inmiddels moeder. Met deze moeders ging het, in vergelijking met de andere jonge vrouwen die in een instelling voor gesloten jeugdhulp hadden gezeten, het slechtst. Zij leefden meestal van een uitkering en hadden vaker last van depressies. De opvoeding van hun kinderen verloopt daardoor moeizaam. Krabbendam pleit daarom voor intensieve nazorg voor deze groep (Krabbendam, 2015).

3.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

Het opsluiten van kinderen om opvoedkundige redenen is onder het IVRK en het EVRM aan strikte vereisten gebonden. Zo moet de vrijheidsbeneming een uiterste maatregel zijn en mogen er dus geen alternatieven meer voorhanden zijn. Ook moet de vrijheidsbeneming voor een zo kort mogelijke duur worden toegepast. Daarnaast gelden er strenge procedurele voorwaarden, waaronder rechterlijk toezicht. In 2015 daalde het aantal kinderen dat gesloten geplaatst werd opnieuw. In 2015 ging het om 1.380 jongeren; in 2014 waren dat er nog 1.413. Toch blijft het aantal plaatsingen hoog. Ook het VN-Kinderrechtencomité heeft in zijn meest recente *Concluding Observations* (wederom) zijn zorgen uitgesproken over het grote aantal kinderen dat in instellingen geplaatst wordt en over een tekort aan passende alternatieven (VN-Kinderrechtencomité, 2015). De gemiddelde duur van een jongere in de gesloten jeugdhulp is acht maanden. In de eerste Kinderrechtenmonitor uit 2012 staat dat de gemiddelde verblijfduur in 2010 8,1 maanden was. Toen al bleek uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat een deel van de jongeren onnodig lang in gesloten jeugdhulp verblijft (Algemene

Rekenkamer 2010). Nu de gemiddelde verblijfsduur vijf jaar later min of meer gelijk is gebleven, rijst de vraag of er wel voldoende inspanning is geleverd om het verblijf in de instelling voor gesloten jeugdhulp zo kort mogelijk te laten zijn.

Een nieuwe juridische mogelijkheid is de figuur van de voorwaardelijke machtiging. Op deze mogelijkheid is vóór invoering van de wet vanuit verschillende hoeken kritiek geleverd, met name omdat de voorwaardelijke machtiging zonder voorafgaande toetsing van de kinderrechter ten uitvoer gelegd kan worden. Wanneer de jeugdhulpaanbieder vindt dat de jeugdige zich niet aan de voorwaarden houdt, kan hij in een gesloten instelling worden geplaatst. Een dergelijke vorm van vrijheidsbeneming zonder toetsing door de kinderrechter zet de rechtswaarborgen onder druk. Het is dan ook van groot belang dat je goed zicht kunt houden op de toepassing van deze maatregel in de praktijk. In dat licht bezien is het zorgelijk dat het ministerie van VWS geen zicht heeft op het aantal in 2015 afgegeven voorwaardelijke machtigingen.

Een nieuwe zorg in 2015 is de plaatsing van jongeren in een instelling voor gesloten jeugdhulp, zonder dat daarvoor een machtiging is afgegeven door de kinderrechter. Dat een dergelijke vrijwillige plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdhulp niet is toegestaan, blijkt niet alleen uit de Nederlandse wet, maar ook uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (Liefaard, 2016). Nu uit recente stukken blijkt dat op 1 november 2015 circa 250 kinderen op vrijwillige basis in een instelling voor gesloten jeugdhulp verbleven, baart dat grote zorgen over de rechten van deze kinderen. Ook het aantal calamiteiten dat, zeker relatief aan het aantal jongeren in de gesloten jeugdhulp beschouwd stijgt, geeft reden tot zorg. Volgens de Leidraad Meldingen Jeugd van de Inspectie Jeugdzorg is een calamiteit een niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, (…) die tot een ernstig schadelijk gevolg voor, of de dood van een jeugdige of een ouder heeft geleid (Leidraad Meldingen Jeugd, artikel 1). De jongeren die in de gesloten instellingen verblijven kunnen worden beschouwd als een zeer kwetsbare groep jongeren. Over kinderen in zeer moeilijke omstandigheden stelt de preambule bij het IVRK dat zij extra bescherming behoren te krijgen. Datzelfde vloeit voort uit artikel 20 IVRK, waarin staat dat kinderen die niet thuis kunnen wonen een recht op bijzondere bescherming en bijstand hebben. De Staat moet zich dus dubbel inspannen, zodat ook kinderen in de gesloten jeugdhulp zich – zoals bepaald in artikel 6 IVRK – zo ruim mogelijk kunnen ontwikkelen. Dat een calamiteit voor zowel een jongere zelf als voor andere jongeren in de groep een traumatische ervaring kan opleveren hoeft geen betoog, net zomin als de stelling dat dit een ongestoorde ontwikkeling niet zal bevorderen. Het is daarom van belang zicht te krijgen op de aard van de calamiteiten en de mogelijkheden om het aantal calamiteiten dat zich voordoet terug te dringen. Ook moet meer toezicht worden gehouden op de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp. Nu de interne rechtspositie maar beperkt geregeld is, moet worden vertrouwd op verantwoorde toepassing door de medewerkers in de instellingen. Daardoor is de positie van jongeren zeer kwetsbaar, wanneer maatregelen op hen wordt toegepast. Een voorbeeld is het toedienen van dwangmedicatie. Over deze maatregel kan pas worden geklaagd als de medicatie al is toegediend, waardoor eventuele toekenning van de klacht dus altijd mosterd na de maaltijd zal zijn (Herben, 2015). Juist nu ook het kabinet in navolging van de wetsevaluatie gedwongen zorg erkent dat de rechtspositie van deze kinderen verbeterd moet worden, is het van belang dat er goed zicht is op de huidige praktijk. Goede voornemens voor de toekomst ontslaan de overheid immers niet van de verantwoordelijkheid voor de jongeren die vandaag in de instellingen verblijven.

3.5 Caribisch Nederland

3.5.1 Jeugdstrafrecht

De instroom van het aantal ingeschreven minderjarige verdachten op Bonaire en Sint-Eustatius is, in tegenstelling tot voorgaande jaren, in 2015 gestegen. Dat blijkt uit cijfers van het OM van de BES-eilanden over de afgelopen vijf jaar. In 2014 waren er op Bonaire 10 minderjarige verdachten ingeschreven, terwijl dit aantal in 2015 gestegen is tot 17 minderjarige verdachten. Ook op Sint-Eustatius is de instroom van het aantal ingeschreven minderjarige verdachten gestegen. Op Saba daarentegen zijn geen minderjarige verdachten ingeschreven. Het totale aantal ingeschreven verdachten ligt daar een stuk lager en is niet gestegen (OM BES, 2016).

Tabel 3.8 **Aantal ingeschreven (minderjarige) verdachten**

Eiland	Onderdeel	2011	2012	2013	2014	2015
Bonaire	*Totaal aantal ingeschreven verdachten*	327	334	387	279	274
	Aantal minderjarigen	26	31	30	10	17
Sint Eustatius	*Totaal aantal ingeschreven verdachten*	64	96	67	43	61
	Aantal minderjarigen	4	14	13	8	9
Saba	*Totaal aantal inge-schreven verdachten*	**55**	**60**	**40**	**27**	**27**
	Aantal minderjarigen	1	1	3	1	0

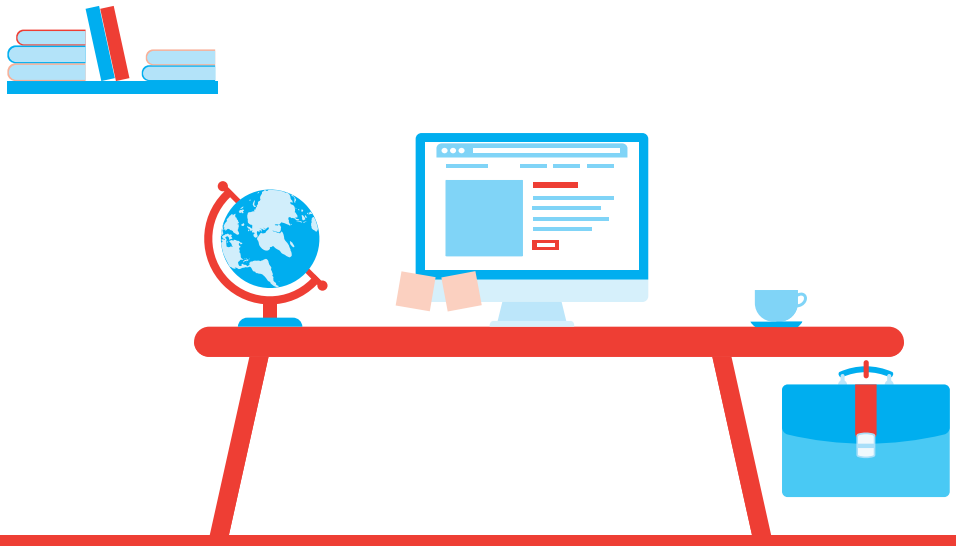
Bron: OM BES, 2016.

Op de BES-eilanden worden data over strafvervolging, sanctietoepassing en vrijheidsbeneming van minderjarigen nauwelijks bijgehouden. Een belangrijk knelpunt in Caribisch Nederland is dat er, anders dan in Europees Nederland, geen apart jeugdstrafrecht is. Ook ontbreekt het aan adequate voorzieningen, zoals voor de uitvoering van alternatieve straffen (CRM, 2016 en UNICEF/Defence for Children, 2016). Uit de vorige Kinderrechtenmonitor bleek dat deze lacune zou worden opgevuld met de ontwikkeling van het 'drie modellen van interventie jeugdcriminaliteit'. Deze modellen – 1) de buitengerechtelijke afdoening, 2) het officiersmodel en 3) het rechtersmodel - moesten bovenal voorkómen dat minderjarigen voor de rechter verschijnen en een strafblad krijgen (Kinderombudsman, 2015).

Minderjarige gedetineerden in Caribisch Nederland hebben minder rechtsbescherming dan minderjarige gedetineerden in Europees Nederland.

De Voogdijraad is bij deze verandering belast met verschillende jeugdstrafrechtelijke taken, zoals de uitvoering van taakstraffen en de jeugdreclassering (RvR, 2014). Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) heeft tijdens een werkbezoek in 2015 geconstateerd dat deze modellen niet naar behoren werken (CRM, 2016). Daarom is het des te belangrijker dat een specifiek justitieel jeugdbeleid opgesteld wordt. Dit is ook opgenomen in het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018 (Meerjarenprogramma CN, 2015).

Minderjarige gedetineerden in Caribisch Nederland hebben minder rechtsbescherming dan minderjarige gedetineerden

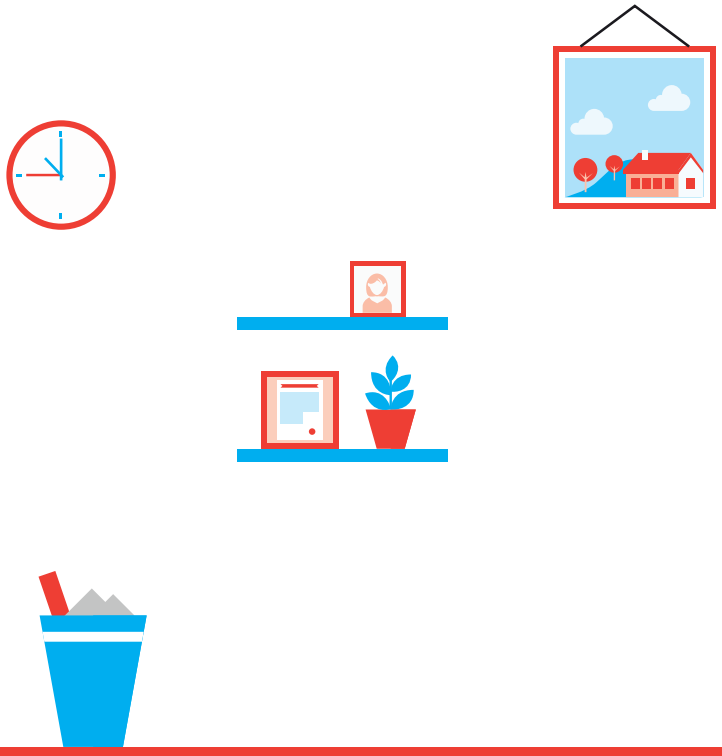


in Europees Nederland (CRM, 2016). Er bestaat bijvoorbeeld geen beroepsmogelijkheid tegen een beslissing van de klachtencommissie van de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN). In Europees Nederland kan beroep ingesteld worden bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Het CRM heeft de Rijksoverheid geadviseerd om een dergelijke beroepsmogelijkheid te creëren (CRM, 2016).

Op de BES-eilanden bestaan er tot op heden nog geen speciale justitiële jeugdinrichtingen. In 2015 is er gestart met de bouw van de justitiële jeugdinrichting in Bonaire. De verwachting is dat het gebouw eind 2016 in gebruik wordt genomen (DJI, 2015). Op Sint-Eustatius en Saba is er helemaal geen gevangenis. Het gevolg hiervan is dat kinderen die op deze eilanden een gevangenisstraf opgelegd krijgen, deze in de gevangenis op Bonaire moeten uitzitten. Voor de strafrechtelijke maatregel Jeugd TBR (terbeschikkingstelling, vergelijkbaar met de PIJ-maatregel in Europees Nederland) moet een minderjarige naar een justitiële jeugdinrichting in Europees Nederland worden verplaatst (UNICEF/ Defence for Children, 2016).

3.5.2 Kinderrechtenbeschouwing

Op grond van artikel 40 IVRK moet de strafrechtelijke bejegening aangepast worden aan de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige verdachte. Het doel van jeugdstrafrecht is onder andere de re-integratie van de jeugdige in de samenleving. Er moet met andere woorden een apart jeugdstrafrecht komen met een pedagogisch karakter. Het VN-Kinderrechtencomité raadt Nederland in zijn *Concluding Observations* aan om ervoor te zorgen dat alle kinderen onder achttien jaar die een vermeend strafbaar feit plegen worden behandeld onder het jeugdstrafrecht (VN-Kinderrechtencomité, 2015). In Caribisch Nederland bestaat een dergelijk jeugdstrafrecht tot op heden nog niet. De afgelopen vijf monitoringsperioden stonden vooral in het teken van het zetten van stappen in de richting van een jeugdstrafrechtsysteem. Zo zijn de 'drie modellen van interventie jeugdcriminaliteit' ontwikkeld en wordt er gewerkt aan een jeugdinrichting op Bonaire. Helaas laat de werking van de modellen in de praktijk nog te wensen over. De ontwikkeling van het jeugdstrafrecht op de BES-eilanden blijft dan ook onverminderd van belang. In 2015 heeft het ministerie van VenJ een agenda justitieel jeugdbeleid opgesteld voor de jaren 2016 en verder. Justitieel jeugdbeleid omvat zowel het civielrechtelijke als het strafrechtelijke domein. Het is daarom aan te moedigen dat er de komende jaren gewerkt zal worden aan een apart jeugdstrafrechtsysteem met aparte voorzieningen voor minderjarigen.



3.6

Conclusies en aanbevelingen

3.6.1 Conclusie

Jeugdstrafrecht

In de afgelopen vijf jaar is er een aantal opvallende ontwikkelingen te zien in het jeugdstrafrecht. Allereerst valt de daling van het aantal minderjarigen dat in een JJI verblijft op. Deze trend heeft zich ook in 2015 voortgezet. In 2015 zijn er in totaal 1437 jeugdigen met een strafrechtelijke titel ingestroomd in een JJI, 22 procent minder ten opzichte van 2011. Op 30 september 2011 waren er 549 strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in een JJI, op 30 september 2015 waren dit er 411. Opvallend is dat ook het aantal langverblijvers in 2015 fors is gedaald. De dalende instroom van jeugdigen in JJI's heeft tot gevolg gehad dat verschillende instellingen zijn gesloten. Medio 2016 waren er nog één rijksinrichting en vier particuliere inrichtingen. De populatie binnen de JJI's is vanwege de invoering van het adolescentenstrafrecht veranderd. Het aantal jeugdigen van 18 jaar en ouder is in 2015 opgelopen.

De toepassing van de vrijheidsbeneming van minderjarige verdachten in Nederland blijft een belangrijk punt van zorg. In Nederland worden minderjarige verdachten tijdens de inverzekeringstelling in dezelfde voorziening vastgehouden als volwassen verdachten. De wet biedt wel de mogelijkheid om de inverzekeringstelling van minderjarigen op een andere locatie ten uitvoer te leggen, zoals bij de minderjarige thuis (artikel 493 lid 3 Sv). Er zijn over de toepassing hiervan echter geen cijfers beschikbaar. Het is opmerkelijk dat niet-vrijheidsbenemende alternatieven voor de inverzekeringstelling van minderjarigen ontbreken.

Het is daarom aan te moedigen dat er in 2016 gestart wordt met een proef. Daarbij wordt ingegaan op het ondergaan van inverzekeringstelling op alternatieve plekken en wordt gekeken naar de verbetering van de positie van minderjarigen op politiebureaus.

Verder is het verontrustend dat in Nederland relatief veel minderjarige verdachten voorlopig gehecht zijn. Het aandeel van de voorlopig gehechten blijft onverminderd hoog binnen de totale minderjarige populatie in JJI's. De Nederlandse wet schrijft voor dat een rechter die de voorlopige hechtenis van een minderjarige verdachte beveelt, altijd moet nagaan of de tenuitvoerlegging daarvan kan worden geschorst (artikel 493 lid 1 Sv). Het is opmerkelijk dat onbekend is in hoeveel gevallen de voorlopige hechtenis werd geschorst en welke bijzondere voorwaarden hieraan werden verbonden.

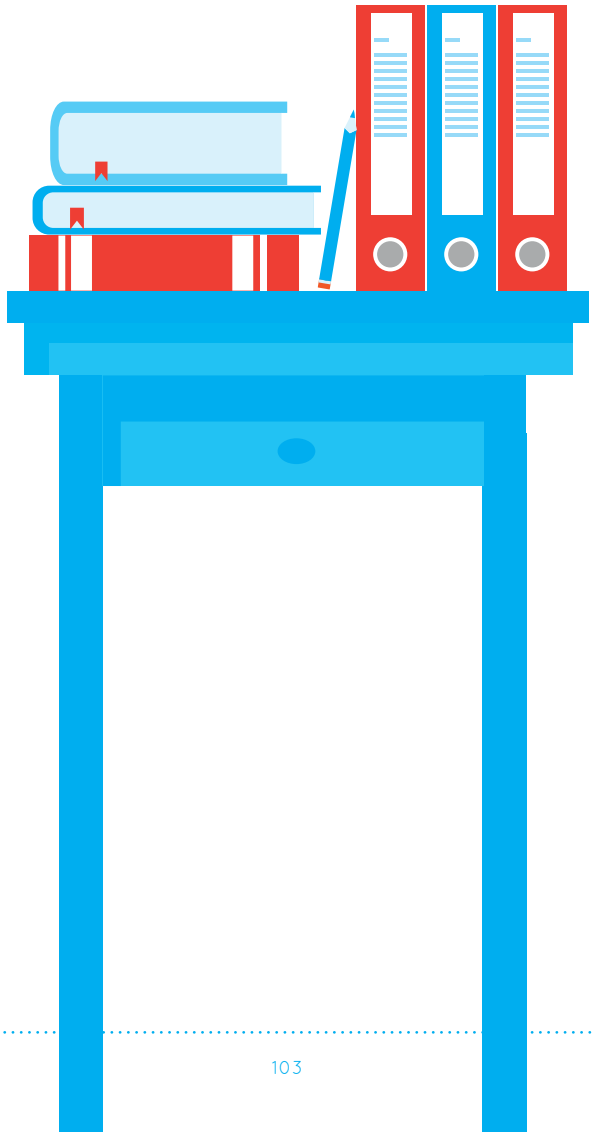
Het verhoor van minderjarigen blijft een punt van aandacht. In de vorige Kinderrechtenmonitor heeft de Kinderombudsman benadrukt dat de verhoren van minderjarigen moeten worden uitgevoerd door speciaal daarvoor opgeleide professionals met kennis van de fysieke, psychologische, mentale en sociale ontwikkeling van minderjarigen en de bijzondere behoefte van kwetsbare kinderen. Op dit moment worden minderjarige verdachten echter niet uitsluitend verhoord door gespecialiseerd politiepersoneel dat getraind en geschoold is in het verhoren van minderjarigen.

Gesloten jeugdhulp

Sinds het uitkomen van de eerste Kinderrechtenmonitor is het aantal jongeren dat in gesloten jeugdhulp verblijft ieder jaar gedaald. Dat geldt niet voor de verblijfsduur van jongeren in de instellingen. Gemiddeld blijft de verblijfsduur rond de acht maanden liggen. Het lijkt erop dat daar verbetering is te boeken. Nieuw dit jaar zijn de voorlopige machtiging gesloten jeugdhulp en de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp. Daardoor is plaatsing van jongeren in de instelling voor gesloten jeugdzorg mogelijk zonder rechtelijke toets. Omdat deze machtigingen op gespannen voet staan met het IVRK is het van belang dat er goed zicht is op de praktijk. Gezien het beperkte aantal cijfers dat het ministerie van VWS hierover kan aanleveren is het de vraag of dat het geval is. Zo heeft het kunnen gebeuren dat al sinds november 2015 circa 250 jongeren zonder machtiging in de gesloten jeugdhulp verblijven, terwijl dat in strijd is met de rechten van het kind.

Caribisch Nederland

In tegenstelling tot voorgaande jaren blijkt dat in 2015 het aantal ingeschreven minderjarige verdachten op Bonaire en Sint-Eustatius is gestegen. Op Saba is er sprake van een lichte daling. Daar waren in 2015 geen minderjarige verdachten meer ingeschreven. Op grond van artikel 40 IVRK moet de strafrechtelijke bejegening aangepast worden aan de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige verdachte. Het is zorgelijk dat er in Caribisch Nederland nog geen apart systeem voor het jeugdstrafrecht is ontwikkeld. Tot op heden zijn er ook maar weinig strafrechtelijke voorzieningen gericht op jeugdigen.



3.6.2 Aanbevelingen

Jeugdstrafrecht

1. Zorg voor voldoende aanbod van alternatieven voor vrijheidsbeneming van jeugdigen, met name voor de inverzekeringstelling. Geef inzicht in het gebruik van bestaande alternatieven, zoals het gebruik van schorsingsvoorwaarden als alternatief voor voorlopige hechtenis, en vergroot de kennis ten aanzien van het gebruik daarvan.
2. Waarborg dat minderjarigen niet worden vastgezet in detentievoorzieningen waar ook volwassenen verblijven, zoals politiebureaus, arrestantencomplexen, huizen van bewaring en gevangenissen. Hef het voorbehoud bij artikel 37 onder c IVRK op.
3. Investeer in beter gespecialiseerd personeel bij de politie en het OM. Dat personeel moet meer kennis hebben van de fysieke, psychologische, mentale en sociale ontwikkeling van minderjarigen en van de bijzondere behoeften van kwetsbare kinderen. Alleen speciaal daarvoor opgeleide professionals moeten minderjarigen verhoren.

Gesloten jeugdhulp

4. Zorg ervoor dat het ministerie goed zicht houdt op de gesloten jeugdhulp. Ook na de decentralisatie ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor naleving van het kinderrechtenverdrag bij de staat. Cijfers over toepassing van de verschillende machtigingsvarianten, de grond waarop kinderen in de instellingen verblijven en de toepassing van maatregelen binnen de instellingen zijn daarvoor noodzakelijk.
5. Zorg ervoor dat er uitsluitend kinderen in een gesloten instelling verblijven waarvoor een kinderrechter een machtiging heeft gegeven.
6. Maak een einde aan de vrijwillige plaatsingen in de gesloten jeugdhulp.
7. Probeer zicht te krijgen op de reden van de stijging van het aantal calamiteiten in de gesloten jeugdhulp en op manieren om dit terug te dringen. Laat de Inspectie Jeugdzorg hierbij een voortrekkersrol nemen.

Caribisch Nederland

8. Blijf investeren in een apart jeugdstrafrecht op de BES-eilanden met aparte voorzieningen voor minderjarigen, in lijn met het jeugdstrafrecht in Europees Nederland.

Domein 4

Toereikende levensstandaard

4.1 Inleiding
4.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag
4.3 Leefomstandigheden
4.3.1 Kinderen in armoede
4.3.2 Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats
4.3.3 Kinderrechtenbeschouwing
4.4 Gezondheid
4.4.1 Gezondheid algemeen
4.4.2 Kinder- en zuigelingensterfte
4.4.3 Toegang tot gezondheidszorg
4.4.4 Kinderen met een handicap
4.4.5 Psychosociale gezondheid
4.4.6 Leefstijl
4.4.7 Kinderrechtenbeschouwing
4.5 Caribisch Nederland
4.5.1 Armoede
4.5.2 (On)gelijke behandeling
4.5.3 Psychische zorg en middelengebruik
4.5.4 Kinderrechtenbeschouwing
4.6 Conclusies en aanbevelingen
4.6.1 Conclusies
4.6.2 Aanbevelingen

4.1

Inleiding

Steeds meer kinderen groeien in armoede op. Er is thuis niet genoeg geld voor basiszaken als goed eten, huur, gas en licht en kleding. De gevolgen zijn groot, al op jonge leeftijd kunnen kinderen uitgesloten raken. Ze kunnen niet op een sportclub of naar een verjaardagsfeestje, laat staan op vakantie. Dit domein brengt de situatie van kinderen die opgroeien in armoede in kaart. Ook gaat dit domein over de gezondheid van kinderen en hun leefstijl. Die twee hangen nauw met elkaar samen. Tot slot is er aandacht voor de decentralisatie van de jeugdzorg die grote gevolgen heeft voor kinderen die zorg nodig hebben of met een beperking leven.

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

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

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

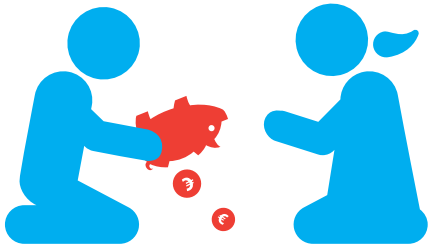
Ouders of verzorgers zijn primair verantwoordelijk voor hun kinderen en beslissen daarom in beginsel wat goed is voor de gezondheid van hun kinderen (artikel 18 IVRK). Naarmate een kind

ouder wordt krijgt hij ruimte om beslissingen over zijn gezondheid samen met zijn ouders of zelfstandig te nemen (artikel 5 IVRK). De overheid heeft de verantwoordelijkheid om ouders te ondersteunen in hun verantwoordelijkheid. Als ouders tekortschieten en de belangen van het kind gevaar lopen, kan de overheid ingrijpen. De overheid kan dit doen met een kinderbeschermingsmaatregel of de overheid kan de beslissing nemen over wel of geen medische handeling 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 (artikel 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 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 met de rol van de ouders en de overheid en hun onderlinge rangorde in verantwoordelijkheid (artikel 27 lid 3 IVRK). Kinderen in Nederland zijn sterk afhankelijk van hun ouders en de overheid omdat aan het kind geen zelfstandig recht op sociale zekerheid toekomt door het voorbehoud dat Nederland bij artikel 26 IVRK heeft gemaakt. In beginsel kunnen kinderen dit recht via de ouders genereren. De uiteindelijke uitkomst moet 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 geldt artikel 4 IVRK dat voorschrijft 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). Volgens het Kinderrechtencomité kleeft aan deze rechten een progressieve verdragsverplichting. 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 is behaald (VN-Kinderrechtencomité, 2003a, par. 7).



In 2014 leefden in totaal **421 duizend kinderen** van 0 tot 18 jaar in armoede. Vergeleken met 2011 is het aantal kinderen in armoede **met 80 duizend toegenomen.**

4.3 Leefomstandigheden

4.3.1 Kinderen in armoede

In 2014 woonde 12,9 procent van de minderjarige kinderen in Nederland in een gezin dat afhankelijk is van een inkomen onder de lage-inkomensgrens (CBS, 2016). In totaal ging het om 421 duizend kinderen van 0 tot 18 jaar. Voor 131 duizend van hen geldt dat ze langdurig, dat wil zeggen vier jaar of langer, in een gezin wonen

onder de lage-inkomensgrens. Het aantal kinderen in armoede is net als voorgaande jaren weer gestegen. Van 2013 op 2014 ging het om een toename van 11 duizend. Vergeleken met 2011 is het aantal kinderen in armoede met 80 duizend toegenomen (CBS, 2014a).

Tabel 4.1 Aantal kinderen met kans op armoede

	2011		2012		2013		2014*	
	x 1 000	%	x 1 000	%	x 1 000	%	x 1 000	%
Ten minste één jaar	341	10,2	375	11,3	410	12,4	421	12,9
Vier jaar of langer	98	3,3	105	3,5	115	3,9	131	4,5

** Voorlopig cijfer.*
Bron: CBS. Bij een inkomen beneden de lage-inkomensgrens spreekt CBS van 'kans op armoede.'

Kinderen hebben een relatief grote kans om in armoede te leven. Dit is deels toe te schrijven aan de grote kans op armoede voor eenoudergezinnen. In 2014 had 34,3 procent van de eenoudergezinnen met alleen minderjarige kinderen een laag inkomen. Ter vergelijking, onder de gezinnen gevormd door een ouderpaar met minderjarige kinderen ging het om 7,8 procent (CBS, 2014b). Verder is de kans op armoede voor niet-westers allochtone kinderen bijna vier keer zo groot als voor autochtone kinderen. In 2014 maakte een derde van de minderjarige niet-westers allochtone kinderen deel uit van een gezin met een laag inkomen. De kans om op te groeien in een gezin met een langdurig laag inkomen is voor hen zelfs zes zo groot als voor autochtone kinderen (CBS, 2015s).

In reactie op een motie in de Eerste Kamer over het groeiend aantal kinderen in armoede, heeft de staatssecretaris van SZW de Kinderombudsman gevraagd vervolgonderzoek te laten doen naar het terugdringen van armoede onder kinderen (*Kamerstukken II* 2015/16, 24 515, nr. 326). De Kinderombudsman voert dit onderzoek in 2017 uit.

Uit recent onderzoek blijkt dat stadskinderen uit verschillende milieus elkaar nauwelijks tegenkomen.

Leven in armoede in Nederland betekent voor kinderen dat ze niet altijd een warme maaltijd krijgen. Sommige gezinnen worden afgesloten van gas, water en licht en bij een langdurig gebrek aan financiële middelen kan het zelfs betekenen dat ouders en kinderen worden gescheiden door de armoede- en schuldenproblematiek van het gezin (Klieverik, 2016). Uit het rapport *Armoede en sociale uitsluiting* (2015) van het CBS blijkt dat ook sociale uitsluiting een gevolg is voor kinderen die leven in een gezin dat afhankelijk is van een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Deze kinderen gaan minder vaak uit dan kinderen met rijkere ouders, ze sporten minder, volgen minder vaak muziekles en gaan minder vaak een dagje naar de speeltuin. Daarnaast nodigen deze kinderen ook minder vaak vrienden uit voor bijvoorbeeld een verjaardag, om te spelen of te blijven eten dan andere kinderen. Ook de deelname aan een schoolreis is minder in vergelijking met kinderen die opgroeien in een gezin met een hoger inkomen. (CBS, 2015s).

Uit recent onderzoek blijkt dat stadskinderen uit verschillende milieus elkaar nauwelijks tegenkomen. Dit heeft te maken met de manier waarop lager en hoger opgeleide ouders het speel- en leergedrag van hun kinderen stimuleren. Hoger opgeleide ouders trekken er meer met hun kinderen op uit en hun kinderen gaan buiten hun eigen wijk naar sport- of muziekles. Kinderen van lager opgeleide ouders volgen vaker activiteiten op school of in het buurthuis (Felder & Karsten, 2016).

Armoedebeleid

De bestrijding van armoede onder kinderen is decentraal georganiseerd. Dat wil zeggen dat gemeenten er verantwoordelijk voor zijn om kinderen in armoede te ondersteunen en hier eigen beleid op te formuleren. De middelen hiervoor komen van het Rijk.

In reactie op het rapport *Armoede en sociale uitsluiting* (2015) van het CBS heeft de staatssecretaris van SZW aangegeven dat zij het heel belangrijk vindt dat kinderen zich kunnen ontwikkelen en kunnen meedoen in de samenleving, ook wanneer zij opgroeien in een huishouden met een (langdurig) laag inkomen. Het kabinet heeft in 2015 daarom 100 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de bestrijding en preventie van armoede en schulden. Van de 100 miljoen, is 10 miljoen ingezet om participatie te vergroten onder kinderen uit gezinnen met een laag inkomen. Er zijn subsidies verstrekt aan de Stichting Leergeld, het Jeugdsportfonds – specifiek voor kinderen die leven in lage inkomensbuurten – en het Jeugdcultuurfonds (*Kamerstukken II* 2015/16, 24 515, nr. 326). De overige 90 miljoen gaat naar de gemeenten. Zij staan dicht bij de gezinnen en beschikken over de bevoegdheid en vrijheid om integraal maatwerk te verlenen, toegespitst op de specifieke individuele- en gezinssituatie (Toelichting SZW, 2016). De staatssecretaris van SZW heeft de gemeenten gevraagd om bij de besteding hiervan speciale aandacht te besteden aan kinderen in armoede. De gemeenten kunnen dit geld bijvoorbeeld gebruiken door het inzetten van het kindpakket. Uit onderzoek naar het kindpakket in 2015 blijkt dat alle ondervraagde gemeenten het extra geld besteden aan het

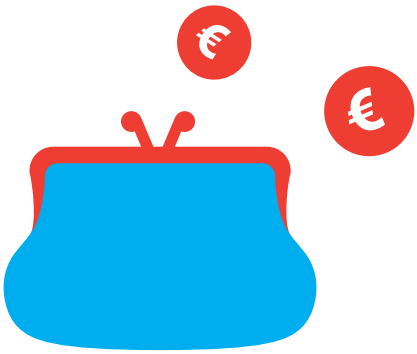
kindpakket ondanks het feit dat het niet om geoormerkt geld gaat. De gemeenten blijken daarnaast eigen regelingen en externe fondsen in te zetten (Bureau Bartels 2015).

Behalve de 100 miljoen euro in 2015, heeft het kabinet incidenteel 5 miljoen euro beschikbaar gesteld om meer kinderen uit gezinnen met een laag inkomen te laten sporten (Toelichting SZW, 2016). Verder is er in 2014 en 2015 4 miljoen beschikbaar gesteld voor ongeveer 30 landelijke projecten die armoede-en schuldenproblematiek tegengaan. De staatsecretaris laat weten dat er in 2016 en 2017 weer extra geld is om projecten van maatschappelijke organisaties te stimuleren, inclusief organisaties gericht op kinderen in armoede (*Kamerstukken II* 2015/16, 24 515, nr. 326). Op Prinsjesdag 2016 is bekend gemaakt dat er structureel 100 miljoen euro extra vrijgemaakt wordt dat ten goede moet komen aan kinderen in armoede.

Behalve via geld voor armoedebestrijding voor gemeenten, investeert het kabinet in de positie van eenoudergezinnen. In die gezinnen is de kans op armoede groter dan in tweeoudergezinnen. De positie van eenoudergezinnen wil het kabinet verbeteren door werken lonender te maken. Zodoende is op 1 januari 2015 de Wet hervorming kindregelingen in werking getreden. Deze wet zorgt er onder andere voor dat het kindgebonden budget en de kinderbijslag worden verhoogd. Ook zorgt deze wet ervoor dat de inkomensafhankelijke combinatiekorting, een belastingkorting voor werkende ouders, en de kinderopvangtoeslag omhoog gaat (*Kamerstukken II* 2015/16, 21 501-07, nr. 1351).

Kindpakket

Het kindpakket is in 2013 geïntroduceerd door de Kinderombudsman. Het is een pakket dat gemeenten kunnen samenstellen om kinderen in armoede te ondersteunen. In de Kinderrechtenmonitor 2015 bleek al dat het kindpakket in opkomst is (Kinderrechtenmonitor, 2015). In 2015 is onderzoek gedaan onder 80 gemeenten naar de ervaringen met het kindpakket. Hieruit blijkt dat het hart van het kindpakket bijna altijd gevormd wordt door voorzieningen voor maatschappelijke participatie, school en - iets minder vaak - vervoer. Diverse gemeenten gaan hiervoor een samenwerking aan met maatschappelijke organisaties zoals



stichting Leergeld, het jeugdcultuurfonds en het jeugdsportfonds. De helft van de ondervraagde gemeenten biedt voorzieningen voor levensonderhoud aan. Niet in alle gevallen loopt dit overigens rechtstreeks via het kindpakket. De meeste voorzieningen zijn beschikbaar voor kinderen tot 18 jaar of voor specifieke groepen (bijvoorbeeld een fietsregeling voor brugklassers). Gemeenten kunnen zelf het maximuminkomen vaststellen om in aanmerking te komen voor het kindpakket, in de meeste gevallen is dit 120 procent van het minimumloon (Bureau Bartels, 2015).

Opvallend vinden de onderzoekers dat weinig gemeenten kinderen en/of jongeren actief betrekken bij de opzet en uitvoering van het kindpakket. Waar gemeenten dit wel doen blijkt het kindpakket namelijk beter aan te sluiten bij de behoeften van kinderen en jongeren. (Bureau Bartels, 2015). Een ander knelpunt is het bereik van het kindpakket. Veel gemeenten hebben de doelgroep nog onvoldoende in beeld. Van het deel van de doelgroep dat wel in beeld is, wordt ongeveer 60 procent van de kinderen en jongeren bereikt. De onderzoekers stellen terecht dat hier 'nog een wereld te winnen is' (Bureau Bartels, 2015). De effectiviteit van het kindpakket is in dit onderzoek niet meegenomen en tot nu toe is daar ook geen studie naar gedaan.

4.3.2 Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats

Als het gaat over zwerfjongeren kunnen er verschillende definities worden onderscheiden. Zwerfjongeren zijn *feitelijk* of *residentieel* daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen. De definitie *feitelijk dakloos* betekent 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. Jongeren die in de maatschappelijke opvang verblijven, vallen onder de definitie *residentieel dakloos* (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011).

De Monitor Stedelijk Kompas (in 2013 voor het laatst gepubliceerd) gaf een schatting van het aantal zwerfjongeren. Het Stedelijk Kompas is in 2014 en 2015 niet meer verschenen, hierdoor zijn er geen recente schattingen bekend In 2013 werd het totaal aantal zwerfjongeren geschat op 2.800. De staatsecretaris van SZW heeft aan Stichting Zwerfjongeren Nederland gevraagd om nader te specificeren hoe de overheid projecten kan ondersteunen (*Kamerstukken II* 2015/2016, 24515, nr. 91).

Kinderen in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van dakloze gezinnen op grond van de 'Wet maatschappelijke opvang 2015' (Wmo 2015). Maatschappelijke opvang is 'het tijdelijk bieden

van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een 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 artikel 1 lid 1 nr. 7). In de Wmo 2015 wordt geen onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. De centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang moeten beleid voor de hele regio maken, maar kunnen daarnaast nog beleid voor de eigen gemeente maken.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van dakloze gezinnen op grond van de 'Wet maatschappelijke opvang 2015'.

Kinderen kunnen samen met één of beide ouders in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang terecht komen. Deze kinderen vormen een hele kwetsbare groep; zij komen uit instabiele, ontregelde en geplaagde gezinnen en zijn bijvoorbeeld getuige van geweld geweest en soms zijn ze zelf slachtoffer van geweld geworden (Van Montfoort, 2015). Kinderen die in de maatschappelijke-en vrouwenopvang terecht komen zijn een weinig 'zichtbare' groep in Nederland. Een oorzaak hiervan is waarschijnlijk dat de kinderen met hun ouders terecht komen in de opvang en zij daarom niet geregistreerd worden als een zelfstandige cliënt met een eigen toegang tot het zorg- en hulpverleningssysteem (Werkgroep Veilige toekomst, 2015). Zo zijn er over 2014 en 2015 geen specifieke aantallen bekend van de kinderen die in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang terecht kwamen. In de Monitor Stedelijk Kompas (in 2013 voor het laatst gepubliceerd) werd het aantal kinderen dat in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang terecht kwam, wel opgenomen. Geschat wordt dat er jaarlijks zo'n 4.300 kinderen in de vrouwenopvang en zo'n 3.000 kinderen in de maatschappelijke opvang terecht komen (Werkgroep Veilige toekomst, 2015).

Om te realiseren dat kinderen in de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang aandacht, ondersteuning en zorg krijgen, is de methode Veerkracht ontwikkeld (Veerkracht, 2012; Veerkracht 2014). In 2015 maakte twee derde van de instellingen voor vrouwenopvang gebruik van deze methode (Werkgroep Veilige toekomst, 2015). Veerkracht is een begeleidingsmethodiek voor kinderen in de opvang, maar ook voor de ouders en verzorgers van de kinderen die begeleid worden in de vorm van opvoedondersteuning. Uit een evaluatieonderzoek dat plaatsvond in 2015 en 2016 blijkt dat de methode Veerkracht in de vrouwenopvang over het algemeen positief wordt beoordeeld. De methode is in 17 van de 24 benaderde organisaties geïmplementeerd. Moeders, medewerkers en de meeste kinderen zijn positief over Veerkracht. Door de methode is er veel meer gerichte aandacht en begeleiding voor de kinderen ontstaan (Van Montfoort Advies, 2015). Er zijn wel signalen dat de financiering van Veerkracht na de decentralisatie van jeugdtaken naar de gemeenten, bij een aantal instellingen onder druk is komen te staan.

4.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

De afgelopen vijf jaar is de armoede onder kinderen in Nederland gestegen. Van alle kinderen leeft 13 procent in 2014 in een gezin onder de lage-inkomensgrens, oftewel een op de acht kinderen. Het risico op armoede is het grootst voor kinderen in eenoudergezinnen en kinderen van niet-westerse komaf. Bovendien is ook het aantal kinderen dat in langdurige armoede leeft verder toegenomen. Armoede heeft negatieve gevolgen voor de participatie van kinderen in de samenleving en voor hun ontwikkeling.

Ouders of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de levensstandaard, binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden (artikel 27 lid 2 IVRK). Als ouders daarin onvoldoende kunnen voorzien, heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid bij het helpen van ouders om dit recht van het kind te verwezenlijken. De overheid moet materiële bijstand en ondersteuning geven op het gebied van voeding, kleding en huisvesting (art. 27 lid 3 IVRK).

Als kinderen minder vaak kunnen meedoen aan activiteiten, betekent dat dat kinderen in armoede minder (sociaal-emotionele) ontwikkelingskansen krijgen dan kinderen die in een gezin leven zonder armoede (artikel 6 IVRK). Het is positief dat het kindpakket onder gemeenten in opkomst is. De volgende stap is een onderzoek naar de effectiviteit van deze kindpakketten: worden kinderen in armoede hierdoor voldoende bevorderd in hun ontwikkeling? Doen

gemeenten met een kindpakket genoeg en hoe kunnen zij hun aanpak eventueel verder uitbreiden en verbeteren?

Ook positief is dat het kabinet de afgelopen jaren extra budget heeft vrijgemaakt voor kinderen die leven in armoede. Het grootste gedeelte gaat naar de gemeenten die de taak krijgen om zich in te zetten voor armoedebestrijding onder kinderen; daarbij is het aan de gemeente zelf om te bepalen op welke manier het armoedebeleid wordt vormgegeven. Dit leidt tot verschillen wat betreft de voorzieningen en middelen voor arme gezinnen waardoor het recht op een gelijke behandeling (artikel 2 IVRK) in het gedrang kan komen. Ook zijn deze gelden niet geoormerkt waardoor gemeenten feitelijk niet verplicht zijn het geld uit te geven aan armoedebestrijding onder kinderen.

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 (artikel 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 een punt van zorg dat er de afgelopen vijf jaar steeds geen zicht is geweest op het aantal minderjarigen dat geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Het is wenselijk deze aantallen in kaart te brengen. Het is positief dat de overheid heeft aangeboden om projecten van de Stichting Zwerfjongeren te ondersteunen. Hoe deze ondersteuning eruit gaat zien, is nog niet duidelijk.

Verder is het zeer verontrustend dat er geen zicht is op de aantallen kinderen die worden opgevangen in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Des te meer omdat deze kinderen een hele kwetsbare groep kinderen vormt in Nederland. Het is echter wel hoopgevend dat er vanuit instellingen steeds meer aandacht is voor kinderen die in de opvang belanden. De afgelopen jaren is er een kindgerichte methode ontwikkeld, die goed is geëvalueerd, om kinderen in zowel de maatschappelijke opvang als in de vrouwenopvang een hulptraject te bieden. De Veerkrachtmethodiek wordt door tweederde van de vrouwen opvanginstellingen gebruikt. Hierdoor kan er meer gerichte aandacht en begeleiding voor deze kinderen ontstaan. Nu is het van belang dat Veerkracht ook daadwerkelijk ingezet kan worden. Er zijn echter zorgwekkende signalen dat Veerkracht niet in alle gemeenten wordt gefinancierd, waardoor het programma door instellingen niet kan worden ingezet en kinderen nog steeds geen gerichte ondersteuning krijgen.

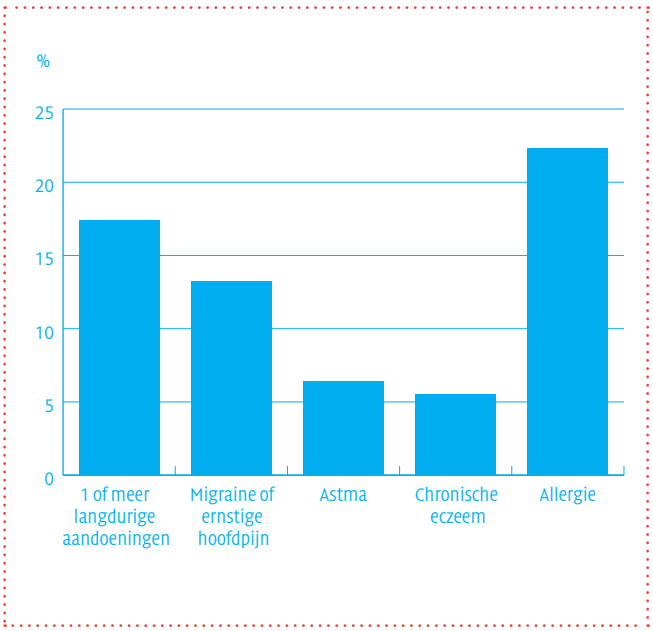
Al jarenlang beoordeelt de overgrote meerderheid van de Nederlandse jongeren hun gezondheid als goed tot zeer goed.

4.4 Gezondheid

4.4.1 Gezondheid in het algemeen

Al jarenlang beoordeelt de overgrote meerderheid van de Nederlandse jongeren hun gezondheid als goed tot zeer goed. In 2015 gold dat voor 92 procent van de 12- tot 18-jarigen. Bij gezondheid gaat het zowel om hun lichamelijke als geestelijke gezondheid (CBS, 2015a). Hoewel bijna alle jongeren hun gezondheid als goed tot zeer goed beoordeelden, had ruim 17 procent van de jongeren in deze leeftijdsgroep een of meer langdurige aandoeningen. Allergieën en migraine zijn het meest voorkomend.

Figuur 4.2 Langdurige aandoeningen jongeren 12 tot 18 jaar, 2015



Bron: CBS.

Vaccinatie

In Nederland is vaccineren niet verplicht, maar veel ouders kiezen ervoor dit wel te laten doen. Kinderen worden gevaccineerd volgens het Rijksvaccinatieprogramma (RVP). Daarbij gaat het onder andere om vaccinaties tegen difterie, kinkhoest, tetanus en polio (DKTP), maar ook de bof, mazelen, rodehond (BMR) en Hib-ziekte, Hepatitis B, Meningokokken C en het Humaan papillomavirus (HPV). Het RIVM coördineert het Rijksvaccinatieprogramma in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In de uitvoering wordt samengewerkt met consultatiebureaus, de GGD en de Centra voor Jeugd en Gezin.

De vaccinatiegraad is al jaren hoog. De landelijke vaccinatiepercentages liggen in 2016 minimaal op 90 procent en voor zuigelingen zelfs rond de 95 procent (Volksgezondheidenzorg, 2016). Van de zuigelingen geboren in 2013 was in 2016 ruim 94 procent ingeënt tegen DKTP. Voor het tweede jaar op rij is er sprake van een lichte daling, terwijl het vaccinatiepercentage bij zuigelingen in de jaren 2011 tot en met 2014 vrij stabiel was. De nationale doelstelling van een minimale vaccinatiegraad van 90 procent wordt overigens ruimschoots gehaald. Ook bij de andere vaccinaties zijn hoge percentages te zien, met uitzondering van de vaccinaties tegen baarmoederhalskanker. Vanaf 2010 zijn vaccinaties tegen baarmoederhalskanker opgenomen in het RVP. Van de meisjes geboren in 2001 is 61 procent in 2016 ingeënt tegen baarmoederhalskanker. Dit percentage is vergelijkbaar met vorig jaar (Van Lier et al, 2016).

In december 2015 is het advies 'Vaccinatie tegen kinkhoest: doel en strategie' van de Gezondheidsraad verschenen, waarin de Gezondheidsraad kinkhoestvaccinatie van zwangere vrouwen adviseert om zodoende jonge zuigelingen te beschermen tegen kinkhoest. Als reactie hierop gaf de minister van VWS te kennen meer tijd nodig te hebben voor een beleidsreactie, omdat vaccinatie van moeders een nieuw fenomeen is in Nederland. Deze beleidsreactie komt naar verwachting in het najaar van 2016 (*Kamerstukken II* 2015/16, 32 793, nr. 232).

4.4.2 Kinder- en Zuigelingensterfte

In 2015 werden 170 duizend kinderen levend geboren. Dit zijn er bijna 10 duizend minder dan in 2011, toen ging het om 180 duizend kinderen (CBS, 2015b). Dat kinderen levend ter wereld komen, is niet vanzelfsprekend. In 2015 werden 500 kinderen geboren die na een zwangerschap van minimaal 24 weken geen enkel teken van leven vertoonden, de doodgeborenen. Tussen 2011 en 2014 is het aantal doodgeborenen fors gedaald. Waar het aantal doodgeborenen in 2011 nog 620 bedroeg is dit aantal gedaald tot 487 in 2014. Wel is in 2015 sprake van een lichte stijging ten opzichte van 2014 (CBS, 2015c).

Van de kinderen die in 2015 levend werden geboren, overleden er 561 vóór hun eerste verjaardag, de zuigelingensterfte. Ook de zuigelingensterfte neemt in Nederland af, in 2011 ging het nog om 654 kinderen die voor hun eerste verjaardag stierven. Driekwart van deze kinderen stierf in de eerste vier weken na de geboorte. 98 kinderen overleden tussen hun eerste en vijfde verjaardag en 235 tussen hun vijfde en achttiende (CBS, 2015d). In 2014 was de levensverwachting bij de geboorte voor jongens 79,9 jaar en voor meisjes 83,3 jaar (CBS, 2014c).

Tabel 4.3 Doodgeborenen en kindersterfte

	2011	2012	2013	2014	2015
Doodgeborenen	620	594	510	487	500
Levendgeborenen	180.060	175.959	171.341	175.181	170.510
Sterfte onder kinderen					
Zuigelingensterfte	654	649	645	630	561
Sterfte onder kinderen van 1 tot 5 jaar	104	126	93	99	98
Sterfte onder kinderen van 5 tot 18 jaar	284	304	259	293	235

Bron: CBS.

Goede geboortezorg is belangrijk. 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 (Kinderrechtenmonitor, 2015). In 2015 is VWS doorgegaan op de ingeslagen weg om de adviezen van de Stuurgroep Zwangerschap en Geboorte te laten uitvoeren in de zorg. Dat houdt onder andere in: uitvoering geven aan het plan van aanpak preventie van het CPZ, verdere verbetering van de samenwerking tussen de verschillende professionals en meer en gerichtere aandacht voor zwangeren in achterstandsituaties (Toelichting VWS, 2016).

Doodsoorzaken

Het overgrote deel van de kinderen die voor hun 15e verjaardag overlijden, sterft een natuurlijke dood. In 2015 ging het om 92 procent. Van de kinderen tot 15 jaar die een niet-natuurlijke dood stierven, overleed in 2015 71 procent door een ongeval. Onder 15- tot 20-jarigen stierf 48 procent van de overledenen een natuurlijke dood. Als bij 15- tot 20-jarigen sprake is van een niet-natuurlijke dood gaat het veelal om een ongeval of zelfdoding. In 2015 kwamen in totaal 51 jongeren door een ongeval om het leven en 41 jongeren door zelfdoding. Par. 4.4.5 zal uitgebreider ingaan op zelfdodingen

als gevolg van een psychische stoornis. Er zijn meer jongens dan meisjes die een niet-natuurlijke dood sterven. Jongens komen met name vaker dan meisjes om bij een ongeval, zoals bij een verkeersongeval (CBS, 2015e).

In 2015 stierven minder jongeren tussen de 15 en 20 jaar dan in 2011. Het aantal jongeren in deze leeftijdsgroep dat een natuurlijke dood sterft, is in deze periode geleidelijk aan afgenomen: van 113 jongeren in 2011 tot 90 in 2015. Het aantal kinderen dat een niet-natuurlijke dood stierf, nam tussen 2012 en 2014 toe en daalde in het laatste jaar sterk. Ten opzichte van 2011 is het aantal zelfdodingen in 2015 zo goed als gelijk gebleven en heeft een lichte daling plaatsgevonden van het aantal ongevallen (CBS, 2015f).

Tabel 4.4 Doodsoorzaken jongeren 15 tot 20 jaar

	2011	2012	2013	2014	2015*
Sterfte totaal	217	199	216	226	187
Totaal natuurlijke dood	113	100	100	89	90
Totaal niet-natuurlijke dood	104	99	116	137	97
Zelfdoding	40	45	51	53	41
Moord en doodslag	6	7	5	5	3
Ongevallen	57	45	57	55	51
Overigonbekend	1	2	3	24	2

** Voorlopig cijfer.*
Bron: CBS, 2015.

Levensbeëindiging bij kinderen

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

In de huidige Euthanasiewet is levensbeëindiging op verzoek mogelijk voor minderjarigen van 12 jaar en ouder. Minderjarigen van 12 tot 15 jaar kunnen met toestemming van de wettelijke vertegenwoordigers euthanasie vragen. Vanaf 16 jaar kan een minderjarige, zonder instemming van de ouders, zelfstandig vragen om euthanasie; de ouders moeten er wel bij worden betrokken. Kinderen jonger dan 12 jaar zijn volgens de Nederlandse wetgeving wilsonbekwaam en kunnen geen rechtsgeldig euthanasieverzoek indienen.

In de huidige Euthanasiewet is levensbeëindiging op verzoek mogelijk voor minderjarigen van 12 jaar en ouder.

Bij kinderen jonger dan 1 jaar kan de arts op grond van het Gronings Protocol echter wel overgaan tot actieve levensbeëindiging mits er is voldaan aan de zorgvuldigheidseisen. De zorgvuldigheidseisen zijn in 2016 verduidelijkt in de nieuwe Regeling late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen (LZA-LP). Een beoordelingscommissie bekijkt de meldingen van zowel zwangerschapsafbrekingen na 24 weken en levensbeëindiging van baby's tot 1 jaar en toetst of de arts zorgvuldig heeft gehandeld (Rijksoverheid, 2015).

Begin 2016 hield de Tweede Kamer een hoorzitting over euthanasie bij minderjarigen. De hoorzitting vond plaats naar aanleiding van de discussie die in 2015 speelde rondom levensbeëindiging bij kinderen van 1 tot 12 jaar. Aanleiding daarvoor was het nieuwe beleid in België, waar sinds begin 2014 geen leeftijdscriterium meer geldt voor euthanasie. Tijdens deze hoorzitting maakten experts, ervaringsdeskundigen en belangenverenigingen hun standpunt kenbaar over levensbeëindiging voor kinderen jonger dan 12 jaar (Rondetafelgesprek, 2016). De Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde (NVK) heeft hierover ook haar standpunt naar voren gebracht. De NVK stelt voor om de 'werkelijke wilsbekwaamheid' als toetsingscriterium te gebruiken en de bestaande regeling voor kinderen jonger dan 1 jaar ook op kinderen ouder dan 1 jaar toe te passen (NVK, 2015). Tevens pleit de NVK voor meer onderzoek naar de belangrijkste knelpunten bij de huidige zorg rond het levenseinde in de leeftijdsgroep 1-12 jaar (zie ook: Liefaard, 2015). Dit onderzoek is door de minister van VWS mogelijk gemaakt. Ook komt er een multidisciplinair steunpunt dat kinderartsen adviseert over zorg rondom het levenseinde (*Kamerstukken II* 2015/16, 32 647, nr. 52).

Meldingen van euthanasie bij minderjarigen komen weinig voor.

Meldingen van euthanasie bij minderjarigen komen weinig voor. In de periode van 2002 tot en met 2015 zijn zeven gevallen van euthanasie bij minderjarigen van 12 tot 18 jaar gemeld, waarvan twee in 2015. Daarbij ging het om een 16-jarige en

een 17-jarige. . Het is opmerkelijk dat er voor het eerst in het gezamenlijke jaarverslag 2015 van de RTE het aantal meldingen van euthanasieverzoeken bij minderjarigen op grond van de Euthanasiewet is opgenomen. In het jaarverslag is bovendien één casus beschreven, hierdoor is inzichtelijk gemaakt hoe de commissie in een dergelijk toetst (RTE, 2016).

4.4.3 Toegang tot de gezondheidszorg

Toegang tot jeugd-GGZ

Voor jongeren met psychische problemen is er de kortdurende en op genezing gerichte (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Sinds januari 2015 is deze zorg overgeheveld van de Zorgverzekeringswet (Zvw) naar de Jeugdwet. De verantwoordelijkheid voor de geestelijke gezondheidszorg ligt sindsdien bij de gemeente. De zorgvormen vanaf 2015 zijn anders dan de zorgvormen uit de jaren daarvoor. Er is dus geen goede vergelijking te maken tussen het aantal jongeren in de kortdurende GGZ voor en na de invoering van de Jeugdwet. De meest recente cijfers over de door de Zvw gefinancierde GGZ zijn van 2013. In dat jaar deden 262 duizend minderjarige jongeren een beroep op de kortdurende GGZ, zo'n 5 duizend minder dan in 2011. Bij ruim 64 duizend jongeren ging het om eerstelijns gezondheidszorg. Dit is kortdurende ambulante curatieve GGZ voor lichte tot matige psychische aandoeningen die in principe direct toegankelijk is en aangeboden wordt door psychologen. Er deden ongeveer evenveel jongens als meisjes een beroep op de eerstelijns GGZ.

Naast de generalistische basis-GGZ is er de gespecialiseerde GGZ. Hierbij gaat het om specialistische curatieve GGZ, bedoeld voor ingewikkelde tot zware psychische aandoeningen, die wordt aangeboden door GGZ- en verslavingsinstellingen, afdelingen van ziekenhuizen en zelfstandige psychiaters. In 2013 waren er 207 duizend jongeren die van deze tweedelijns zorg gebruik maakten, ook ongeveer 5 duizend minder dan in 2011. Jongens maken beduidend vaker dan meisjes gebruik van de tweedelijns geestelijke gezondheidszorg (CBS, 2013).

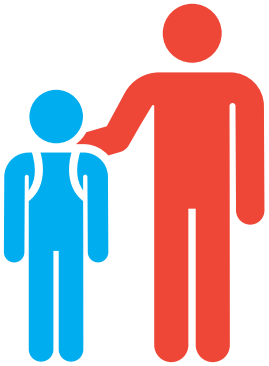
In 2015 verliepen de meeste verwijzingen naar de jeugd-ggz via de huisarts. Ondanks het wisselende beeld per gemeente komen ook de verwijzingen vanuit de wijkteams voorzichtig op gang (GGZ Nederland, 2015). De maximale wachttijd tot aanmelding voor de GGZ voor jeugdigen staat op 4 weken. In juli 2015 was de gemiddelde aanmeldwachttijd langer dan 6,5 week. Ook al was de wachttijd eind 2015 gedaald naar minder dan 6 weken, de gemiddelde aanmeldwachttijden lagen ruim boven de maximale termijn. De wachttijd tot de start van de behandeling ligt in 2015 onder de maximale termijn die is gesteld op 10 weken. Wel is sprake van een stijging, in juli bedroeg de gemiddelde behandelingswachttijd bijna zes weken, eind november was die ruim 6,5 week (Nederlandse Zorgautoriteit, 2015). Sinds 1 april 2016 zijn aanbieders van GGZ verplicht om wachttijden op hun website te publiceren (Regeling publicatie wachttijden geestelijke gezondheidzorg). Uit een peiling van de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) blijkt dat bijna 45 procent van de huisartsen lange wachtlijsten, van meer dan een maand, signaleren indien zij patiënten doorverwijzen naar de jeugd-ggz (LHV, 2015). Daarnaast volgt uit onderzoek van de Kinderombudsman zelf dat kinderartsen erop wijzen dat landelijke centra voor anorexia en aanverwante eetstoornissen ook wachtlijsten kennen. De wachttijd voor deze kinderen is 5 tot 6 maanden en was daarmee langer dan vóór 2015 (Kinderombudsman, 2016).

Uit meldingen van ouders en jongeren blijkt dat de toegang tot en de verwijzing naar de jeugd-GGZ niet goed verlopen voor jongeren die na januari 2015 voor het eerst jeugdhulp nodig hebben. Uit onderzoek van de Kinderombudsman in 2015 volgt dat gemeenten de toegang tot de jeugdhulp veelal hebben belegd bij wijkteams. Veel wijkteams zijn nog niet goed georganiseerd en er is een gebrek aan kennis en kunde bij de wijkteams (Kinderombudsman, 2015). Jongeren en ouders worden vaak doorverwezen van de ene afdeling binnen een gemeente naar de andere. De hulpbehoefte van jongeren wordt mogelijk niet gesignaleerd, waardoor zij niet de psychische zorg en begeleiding ontvangen die zij nodig hebben en ernstige psychische stoornissen kunnen optreden. Ook werken wijkteammedewerkers, hulpverleners en gemeentemedewerkers langs elkaar heen en is er onduidelijkheid over wie de regie heeft (Monitor Transitie Jeugd, 2016 en Kinderombudsman, 2016). Tevens koppelen wijkteams nauwelijks terug naar huisartsen of GGZ-instellingen waardoor communicatie vaak misloopt en gepaste zorg niet geboden wordt (Toelichting Landsmeer, 2016).

Uit meldingen van ouders en jongeren blijkt dat de toegang tot en de verwijzing naar de jeugd-GGZ niet goed verlopen voor jongeren die na januari 2015 voor het eerst jeugdhulp nodig hebben.

Langdurige Zorg

Kinderen die langdurige zorg nodig hebben, vielen tot en met 2014 onder de Algemene Wet Bijzondere Ziekten (AWBZ). Het gaat daarbij om langdurige zorg voor gehandicapte jongeren of om de zorg voor en begeleiding van jongeren die langdurige psychiatrische zorg nodig hebben. Sinds januari 2015 is de AWBZ komen te vervallen en is een deel daarvan overgegaan naar de Jeugdwet en de Wet Langdurige Zorg (Wlz). Onder de Jeugdwet valt de behandeling (al dan niet met verblijf) van jongeren met psychische klachten, chronische psychiatrische klachten en een (licht) verstandelijke beperking. De zorg voor jongeren die aangewezen zijn op permanent toezicht of 24-uurszorg valt onder de Wlz, evenals zorg voor jeugdigen met een ernstige verstandelijke, lichamelijke of meervoudige beperking.



De Kinderombudsman heeft diverse signalen ontvangen over de grote **bureaucratischedruk voor ouders** die zorg willen organiseren voor hun zorgintensieve kind, of deze nu onder de **Wlz** of de **Jeugdwet** valt.

De Kinderombudsman heeft diverse signalen ontvangen over de grote bureaucratische druk voor ouders die zorg willen organiseren voor hun zorgintensieve kind, of deze nu onder de Wlz of de Jeugdwet valt. Zij voelen zich vaak van het kastje naar de muur gestuurd en ontvangen regelmatig tegenstrijdige informatie van verschillende organisaties. Dit draagt bij aan de overbelasting die veel ouders met langdurig zieke kinderen of kinderen met een handicap ervaren.

4.4.4 Kinderen met een handicap

In 2012 is een schatting gemaakt van het aantal kinderen van 0-18 jaar met een handicap. Tot op heden zijn er geen nieuwe cijfers beschikbaar. Naar schatting waren er in 2012 tussen de 109 duizend en 129 duizend kinderen met een handicap. Dit betekent dat tussen de 3,13 procent en 3,70 procent van alle kinderen tussen de 0 en 18 jaar in Nederland een handicap heeft. Daaronder vallen kinderen met lichamelijke, zintuiglijke, verstandelijke en meervoudige handicaps (Tierolf & Oudenampsen, 2013).

Per 1 januari 2015 valt een deel van de kinderen met een handicap onder de Jeugdwet. De meest kwetsbare kinderen en jongeren met (zeer) ernstige verstandelijke of ernstige meervoudige beperkingen vallen sinds 2015 onder de Wet Langdurige Zorg. Eind 2015 was 2 procent van de jongeren van 0 tot en met 17 jaar cliënt op basis van de Wet Langdurige Zorg (Centrum Indicatiestelling Zorg, 2016).

In 2012 is een schatting gemaakt van het aantal kinderen van 0-18 jaar met een handicap. Tot op heden zijn er geen nieuwe cijfers beschikbaar.

In juni 2016 heeft Nederland het *VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap* geratificeerd (*Staatsblad* 2016, 216). Het verdrag is op 14 juli 2016 in werking getreden. Het verdrag heeft tot doel om de mensenrechten van volwassenen en minderjarigen met een beperking te bevorderen, te beschermen en te waarborgen. In het verdrag zijn geen nieuwe rechten opgenomen, het geeft een nadere uitwerking van rechten die al door andere mensenrechtenverdragen zijn geregeld. Uit het verdrag volgt 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' (artikel 1).

In juni 2016 heeft Nederland het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap geratificeerd.

Landen die het VN-Gehandicaptenverdrag onderschrijven zijn volgens artikel 4 verplicht om te waarborgen en te bevorderen dat alle personen met een handicap zonder enige vorm van discriminatie op grond van hun handicap ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen. Daarbij stelt artikel 7 dat bij alle beslissingen betreffende kinderen met een beperking de belangen van het kind de eerste overweging zijn. Het Comité voor de rechten van personen met een handicap (op internationaal niveau) en het College voor de Rechten van de Mens (op nationaal niveau) houden toezicht op de naleving en implementatie van het verdrag in Nederland.

De staatssecretaris van VWS heeft aangegeven dat in het plan van aanpak voor implementatie zo concreet mogelijke maatregelen en doelstellingen moeten staan. Het Facultatief Protocol bij het VN-Gehandicaptenverdrag is nog niet ondertekend en geratificeerd. De staatssecretaris van VWS wil eerst kijken hoe het protocol concreet uitwerkt in de praktijk en welke gevolgen het heeft voor bestaande wet- en regelgeving. De ratificatie van het Facultatief Protocol wordt in samenhang bekeken met onder andere de ratificatie van het derde Facultatief Protocol bij het VN-Kinderrechtenverdrag dat eveneens voorziet in een individueel klachtrecht, maar dan voor kinderen (*Handelingen I* 2015/16, nr. 28, item 8).

4.4.5 Psychosociale gezondheid

Bij kinderen komen psychosociale problemen voor. Daaronder kunnen emotionele problemen, gedragsproblemen en sociale problemen worden verstaan. Deze jongeren kunnen worden doorverwezen naar bijvoorbeeld de geestelijke gezondheidszorg. Of jongeren psychisch gezond zijn, kan gemeten worden met behulp van de 'Mental Health Inventory 5' (MHI-1). Volgens deze maat is 5,1 procent van de jongeren van 12 tot 18 jaar in Nederland psychisch ongezond (CBS, 2015h). Om te bepalen of jongeren psychisch ongezond zijn, wordt zowel gevraagd naar negatieve gevoelens, zoals erg zenuwachtig zijn of erg in de put zitten, als naar positieve gevoelens zoals zich gelukkig voelen. Psychische stoornissen kunnen reden zijn om zelfmoord te plegen. In 2015 hebben 23 jongeren zelfmoord gepleegd vanwege hun psychische stoornis. Dit zijn er beduidend minder dan in 2013, toen ging het om 37 jongeren. In 2011 daarentegen waren het er juist minder en betrof het 16 jongeren (CBS, 2015i).

In juni 2015 heeft ZonMw in opdracht van de minister van VWS een onderzoeksagenda gemaakt voor meerjarig onderzoek naar de preventie van zelfmoord. Aanleiding was een stijging van het totale aantal suïcides in Nederland. De onderzoeksagenda stelt dat er een gebrek is aan kennis over de redenen en aanleidingen van zelfmoord onder jongeren en jongvolwassenen. Systematische bestudering van casuïstiek zou meer inzicht kunnen geven en mogelijk bruikbare aanbevelingen opleveren. Daarnaast blijkt uit de onderzoeksagenda dat het internationaal bekend is dat onder LHBTI-jongeren een verhoogd risico op suïcidepogingen en suïcides bestaat. Er is onderzoek nodig naar de ontwikkeling en effectiviteit van een specifieke, intensieve behandeling voor LHBTI-jongeren die een ernstig suïciderisico hebben. Ten slotte vermeldt de onderzoeksagenda dat het onderwijs wordt gezien als de plaats om dreigende suïcidaliteit bij jongeren en jongvolwassenen vroegtijdig te signaleren en hen door te verwijzen naar de hulpverlening. Er is behoefte aan kennis en vaardigheden voor leerkrachten en begeleiders die te maken krijgen met leerlingen met suïcidale gedachten (Kerkhof & Sluijter, 2015).

Naar schatting heeft 2 tot 6 procent van de kinderen in Nederland ADHD (Attention Deficit/Hyperactivity Disorder). De diagnose wordt vaker bij jongens gesteld dan bij meisjes. Het aantal jongens dat behandeld wordt voor ADHD is zelfs vijfmaal groter dan het aantal meisjes (Nederlands Jeugdinstituut, 2015). Of de stoornis ook daadwerkelijk vaker voorkomt bij jongens is niet duidelijk. Waar ADHD zich bij jongens vaak uit in hyperactiviteit, zijn meisjes vooral heel druk in hun hoofd. Daardoor is het mogelijk dat bij meisjes de diagnose niet of pas na de kindertijd gesteld wordt (Stieltjes e.a., 2014). In november 2015 hebben de ministeries van VWS en OCW samen met zorg- en onderwijspartijen het 'Plan van Aanpak Gepaste Zorg' opgesteld. Daarin zijn verschillende acties benoemd waardoor jongeren zoveel mogelijk gepaste zorg ontvangen (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 839, nr. 497).

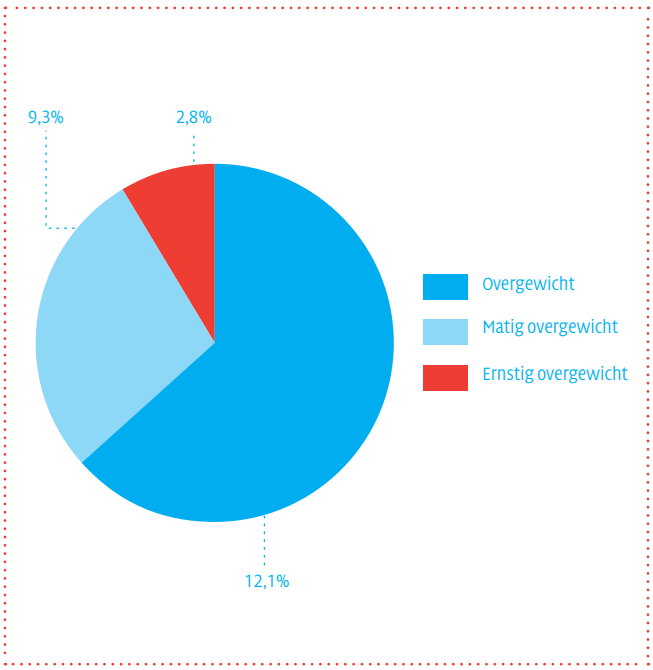
Het plan van aanpak geeft uitvoering aan het advies van de Gezondheidsraad in 2014 'ADHD: medicatie en maatschappij'. Daarin sprak de Gezondheidsraad haar zorgen uit over het stijgend gebruik van medicatie bij kinderen met ADHD, zonder dat de langetermijneffecten bekend zijn. De afgelopen tien jaar was er sprake van een toename van het aantal kinderen dat medicatie gebruikt tegen ADHD. In 2015 is de stijgende lijn doorbroken en is het gebruik van bepaalde medicatie tegen ADHD onder jongeren afgenomen (GGD Nieuws, 2016).

4.4.6 Leefstijl

Overgewicht

Ruim een op de tien 12- tot 18-jarigen in Nederland is te zwaar (CBS, 2015j). Onder de 18- tot 25-jarigen is dat aandeel zelfs twee keer zo groot (CBS, 2015k). Sinds begin jaren tachtig is het aandeel jongeren met overgewicht sterk toegenomen. De afgelopen vijf jaar schommelde dit. De verschillen tussen de jaren zijn echter niet significant, ze kunnen op toeval berusten. Hetzelfde geldt voor jongeren met matig en ernstig overgewicht. (CBS, 2015l). Als jongeren wordt gevraagd of ze naar hun eigen mening overgewicht hebben, dan zijn de percentages veel hoger. Van de middelbare scholieren vindt 37 procent zichzelf te dik, waaronder vooral meisjes (Nederlands Jeugdinstituut, 2016a).

Figuur 4.5 **Kinderen met overgewicht naar jaartal**



Bron: CBS.

Naast overgewicht zijn er ook jongeren met ondergewicht. Ook ondergewicht is een bedreiging voor de gezondheid van jongeren. In 2015 had 5,2 procent van de jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar ondergewicht. Het aandeel jongeren met ondergewicht is daarmee veel kleiner dan het aandeel jongeren met overgewicht (CBS, 2015m).

Eetgedrag

In november 2015 heeft de Gezondheidsraad op verzoek van de minister van VWS het advies 'Richtlijnen goede voeding 2015' uitgebracht. In het advies zet de Gezondheidsraad op een rij welke voedingsmiddelen en -patronen leiden tot een betere gezondheid volgens de stand van de wetenschap. Deze richtlijnen zijn bedoeld voor de bevolking vanaf twee jaar (Gezondheidsraad, 2015). Het Voedingscentrum heeft de Richtlijnen vertaald naar nieuwe 'Richtlijnen Schijf van Vijf' (Stichting Voedingscentrum Nederland, 2016). In deze richtlijnen worden concrete adviezen gegeven voor verschillende leeftijdsgroepen (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 532, nr. 159). Van de kinderen van 12 tot 18 jaar voldeed in 2015 ruim 22 procent aan de richtlijn voor het eten van groente en ruim 17 procent aan de richtlijn voor fruit. Bijna 25 procent van deze jongeren eet minimaal 5 dagen per week voldoende fruit. Dit percentage ligt veel hoger bij het eten van groente, bijna 46 procent van de jongeren tussen de 12 en 18 jaar eet in 2015 minimaal 5 dagen per week groente (CBS, 2015n).

De overheid geeft aan belang te hechten aan het bevorderen van een gezonde leefstijl, onder andere van jongeren (Ministerie van VWS, 2016a). Het beleid was er de afgelopen jaren op gericht jongeren een gezonde basis te geven en weerbaar te maken zodat ze leren om te gaan met verleidingen uit het dagelijks leven. Ook was het beleid bedoeld om jongeren goede informatie te geven die aansluit bij hun leefwereld en het voortouw te nemen in het stellen van grenzen. Verder ging het om vroegsignalering wanneer jongeren in problemen dreigen te raken door ongezond gedrag zodat ze gericht hulp kunnen krijgen. De afgelopen jaren zijn verschillende programma's uitgevoerd om het voedingsaanbod in scholen te verbeteren, zoals het Programma de Gezonde Schoolkantine, de Gezonde School aanpak en het Handvest Gezonder voedingsaanbod op scholen (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2016).

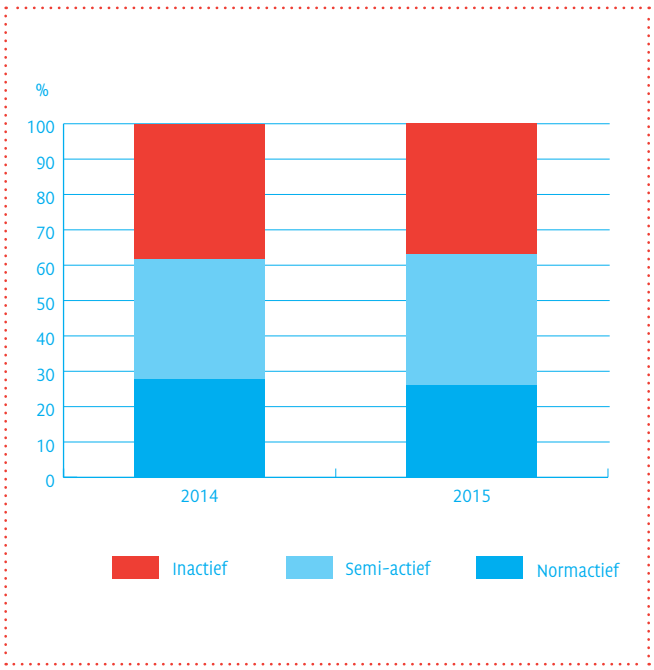
In 2015 heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzoek gedaan naar het voedingsaanbod en de voedingsomgeving op schoollocaties in het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 899, nr. 27). Ongeveer 80 procent van de scholen geeft aan de afgelopen jaren meer aandacht aan gezonde voeding te

hebben besteed. Volgens de richtlijn Gezonde Schoolkantine heeft een school een gezonde schoolkantine als het assortiment in de kantine en automaten minimaal 75 procent basisproducten bevat. Dit zijn producten uit de Schijf van Vijf. Eind 2015 voldoet bijna 40 procent van zowel de vo-scholen als de mbo-scholen aan dit criterium. De Gezonde School aanpak wordt door 45 procent van de onderzochte vo-scholen en meer dan 30 procent van de mbo-scholen gebruikt (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2016).

Sporten en bewegen

De Nederlandse Norm Gezond Bewegen (NNGB) geeft aan hoeveel lichaamsbeweging minimaal nodig is voor de instandhouding en verbetering van de gezondheid. Volgens deze norm zouden jongeren van 12 tot 18 jaar dagelijks minimaal een uur matig intensief lichamelijk actief moeten zijn. De norm is voor 18-plussers iets soepeler, zij moeten minimaal een half uur matig intensieve activiteit verrichten op minstens vijf dagen van de week. Ruim een kwart (26 procent) van de 12- tot 18-jarigen voldeed in 2015 aan deze norm. Dit is vergelijkbaar met de situatie in 2014. Als jongeren niet voldoen aan de norm betekent dit niet dat zij helemaal niet bewegen. Van de jongeren die niet voldeden aan de norm was 37 procent semi-actief. Zij zijn op minimaal 1 en maximaal 6 dagen volgens deze norm actief. Ook dit percentage is vergelijkbaar met 2014 (CBS, 2015o).

Figuur 4.6 **Bewegen volgens de NNGB naar jaartal**



Bron: CBS, 2015.

Bij de NNGB gaat het niet alleen om sporten maar om meerdere vormen van bewegen. Van de jongeren tussen de 12 en 18 jaar geven zeven op de tien aan dat zij minimaal één keer in de week sporten. De minister van VWS heeft de Gezondheidsraad gevraagd om advies uit te brengen over de bestaande beweegnorm. Daarvoor is een commissie met experts opgesteld. Het advies verschijnt naar verwachting in het voorjaar van 2017 (Ministerie van VWS, 2016b).

Langdurig zitten heeft risico's voor de gezondheid, bijvoorbeeld overgewicht, type 2 diabetes en vervroegde sterfte. Jongeren tussen de 12 en 20 jaar zitten met bijna 10,5 uur het meest op een dag. Activiteiten die hieraan bijdragen zijn zitten tijdens de les, computeren, huiswerk maken of tabletgebruik. Kinderen van 4 tot 12 jaar zitten 3 uur minder, namelijk 7,3 uur gemiddeld per dag. Uit het *Trendrapport Bewegen en Gezondheid* uitgebracht door TNO blijkt dat jongeren niet voldoende bewegen (TNO, 2015).

Sportbeleid

Sinds 2012 bestaat het programma Sport en Bewegen in de Buurt (SBB). Het programma wil in 2016 2900 voltijds 'buurtsportcoaches' aan het werk hebben die activiteiten organiseren en gemeenten stimuleren om het sport- en beweegaanbod te vergroten. Het programma bevat ook de subsidieregeling Sportimpuls waarbinnen lokale sport- en beweegaanbieders projectsubsidie kunnen aanvragen (Toelichting VWS, 2016). In 2015 zijn 2.897 voltijds buurtsportcoaches ingetekend. Er zijn geen gegevens over de resultaten en effecten van de inzet van buurtsportcoaches (Pulles e.a., 2015).

De Sportimpuls regeling bevat twee specifieke tweejarige projecten: Kinderen sportief op gewicht (KSG) en Jeugd in lage inkomensbuurten (JLI). In 2014 richtte 48 procent van de projecten binnen Sportimpuls KSG zich op kinderen van 0 tot 4 jaar en 52 procent op kinderen van 12 tot 18 jaar. Van de projecten binnen JLB richtte in 2014 83 procent zich op jeugd in de leeftijd van 4 tot 12 jaar en 60 procent op 12- tot 23-jarigen. In de leeftijdscategorie van 0 tot 4 jaar was dit 5 procent (Pulles e.a., 2015). Het is nog te vroeg om te kunnen vaststellen welke resultaten er geboekt zijn. De rapportages daarover worden in de tweede helft van 2017 verwacht (Toelichting VWS, 2016).

Bewegingsonderwijs levert een bijdrage aan een actieve en gezonde levensstijl voor kinderen. Hieraan wordt landelijk aandacht besteed. Momenteel bestaan er geen richtlijnen voor het aantal uren bewegingsonderwijs per week. Het ministerie van OCW heeft begin 2015 het Plan van aanpak bewegingsonderwijs gelanceerd dat meer uren per week voor het vak bewegingsonderwijs moet opleveren. Het doel is dat in 2017 iedere basisschoolleerling minimaal twee lesuren bewegingsonderwijs per week krijgt,

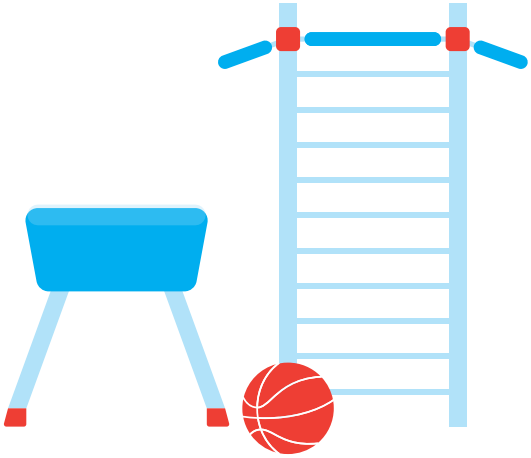
waarbij wordt gestreefd naar drie lesuren per week (Ministerie van OCW, 2015). Begin 2016 is tevens een wetsvoorstel ingediend om ten minste drie uur bewegingsonderwijs per week verplicht te stellen, gegeven door een vakleerkracht. Daaronder valt ook zwemles (*Kamerstukken II 2015/16*, 34 420, nr. 2.).

Sport- en speelruimte

Buitenspelen is onmisbaar voor de fysieke, cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Als kinderen niet buiten spelen kan dit negatieve gevolgen hebben voor hun gezondheid, bijvoorbeeld overgewicht, depressies en een slechte motoriek. Kinderen spelen de laatste jaren steeds minder vaak buiten als gevolg van digitalisering en weinig uitdagende speelruimtes. Maar ook de angst van ouders voor het verkeer en kinderlokkers draagt eraan bij dat kinderen minder vaak buiten spelen (Hajer, 2015).

Buitenspelen gebeurt echter niet alleen buiten schooltijden, maar ook tijdens school op schoolpleinen. Leerlingen zijn gematigd positief over hun schoolplein, zij geven het schoolplein gemiddeld een 7. Het merendeel van de leerlingen speelt niet of slechts een enkele keer buiten schooltijd op het schoolplein. Zij geven gemiddeld een 3,6 voor de avontuurlijkheid, mooiheid en grootheid van het schoolplein. Wel geeft 74 procent van de leerlingen aan dat zij liever buiten spelen dan binnen (Wesselius e.a., 2015).

Door de decentralisatie zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het gezins- en jeugdbeleid, waarin sport en spel zijn vertegenwoordigd. Het Platform Ruimte voor de Jeugd heeft in 2016 tien punten ontwikkeld waarmee gemeenten kunnen investeren in een zogenoemde pedagogische 'civil society', waarin de jeugd volop speelruimte heeft. Een van de punten is het faciliteren van goede speelmogelijkheden in elke wijk, voor alle leeftijden en voor verschillende soorten spel. Door Ruimte voor de Jeugd en International Play Association wordt vanaf juni 2016 twee keer per jaar een Speelforum georganiseerd, om te debatteren over de speelkansen van kinderen (Ruimte voor de Jeugd, 2016).



Cultuur

In de afgelopen jaren is fors bezuinigd op cultuursubsidies. De staatssecretaris van OCW stelde in zijn nieuwe visie op het cultuurbeleid in 2011 desondanks voldoende te investeren om kinderen en jongeren op het gebied van cultuur een goede basis te bieden (Ministerie van OCW, 2011). Het programma Cultuureducatie met kwaliteit moet scholen en culturele instellingen in staatstellen de kwaliteit van cultuureducatie te verstevigen. Relatief weinig jongeren maken nu gebruik van het bestaande aanbod van kunst en cultuur. Dit komt deels door het type aanbod, maar ook omdat instellingen de ervaring en kennis van jongeren nog te weinig inzetten om hun leeftijdsgenoten aan zich te binden. Om het cultuuronderwijs verder te versterken wordt er een vervolg gegeven aan het programma Cultuureducatie met kwaliteit in de periode 2017–2020 (*Kamerstukken II* 2015/16, 32 820 nr. 181).

De overheid investeert ook in de toegankelijkheid van de actieve cultuurdeelname van kinderen. Het aantal kinderen dat opgroeit in een gezin met een langdurig laag inkomen is in 2015 toegenomen (paragraaf 4.3 van dit domein gaat dieper in op armoede). Uit geldgebrek konden 150.000 kinderen niet deelnemen aan actieve vrijetijdsbesteding, zoals zingen, sporten, muziek maken of toneelspelen. Met het Jeugdcultuurfonds wordt een deel van de kinderen uit gezinnen die in armoede leven ondersteund, in samenwerking met gemeenten. In 2011 werden ruim 1.200 kinderen gesteund door het Jeugdcultuurfonds, in 2015 gaat het om ruim 6.300 kinderen. Eind 2015 zijn er in totaal 124 gemeenten aangesloten bij het Jeugdcultuurfonds. Het streven van het jeugdcultuurfonds is om in 2016 10.000 kinderen te bereiken (Jeugdcultuurfonds, 2016).

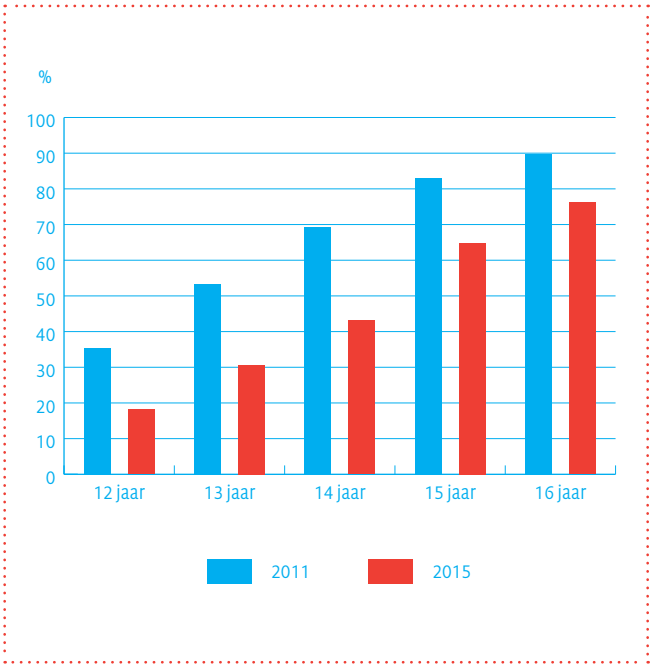
Middelengebruik

Gezondheid hangt samen met leefgewoonten. Ongezonde leefgewoonten zoals drinken en roken kunnen zowel op korte als op lange termijn gezondheidsproblemen met zich meebrengen. In 2015 geeft 45 procent van de 12- tot en met 16-jarige scholieren aan weleens alcohol te hebben gedronken. Ruim 25 procent geeft aan in de afgelopen maand alcoholhoudende dranken te hebben gedronken en bijna 18 procent heeft ervaring met het drinken van meer dan 5 glazen alcohol bij één gelegenheid. Alcohol wordt het meest gedronken door scholieren op vmbo-basis/kaderberoepsgericht en het minst onder scholieren op het vwo (Trimbos Instituut, 2016a).

Tussen 2011 en 2015 is het aantal scholieren van 12 tot en met 16 jaar dat ooit alcohol heeft gedronken fors gedaald, van 66 procent naar 45 procent. Deze daling was voor het eerst ook zichtbaar bij 16-jarigen. Ook is de afgelopen vijf jaar het aantal jongeren dat in

de afgelopen maand alcohol heeft gedronken afgenomen, evenals het aantal jongeren dat ervaring heeft met het drinken van meer dan 5 glazen alcohol bij één gelegenheid.. Daarentegen is het aantal jongeren dat in het ziekenhuis belandt als gevolg van te veel alcoholgebruik, het zogenoemde comazuipen, in 2015 opnieuw met 20 procent gestegen (Trimbos Instituut, 2016b). De startleeftijd waarop jongeren gaan drinken is de laatste vijf jaar significant omhooggegaan (Trimbos Instituut, 2016a).

Figuur 4.7 **Alcoholgebruik ooit in het leven jongeren 12 tot 18 jaar**

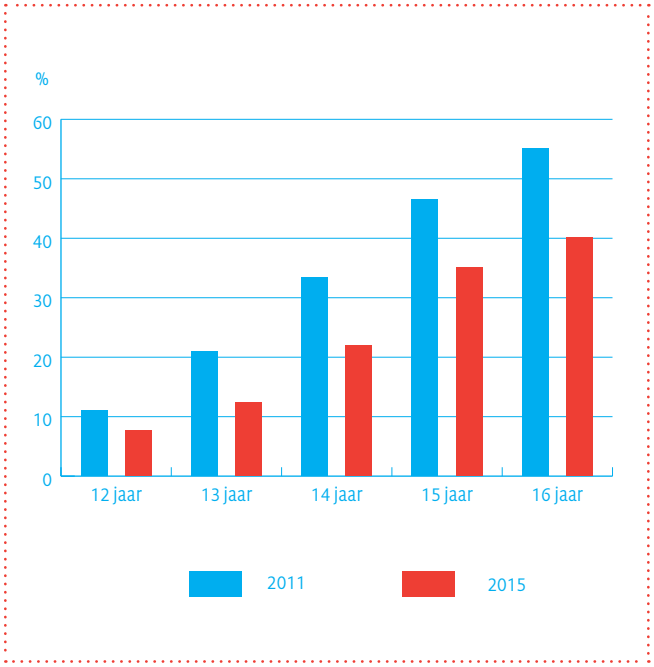


Bron: Trimbos Instituut.

Als jongeren roken dan gaat het vaak om sigaretten. Niet alleen roken, maar ook het meeroken kan schadelijk zijn voor de gezondheid. Bijna 23 procent van de scholieren van 12 tot en met 16 jaar heeft in 2015 ooit gerookt, 3 procent rookt dagelijks. Ten opzichte van 2011 is het percentage scholieren in 2015 dat ooit heeft gerookt gedaald met 10 procent en het aantal scholieren dat dagelijks rookt gehalveerd. Scholieren van 12 tot en met 16 jaar starten later met roken, met uitzondering van de 12-jarigen (Trimbos Instituut, 2016a).

Iedere dag beginnen ongeveer 100 kinderen met roken. Eind 2015 is daarom de campagne 'Op weg naar een rookvrije generatie' gestart door de Hartstichting, KWF Kankerbestrijding en het Longfonds. Het doel van de campagne is dat kinderen die vanaf 2017 worden geboren kunnen opgroeien zonder tabaksrook en de verleiding om te gaan roken. Om dit te bereiken krijgen jonge ouders betere voorlichting en ondersteuning, maar wordt bijvoorbeeld ook gelobbyd om scholen en sportverenigingen rookvrij te maken (Een rookvrije generatie, 2016).

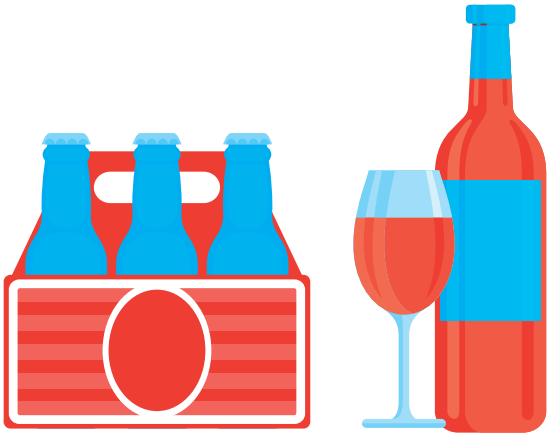
Figuur 4.8 **Roken ooit in het leven jongeren 12 tot 18 jaar**



Bron: Trimbos Instituut.

De Drank- en Horecawet stelt de leeftijdsgrens voor verkoop van alcoholhoudende dranken en sigaretten op 18 jaar. In het voorjaar van 2015 is er een onderzoek uitgevoerd naar de naleving hiervan, waarbij jongeren van 17 jaar oud probeerden alcohol of tabak te kopen. De totale naleving voor de verkoop van alcohol bedraagt 21,5 procent en voor de verkoop van tabak meer dan 27 procent. In de meeste gevallen slaagden de jongeren van 17 jaar er dus in om alcohol en tabak te kopen. De naleving van de leeftijdsgrens blijkt het hoogst bij supermarkten en slijterijen. Bij het merendeel van de aankooppogingen wordt niet gevraagd naar een identiteitsbewijs (Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, 2015). Van de 16- en 17-jarige jongeren die alcohol hebben gedronken in 2015 maakt 83 procent gebruik van sociale bronnen om alcohol te kunnen verkrijgen. 61 procent doet dit via vrienden en 52 procent krijgt alcohol van hun ouders (Schelleman-Offermans e.a., 2015). In 2015 zijn 1104 jongeren door gemeenten beboet omdat zij in het openbaar alcohol bij zich hadden.

Uit een onderzoek in 2016 van het CBS naar de meningen van jongeren over alcoholgebruik blijkt dat de helft van de 15- tot 18-jarigen de grens van 18 jaar te hoog vindt voor zwak



alcoholhoudende dranken, zoals bier en wijn. Deze 15- tot 18-jarigen hadden direct met de invoering van de leeftijdsgrens te maken. 42 procent van deze jongeren vindt de leeftijdsgrens precies goed. De leeftijdsgrens voor sterke drank vindt maar 8 procent van de 15- tot 18-jarigen te hoog, bijna 70 procent vindt de leeftijdsgrens voor sterke drank precies goed. Naast leeftijd is eigen alcoholgebruik sterk bepalend voor de mening over de leeftijdsgrens van 18 jaar. Jongeren onder de 18 jaar die weleens alcohol drinken vinden vaker dat de leeftijdsgrens te hoog is voor zwak alcoholhoudende dranken dan jongeren die niet drinken (Arends & Van Beuningen, 2016).

Sinds 2014 kan harder worden opgetreden bij overtreding van het verkoopverbod van tabaksproducten aan minderjarigen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit constateerde in 2015 onder verkopers van alcohol en tabak 251 overtredingen op leeftijdsgrenzen . Alle overtredingen hebben geleid tot een maatregel. Tevens is 11 keer de *three-strikes-out* maatregel opgelegd, een tijdelijk verkoopverbod voor onder andere supermarkten, tankstations, tabaksspeciaalzaken, horecabedrijven en evenementen (Toelichting VWS, 2016). Daarnaast blijkt dat sportkantines de handhaving van de leeftijdsgrens voor het kopen van alcohol niet geheel naleven. In 2015 was het nalevingspercentage 8,5 procent. Om extra aandacht te besteden aan het terugdringen van alcohol in sportkantines financiert het ministerie van VWS een traject van NOC*NSF en kinderarts Nico van der Lely met als focus preventie van alcoholgebruik in de sportkantine onder de jeugd. Daarnaast heeft de staatssecretaris van VWS de directeuren van de grootste sportbonden opgeroepen werk te maken van correcte naleving van de leeftijdsgrens in sportkantines(Toelichting VWS, 2016).

Het gebruik van een e-sigaret of shisha-pen is schadelijk voor de luchtwegen. In mei 2016 is de nieuwe Tabakswet in werking getreden die een implementatie is van de Tabaksproductenrichtlijn (Stb. 2016, 178). Daarmee is een leeftijdsgrens van 18 jaar en een reclameregime voor e-sigaretten met nicotine in de Tabakswet opgenomen. In 2015 hebben namelijk meer scholieren van 12 tot en met 16 jaar een e-sigaret of shisha-pen gebruikt dan een gewone sigaret. Onder de 12-jarigen heeft al 21 procent ervaring met de e-sigaret (Trimbos Instituut, 2016a). Tevens wordt vanaf 2020 een rookverbod ingevoerd op schoolpleinen. Momenteel heeft 53 procent van de middelbare scholen een rookvrij schoolplein.

Nederland heeft een lange, eigen traditie waar het gaat om drugsbeleid. De kern daarvan wordt al jarenlang rond vijf lijnen vormgegeven: het voorkomen van drugsgebruik, het voorkomen van gezondheidsschade door drugsgebruik, vroegsignalering en kortdurende interventies, zorgen voor adequate behandeling voor verslaafden en schadebeperking. Drugsgebruik komt onder scholieren van 12 tot en met 16 jaar beperkt voor. In 2015 gaf bijna 10 procent van deze jongeren aan ooit in het leven cannabis te hebben gebruikt. Een klein percentage (3 procent) van de scholieren van 12 tot en met 16 jaar heeft ooit enige harddrug gebruikt. Daarvan hebben de meeste scholieren ervaring met XTC, bijna 2 procent. De afgelopen vijf jaar is het aantal scholieren van 12 tot en met 16 jaar dat ooit cannabis heeft gebruikt, gedaald van 14 procent naar 10 procent. Deze daling is zowel bij jongens als meisjes zichtbaar. Het gebruik van xtc blijft in de periode van 2011 tot en met 2015 stabiel op ongeveer 2 procent (Trimbos Instituut, 2016a).

Seksuele gezondheid

Elk jaar worden 200 duizend jongeren in Nederland voor het eerst seksueel actief. De gemiddelde leeftijd waarop minderjarigen voor de eerste keer geslachtsgemeenschap hebben is 16,6 jaar (Nederlands Jeugdinstituut, 2016b). Het merendeel van de jongeren die seksueel actief zijn, gebruikt een anticonceptiemiddel. In 2015 gebruikte bijna de helft van de meisjes vanaf 12 jaar anticonceptiepil (CBS, 2015p). Minder dan 5 procent van de tienermeisjes 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.

Nederland kent vergeleken met andere Europese landen relatief weinig tienermoeders. Dit heeft onder meer te maken met de manier waarop wordt omgegaan met anticonceptie en abortus (Beets & Van den Brakel, 2012). Van de zwangere tienermeisjes koos bijna 63 procent in 2014 voor abortus (Hehenkamp & Wijsen, 2016). Op 1 januari 2015 waren in totaal 2,6 duizend tienermeisjes moeder. Daarbij gaat het zowel om de meisjes die in het afgelopen jaar voor het eerst moeder werden als om meisjes die al moeder waren. Het aantal tienermoeders is de afgelopen vijf jaar gedaald, in 2011 ging het om 3,2 duizend tienermoeders. Ten opzichte van 2014 is wel sprake van een kleine stijging (CBS, 2015r). Het aantal tienermoeders in Nederland is nog nooit zo laag geweest en behoort tot de laagste in de wereld. De daling geldt voor alle

herkomstgroepen. Van alle tienermoeders had in 2015 iets minder dan de helft een allochtone afkomst. Onder meisjes van Antilliaanse en Arubaanse afkomst komt tienerzwangerschap aanzienlijk meer voor dan bij andere groepen. Het aandeel Turkse en Marokkaanse meisjes dat moeder wordt is nu vergelijkbaar met het aandeel autochtone meisjes (Nederlands Jeugdinstituut, 2016c). Het merendeel van de tienermoeders is ongehuwd (CBS, 2014e).

In het kader van seksuele gezondheidsvoorlichting subsidieert de minister van VWS soa-poli's bij de GGD-en. Risicogroepen kunnen daar terecht voor testen en met vragen over seksualiteit. Een van de risicogroepen zijn jongeren tot 25 jaar, omdat zij zich nieuw op de 'markt' begeven. Naast de soa-poli's bij de GGD-en subsidieert VWS landelijke instellingen voor de ondersteuning van deze poli's en voor het ontwikkelen van scholingsprogramma´s die via sociale media en scholen aangeboden kunnen worden aan jongeren. Het is aan de scholen zelf of ze hier al dan niet gebruik van maken. De landelijke instellingen (SOA AIDS NL en Rutgers) ontwikkelen steeds nieuw digitaal voorlichtingsmateriaal voor de verschillende doelgroepen onder jongeren. Hierin is ook aandacht voor onder andere LHBTI, loverboys en ongeplande zwangerschappen. Verder is er een chatfunctie (samenwerking landelijke instellingen en soa-poli's, rivm) en kunnen gebruikers interactief gamen ('Can you fix it'). De website (www.sense.info) wordt goed gevonden en heeft zowel prijzen voor de IT-werking als voor de content gewonnen (Toelichting VWS, 2016).

Wat betreft de seksuele weerbaarheid van jongeren wordt via de monitor 'sociale veiligheid in en rond scholen' iedere twee jaar de sociale veiligheidsbeleving onder leerlingen en leraren gemeten. In de monitor is specifiek aandacht voor LHBTI-leerlingen en docenten en voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dit najaar zal de monitor opnieuw worden uitgebracht (Toelichting VWS, 2016).

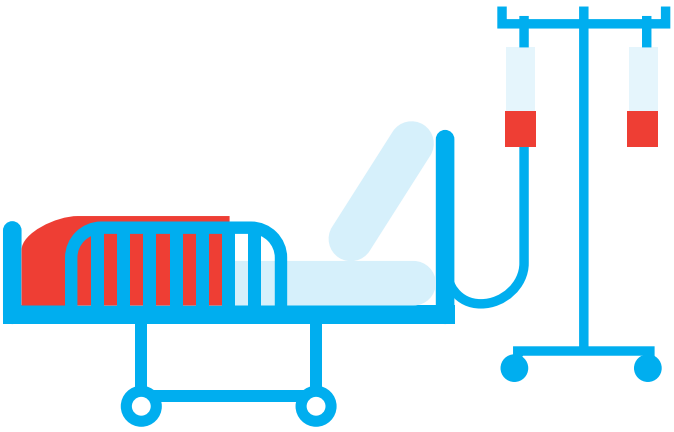
4.4.7 Kinderrechtenbeschouwing

Kinder- en zuigelingensterfte

Verdragsstaten hebben volgens artikel 24 lid 2 onder a IVRK de verplichting om baby- en kindersterfte terug te dringen. 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 nadat het geboren is. Een slechte gezondheid van de moeder zowel tijdens de zwangerschap als na de bevalling kan de kans op zuigelingensterfte vergroten (*General Comment* Nr. 15, par. 18). In de afgelopen jaren is in Nederland een positieve ontwikkeling te zien op dit gebied. De zuigelingensterfte de afgelopen vijf jaar afgenomen. Daarnaast is het aantal jongeren tussen de 15 en 20 jaar dat een niet-natuurlijke dood sterft in 2015 ten opzichte van 2014 zichtbaar gedaald, waar in de drie voorgaande jaren nog sprake was van een stijging. Ook het aantal jongeren dat door een ongeval om het leven komt is in 2015 ten opzichte van 2011 afgenomen.

De discussie over euthanasie bij kinderen ligt (inter)nationaal zeer gevoelig. Het recht op leven (artikel 6 IVRK) maakt duidelijk dat euthanasie slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegepast mag worden. In de *Concluding Observations* van 2015 uitte het VN-Kinderrechtencomité (Comité) haar zorgen over de gebrekkige transparantie en het toezicht op de praktijk in Nederland. Het Comité beveelt zelfs aan te overwegen euthanasie voor minderjarigen af te schaffen (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par 29). Het is daarom positief dat in het RTE-jaarverslag 2015 inzichtelijk is gemaakt om hoeveel euthanasieverzoeken van minderjarigen het gaat. Er bestaan ook zorgen over het inzicht in de praktijk en het toezicht op de medische praktijk van levensbeëindiging van pasgeborenen (Dorscheidt, 2015)

Nederland heeft de aanbeveling van het Comité om euthanasie voor patiënten onder de 18 jaar af te schaffen niet opgevolgd. In Nederland is levensbeëindiging op verzoek bij minderjarigen binnen strikte grenzen toegestaan. Binnen het huidige wettelijke systeem worden kinderen onder de twaalf jaar hiervan uitgesloten, omdat zij wettelijk wilsonbekwaam zijn. Het voorgestelde standpunt van de NVK om de wilsbekwaamheid als criterium te hanteren zou meer rekening houden met de leeftijd en rijpheid (artikel 5 IVRK) van een kind. Maar voorkomen moet worden dat het wilsbekwaamheidscriterium te gemakkelijk wordt gebruikt. Het is daarom positief dat de minister van VWS onderzoek mogelijk maakt om te bezien wat de belangrijkste knelpunten zijn bij de huidige zorg rond het levenseinde in de leeftijdsgroep 1-12 jaar . Ook is het positief dat er een multidisciplinair steunpunt komt voor kinderartsen over zorg rondom het levenseinde.



Toegang tot gezondheidszorg

De overheid heeft de plicht zich in te zetten voor 'de grootst mogelijke mate' van gezondheid en gezondheidsvoorzieningen van kinderen (artikel 24 IVRK; VN-Kinderrechtencomité, 2013b) en voor een toereikende levensstandaard voor de ontwikkeling van het kind (artikel 27 IVRK). Kinderen met een handicap verdienen bijzondere zorg van de overheid (artikel 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 en op genezing gerichte (geneeskundige) geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Sinds 1 januari 2015 is deze zorg overgeheveld van de Zorgverzekeringswet naar de Jeugdwet. Doordat de huidige zorgvormen anders zijn dan de zorgvormen in de jaren ervoor is het niet mogelijk om een vergelijking te maken van de afgelopen vijf jaar.
Het is zorgelijk dat de toegang tot en de verwijzing naar de jeugd-GGZ niet goed verliepen in 2015, waardoor jongeren mogelijk niet de psychische zorg en begeleiding ontvingen die zij nodig hadden. Daarnaast constateert de Kinderombudsman in eigen onderzoek dat gemeenten door besparingen vaker op de stoel van de hulpverlener of behandelaar gaan zitten en bijvoorbeeld ouders onder druk zetten om een goedkoper alternatief te accepteren. Het belang van het kind (artikel 3 IVRK) en het recht op de grootst mogelijk mate van gezondheid en gezondheidszorg kan daardoor ondergeschikt raken aan het financiële of organisatorische belang van de gemeente. Ook liggen de wachttijden voor de specialistische GGZ in 2015 boven de maximale termijnen, waardoor er geen passende en tijdige zorg wordt geboden (Kinderombudsman, 2015).

Het is positief dat de aanbeveling van de Kinderombudsman van 2015 is uitgevoerd om de wachttijden voor de gespecialiseerde GGZ inzichtelijk te maken. Het is van belang dat de wachttijden in de toekomst ook geanalyseerd worden, om te weten of gemeenten in staat zijn tijdig hulp te bieden aan kinderen en jongeren met psychische problemen.

De grote bureaucratische druk voor ouders met kinderen die veel zorg nodig hebben is problematisch. Mantelzorg is op zichzelf al zeer intensief. Het is voor ouders en kinderen van groot belang dat de toegang tot zorg, hulp en ondersteuning door externen goed is geregeld. Het is mogelijk dat kinderen door de bureaucratische druk buiten de boot vallen.

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. Zo moeten staten systemen opzetten en ontwikkelen voor de verzameling van data die accuraat, gestandaardiseerd en een realistische weergave van de situatie zijn (VN-Kinderrechtencomité, 2003b). Het is zorgelijk dat er geen recente cijfers zijn over het aantal jongeren in Nederland dat een of meerdere handicaps heeft. Tot 2015 vonden centrale indicatiestellingen merendeel door het CIZ plaats. Het is onduidelijk of kinderen met een handicap na de transitie in de jeugdzorg nog geregistreerd worden. Registratie is van belang, aangezien het gevaar bestaat dat deze kinderen anders uit beeld verdwijnen en niet de benodigde aandacht krijgen.

In de Kinderrechtenmonitor 2014 heeft de Kinderombudsman aangedrongen haast te maken met de ratificatie van het *VN Verdrag inzake de rechten van personen een handicap*. Nederland heeft dit verdrag in juni 2016 geratificeerd. De ratificatie zorgt voor ondersteuning van het IVRK. Het specifiek op kinderen gerichte artikel 7 van het verdrag stelt dat de belangen van het kind de eerste overweging vormen bij alle beslissingen betreffende kinderen met een beperking. Daarnaast is in artikel 4 bepaald dat staten verplicht zijn te waarborgen en te bevorderen dat volwassenen en minderjarigen met een handicap zonder enige vorm van discriminatie op grond van hun handicap alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen. Wel heeft het College voor de Rechten van de Mens in het advies aan de Tweede Kamer zorgen geuit over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-Gehandicaptenverdrag. De wetsvoorstellen getuigen niet van het gevoel dat Nederland een volledig inclusieve samenleving tot stand

heeft willen brengen. Daarnaast wijst het College voor de Rechten van de Mens erop dat alle regelgeving in lijn met het verdrag moet zijn, terwijl Nederland nog niet alle wet- en regelgeving heeft aangepast. Daardoor wordt onvoldoende rekening gehouden met het uitgangspunt dat mensen en kinderen met een beperking die zelf geen besluiten kunnen nemen ondersteuning nodig hebben, in plaats van dat anderen de beslissing nemen.

Bovendien is er geen sprake van volledige toegankelijkheid tot gebouwen (CRM, 2014a). Het doel is juist dat met de ratificatie van het VN-Gehandicaptenverdrag kinderen met een handicap als volwaardig onderdeel van de samenleving worden beschouwd. Het Facultatief Protocol bij het VN-Gehandicaptenverdrag is nog niet ondertekend en geratificeerd, waardoor er nog geen individueel klachtrecht bestaat op grond van dat verdrag. Het is positief dat de ratificatie van het facultatief protocol wordt bekeken in samenhang met de ratificatie van onder andere het derde facultatief protocol inzake het individueel klachtrecht bij het IVRK. Het maken van een inschatting of en welke gevolgen het protocol eventueel zou hebben voor Nederland kan gecompliceerd zijn. Toch is het wenselijk dat beide facultatieve protocollen spoedig geratificeerd worden, zodat kinderen een schending van de rechten in de verdragen kunnen voorleggen aan het Comité voor de rechten van personen met een handicap respectievelijk het VN-Kinderrechtencomité.

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. Het aantal jongeren dat zelfmoord pleegt vanwege een psychische stoornis is in 2015 ten opzichte van 2011 toegenomen. In deze periode was tot 2013 sprake van een toename terwijl de laatste jaren juist sprake is van een daling. In de *Concluding Observations* voor Nederland uit het VN-Kinderrechtencomité ook zijn zorgen over het hoge aantal jongeren dat zelfmoord pleegt (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 44(d)). Het door het VN-Kinderrechtencomité aanbevolen onderzoek in Nederland naar de oorzaken van zelfdoding onder jongeren heeft ZonMw inmiddels gedaan in opdracht van de minister van VWS.

Ondanks de lichte daling in 2015 is het zorgelijk dat de afgelopen vijf jaar veel kinderen medicatie gebruiken tegen ADHD. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de *Concluding Observations* (par. 44 (a)-(c)) aangegeven bezorgd te zijn over de toename van het aantal kinderen dat wordt gediagnostiseerd met ADHD en over gegevens over onterechte diagnoses van kinderen met ADHD waardoor onnodige medische behandeling plaatsvindt. Het is positief dat

de Gezondheidsraad in 2014 de toename van het gebruik van medicatie bij kinderen met ADHD heeft geconstateerd en dat er in november 2015 een plan van aanpak is gemaakt om via verschillende acties te bewerkstelligen dat jongeren zoveel mogelijk gepaste zorg ontvangen. Het is van belang dat er actuele cijfers zijn over het aantal kinderen met ADHD, zodat kan worden bezien of alleen de kinderen die gediagnostiseerd zijn met ADHD-medicatie krijgen dan wel of sprake is van overmedicalisering.

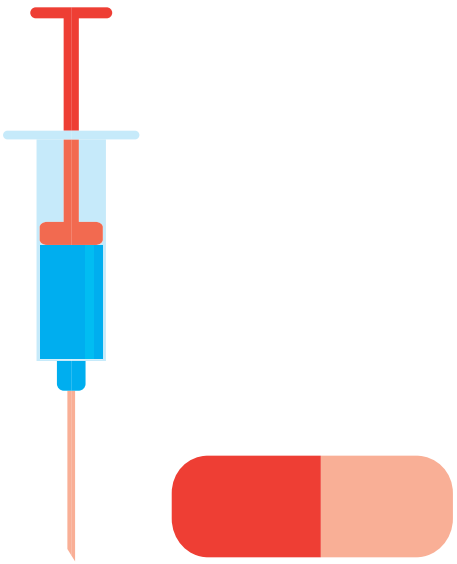
Leefstijl

Kinderen hebben volgens artikel 24 van het IVRK het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid. In het licht van dit artikel is het zorgelijk dat sinds begin jaren tachtig het aandeel jongeren met overgewicht sterk is toegenomen. Omdat de Gezondheidsraad in 2015 de nieuwe 'Richtlijnen goede voeding' heeft uitgebracht, die zijn vertaald naar nieuwe 'Richtlijnen Schijf van Vijf', is het niet mogelijk om van het eetgedrag van jongeren een vergelijking te maken over de afgelopen jaar. Minder dan de helft van de jongeren tussen de 4 en 20 jaar voldoet in 2015 aan deze nieuwe richtlijnen. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in haar *Concluding Observations 2015* aanbevolen dat alle kinderen in Nederland toegang moeten hebben tot informatie en onderwijs over voeding en tot gezonde voeding. Het is positief dat de Nederlandse overheid belang hecht aan het bevorderen van een gezonde leefstijl van de jeugd, waardoor er de afgelopen jaren verschillende programma's zijn uitgevoerd om het voedingsaanbod op scholen te verbeteren.

Volgens artikel 31 IVRK heeft ieder kind recht op vrije tijd, spelen en op deelname aan culturele en artistieke activiteiten. *General Comment* Nr. 17 noemt factoren voor een optimale speelomgeving (VN-Kinderrechtencomité, 2013a, par. 32). Zo moet een ruimte om te spelen vrij zijn van de controle door volwassenen. Het is van belang dat kinderen leren omgaan met alledaagse en niet altijd te vermijden risico's. Zonder ervaringen kan een kind niet leren omgaan met risico's, kinderen hebben

voor hun ontwikkeling minder toezicht nodig van ouders zoals het VN-Kinderrechtencomité opmerkt. Ook is het van belang om schoolpleinen uitdagender te maken, om het spelen op schoolpleinen te stimuleren. Dit zal eraan bijdragen dat kinderen meer gaan bewegen. Ruim een op de tien 12- tot 18-jarigen in Nederland heeft last van overgewicht. Dit is zorgelijk, mede omdat jongeren tussen de 12 en 20 jaar het meest zitten op een dag. Deels komt dit doordat kinderen veel op school zitten en huiswerk maken, maar computeren en tabletgebruik slokken ook veel tijd op.. In dit kader is het positief dat er in het beleid van de overheid aandacht is voor sporten , waarbij projecten zich ook richten op kinderen met overgewicht en kinderen in lage inkomensbuurten.

Op grond van artikel 33 IVRK hebben kinderen het recht op bescherming tegen drugs en psychotrope middelen. Daarom is het positief dat de startleeftijd waarop jongeren gaan drinken en roken de afgelopen vijf jaar omhoog is gegaan en dat steeds minder jongeren daadwerkelijk drinken, roken en drugs gebruiken. Van de jongeren die drinken heeft daarentegen bijna 18 procent ervaring met het drinken van meer dan 5 glazen bij één gelegenheid. De naleving van leeftijdsgrens voor alcohol en tabak ligt onder de 30 procent en in de sportkantines zelfs onder de 10 procent. Het VN-Kinderrechtencomité heeft zijn zorgen geuit over het grote aantal kinderen dat misbruik maakt van alcohol, tabak en drugs. De naleving van de minimumleeftijdsgrens dient meer aandacht te krijgen, wil de verhoging van de leeftijdsgrens effectief zijn. Het VN-Kinderrechtencomité beveelt Nederland aan om kinderen en jongeren voldoende informatie te geven en vaardigheden te leren om roken, drinken en drugsgebruik tegen te gaan (VN-Kinderrechtencomité 2015, par.46 en 47 (b)).



4.5 Caribisch Nederland

4.5.1 Armoede

Armoede is onverminderd een van de grootste zorgpunten in Caribisch Nederland. In de afgelopen vijf jaar zijn het inkomen per familie en de koopkracht flink achteruitgegaan. Geschat wordt dat 60 procent van de bevolking onder de armoedegrens leeft (CRM, 2014b). De belangrijkste oorzaken zijn de lage inkomens en de hoge prijzen. De armoede heeft gevolgen voor de gezondheidszorg en de veiligheid op de eilanden (Meerjarenprogramma 2015-2018). Veel ouders moeten meerdere banen combineren om rond te komen. Ouders werken veel en maken lange dagen. Dit gaat ten koste van de aandacht en verzorging voor hun kinderen. Om de armoede op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba te bestrijden, krijgen gezinnen sinds 1 januari 2016 een inkomensafhankelijke kinderbijslag. De kinderbijslag is een financiële bijdrage van de Rijksoverheid voor de kosten van het levensonderhoud voor ouders met thuiswonende kinderen onder de achttien jaar in Caribisch Nederland. Deze kinderbijslag komt in plaats van de vroegere fiscale tegemoetkoming voor kinderen (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3). Het gevolg van de invoering van de kinderbijslag is dat meer gezinnen bereikt worden. Ouders die geen gebruik kunnen maken van fiscale kinderkorting kunnen op deze manier toch een tegemoetkoming van de overheid krijgen voor de onderhoudskosten van hun kind. Naar schatting konden 2.000 kinderen profiteren van deze fiscale tegemoetkoming. Met de invoering van de kinderbijslag is de schatting dat 5.000 kinderen kunnen profiteren (*Kamerstukken II* 2014/15, 34 275, nr. 3). Om het verbeteren van kinderrechten in het gebied een grotere impuls te geven, is 3,3 miljoen dollar beschikbaar gesteld (Rijksdienst Caribisch Nederland, 2016).

4.5.2 (On)gelijke behandeling

Een ander groot aandachtspunt is de bestaande ongelijkheid en ongelijke behandeling tussen bewoners in Caribisch Nederland en bewoners in Europees Nederland. Sinds 10 oktober 2010 vallen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba onder de Rijksoverheid. In de transitieperiode was er al sprake van verschillen tussen de bewoners, maar toch blijft de ongelijke behandeling een zorgpunt. Zo zijn bijvoorbeeld de wet- en regelgeving op het gebied van kinderen, zoals zwangerschapsverlof, vaderschapsverlof en kinderbijslag voor de bewoners in Caribisch Nederland minder gunstig dan voor de bewoners in Europees Nederland (Toelichting Kloosterboer, 2016). Het College voor de Rechten van de Mens geeft echter aan dat verschillen in zekere zin te rechtvaardigen zijn. Het

gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in de Nederlandse Grondwet is niet bedoeld om het maken van onderscheid te verbieden, maar is bedoeld als waarborg om ervoor te zorgen dat mogelijk onderscheid tussen personen of situaties niet op een willekeurige manier wordt gemaakt (CRM, 2016). Het VN-Kinderrechtencomité heeft in zijn Concluding Observations een aanbeveling gedaan dat Nederland alle noodzakelijke maatregelen moet nemen om te garanderen dat alle kinderen in het Koninkrijk dezelfde rechten kunnen genieten zonder discriminatie. Hierbij moet speciale aandacht worden besteed aan de kinderen in Caribisch Nederland die de toegang hebben tot dezelfde rechten als de kinderen in Europees Nederland (CRC, 2015).

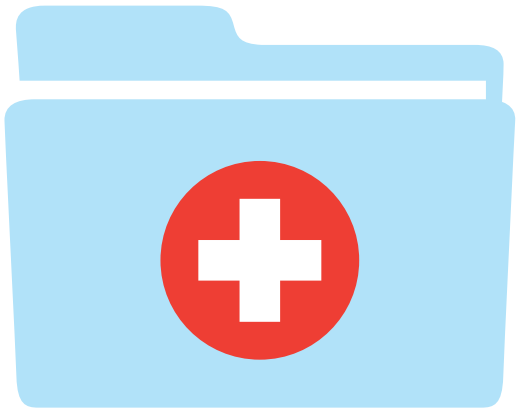
4.5.3 Psychische zorg en middelengebruik

Uit het jaarverslag over 2015 van de Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland (SVP-CN) blijkt dat er, net als in 2014, steeds meer aandacht komt voor de zorg voor kinderen en jongeren. De samenwerking tussen ketenpartners over de kwaliteitsverbetering rondom jeugd GGZ op Bonaire heeft meer aandacht gekregen (SVP-CN, 2016). Zo vindt er nu een goede samenwerking plaats met stakeholders als Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland.

In de huidige situatie blijkt het in Caribisch Nederland niet goed mogelijk is om adequate GGZ zorg te leveren aan jongeren tussen de 10 en 18 jaar. De voornaamste knelpunten hebben betrekking op de seksuele gezondheid, overgewicht en leefgewoonten van kinderen. Daarom hebben de SVP-CN en de Jeugdgezondheidszorg Caribisch Nederland in samenwerking met de Expertisecentra Onderwijs Zorg op de drie eilanden een business case geschreven voor een residentiële voorziening op Bonaire voor jongeren in Caribisch Nederland (SVP-CN, 2016). Met die nieuwe residentiële voorziening heeft de totale jeugdzorgketen dan ook een voorziening voor de zwaarste doelgroep. Het uitgangspunt is dat de GGZ-jeugdzorg in Caribisch Nederland zodanig is ingericht dat primair ambulante zorg verleend wordt en zo nodig (tijdelijk) gebruik wordt gemaakt van opname. Eind 2015 heeft het Zorgverzekeringskantoor Caribisch Nederland (ZVK) het plan goedgekeurd en opdracht gegeven te starten met de voorbereidingen. De voorziening moet halverwege 2017 haar deuren openen (SVP-CN, 2016).

4.5.4 Kinderrechtenbeschouwing

In de afgelopen jaren is te zien dat welvaart en welzijn onder druk staan in Caribisch Nederland. De kleinschaligheid van de eilanden zorgt voor problemen met betrekking tot specialisaties in de gezondheidszorg en voor beperkte mogelijkheden voor sport, recreatie en vrije tijd. In vergelijking met Europees Nederland zijn de BES-eilanden zeer arm. Op zowel Bonaire, als op Sint-Eustatius en Saba groeien veel kinderen op in armoede (Kloosterboer,



2013). Uit artikel 27 IVRK blijkt dat de staten die partij zijn een zekere beleidsvrijheid voor de verwezenlijking van de toereikende levensstandaard hebben. Er moet wel een minimumniveau gewaarborgd worden. Staten moeten op grond van lid 3 van deze bepaling passende maatregelen nemen die gericht zijn op het helpen van ouders met programma's voor bijstand en ondersteuning van kinderen, met name met betrekking tot voeding, kleding en huisvesting. Het VN-Kinderrechtencomité heeft Nederland uitdrukkelijk aangespoord maatregelen te nemen om te zorgen dat alle kinderen in het Koninkrijk kunnen profiteren van de armoedebestrijding (CRC, 2015). De invoering van de inkomensafhankelijke kinderbijslag per 1 januari 2016 is positief en moet bijdragen aan de waarborging van deze toereikende levenstandaard.

Op grond van artikel 24 IVRK heeft Nederland een plicht om te waarborgen dat ieder kind zijn recht op de best mogelijke gezondheid en gezondheidsvoorzieningen moet kunnen uitoefenen. Dit vraagt om concrete maatregelen van de overheid. Het vergaren van informatie en specifieke data valt hieronder. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba kampen met een gebrek aan informatie over gezondheidsaspecten. Daarnaast blijkt de toegang tot de (jeugd)gezondheidszorg een probleem en moet de zorg voor kinderen met een beperking sterk verbeteren. De grootste zorgen zijn er over seksuele gezondheid, overgewicht en leefgewoonten van kinderen. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat in alle gemeenten van Nederland, dus ook in de Caribische gemeenten, kinderen gelijke toegang moeten hebben tot hoogwaardige diensten die worden geleverd, met name in de gezondheidszorg, in overeenstemming met de geldende normen (VN-Kinderrechtencomité, 2015).

4.6

Conclusies en aanbevelingen

4.6.1 Conclusies

Armoede

Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit, is de afgelopen jaren toegenomen en dat is een zorgelijke ontwikkeling. Tussen 2011 en 2014 is het totaal aantal kinderen in armoede met 80 duizend toegenomen. In 2014 ging het om 421 duizend kinderen van 0 tot 18 jaar. Voor 131 duizend van hen geldt dat ze langdurig, dat wil zeggen vier jaar of langer in een gezin wonen onder de lage-inkomensgrens. Het risico op armoede is het grootst voor kinderen in eenoudergezinnen en in niet-westerse huishoudens. Armoede belemmert de participatie en ontwikkelkansen van kinderen. Het is positief dat het Rijk in 2015 en 2016 opnieuw extra budget heeft vrijgemaakt, maar minder gunstig is dat dit geen geoormerkt geld is. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen welk armoedebeleid zij voeren en daarom maakt het voor kinderen uit in welke gemeente ze wonen. Positief is dat gemeenten steeds vaker het kindpakket, geïntroduceerd door de Kinderombudsman, inzetten. Het bereik onder de doelgroep is hierbij nog wel een knelpunt. Ook moeten gemeenten jongeren en kinderen actiever betrekken bij de invulling van het pakket. Om de aanpak van armoede verder te verbeteren is het ook nodig de effectiviteit van het kindpakket in kaart te brengen.

Dakloze jongeren en opvang

Ook in 2015 zijn er geen duidelijke cijfers over het aantal jongeren zonder vaste woon-of verblijfplaats buiten de maatschappelijke opvang. Het aantal kinderen in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is eveneens onbekend. Geschat wordt dat er jaarlijks zo'n 4.300 kinderen in de vrouwenopvang en zo'n 3.000 kinderen in de maatschappelijke opvang terecht komen. Voor kinderen in de opvang zijn de laatste jaren methodes ontwikkeld om deze groepgerichte aandacht en begeleiding te bieden. Deze methodes zijn hard nodig. Kinderen komen namelijk met hun ouders mee naar de opvang en zijn niet geregistreerd als een zelfstandige cliënt met een eigen toegang tot het zorg- en hulpverleningssysteem.

Gezondheid

De overgrote meerderheid van de Nederlandse jongeren beoordeelt hun gezondheid als goed tot zeer goed. In Nederland is de vaccinatiegraad al jaren hoog, waarmee vanaf de geboorte al wordt bijgedragen aan een goede gezondheid van kinderen. Daarnaast is de zuigelingensterfte de afgelopen vijf jaar afgenomen en komen steeds minder kinderen te overlijden. Meldingen van euthanasie blijken in Nederland weinig voor te komen, in de periode 2002 tot en met 2015 zijn zeven gevallen van euthanasie bij minderjarigen van 12 tot 18 jaar gemeld. De discussie over euthanasie voor kinderen van 1 tot 12 jaar is volop gaande en lijkt zorgvuldig te worden gevoerd.

Sinds januari 2015 is de GGZ overgeheveld van de Zorgverzekeringswet naar de Jeugdwet, waardoor de verantwoordelijkheid voor de GGZ en jeugd-GGZ sindsdien ligt bij de gemeente. De toegang tot en de verwijzing naar de jeugd-GGZ verliepen in 2015 op veel plaatsen niet goed. Jongeren en ouders worden doorverwezen van de ene naar de andere afdeling binnen een gemeente. Er bestaat onduidelijkheid over wie de regie heeft en de aanmeldwachttijd voor gespecialiseerde jeugd-GGZ zonder verblijf ligt ruim boven de maximale termijn.

Per januari 2015 is de Algemene Wet Bijzondere Ziekten komen te vervallen en is een deel daarvan overgegaan naar de Jeugdwet en een deel naar de Wet Langdurige Zorg. De grote bureaucratische druk voor ouders met kinderen die veel zorg nodig hebben is problematisch. Het is voor zieke of gehandicapte kinderen en hun ouders van groot belang dat de toegang tot zorg, en naast mantelzorg ondersteuning door derden, goed is geregeld.

Het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is op 14 juli 2016 in werking getreden. De ratificatie van het verdrag zorgt voor ondersteuning van het IVRK. Het facultatief protocol bij het verdrag heeft Nederland nog niet ondertekend, waardoor er nog geen individueel klachtrecht bestaat op grond van het VN-Gehandicaptenverdrag.

Het aandeel jongeren met overgewicht schommelde de afgelopen vijf jaar. Ruim een op de tien jongeren van 12 tot 18 jaar in Nederland is in 2015 te zwaar. Minder dan de helft van de kinderen en jongeren tussen de 4 en 20 jaar voldoet in 2015 aan de nieuwe 'Richtlijnen goede voeding' en 'Richtlijnen Schijf van Vijf'. Een positieve ontwikkeling vormen de verschillende programma's die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd om het aanbod van eten en drinken op scholen te verbeteren. Het overgrote deel van de jongeren tussen de 12 en 18 jaar voldoet in 2015 niet aan de

Nederlandse Norm Gezond Bewegen, onder meer doordat ze de laatste jaren steeds minder vaak buiten spelen. De laatste vijf jaar is het aantal kinderen dat wordt gesteund door het Jeugdcultuurfonds gestegen van ruim 1.200 tot ruim 6.300 kinderen. Deze positieve ontwikkeling laat onverlet dat het leeuwendeel van de 150.000 kinderen in armoede beperkt toegang heeft tot culturele activiteiten.

De afgelopen vijf jaar is het aantal scholieren van 12 tot en met 16 jaar dat ooit alcohol heeft gedronken fors gedaald. Ondanks de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van alcohol en tabak komen jongeren van 16 en 17 jaar via sociale bronnen gemakkelijk aan alcohol. In mei 2016 is de nieuwe Tabakswet in werking getreden, waarmee een leeftijdsgrens van 18 jaar en een reclameregime voor e-sigaretten met nicotine in de wet is opgenomen. Drugsgebruik onder scholieren van 12 tot en met 16 jaar komt relatief weinig voor.

Caribisch Nederland

Armoede blijft een van de grootste problemen in Caribisch Nederland. Per 1 januari 2016 is ter bestrijding van de armoede onder kinderen een inkomensafhankelijke kinderbijslag ingevoerd. Dit is belangrijk voor gezinnen op de BES-eilanden, omdat de voorziening bijdraagt aan de ontwikkelingskansen en armoedebestrijding onder gezinnen met kinderen. De impact van deze voorziening moet in de komende tijd goed worden gemonitord. De ongelijke behandeling blijft een zorgpunt. Zo zijn bijvoorbeeld de wet- en regelgeving op het gebied van kinderen, zoals zwangerschapsverlof, vaderschapsverlof en kinderbijslag voor de bewoners in Caribisch Nederland minder gunstig dan de bewoners in Europees Nederland.

De psychiatrische zorg heeft de afgelopen jaren enkele veranderingen ondergaan. Door betere samenwerking tussen ketenpartners op Bonaire en meer aandacht voor de kwaliteit van geboden zorg op Saba en Sint-Eustatius kan gemakkelijker worden ingespeeld op de specifieke zorgbehoeften van de jeugd.

4.6.2 Aanbevelingen

Leefomstandigheden

1. Betrek kinderen en jongeren actief bij het vormgeven van het kindpakket en vergroot het bereik van het kindpakket onder de doelgroep.
2. Maak inzichtelijk hoeveel jongeren jaarlijks geen vaste woon- of verblijfsplaats hebben.
3. Verbeter de registratie van en gerichte hulp aan kinderen in de maatschappelijke opvang.

Gezondheid

4. Gemeenten moeten de toegang tot de jeugd-GGZ vanuit de wijkteams verbeteren, zodat kinderen de psychische zorg en begeleiding ontvangen die zij nodig hebben. Daarbij is van belang dat er duidelijkheid bestaat over wie de regie heeft, dat er voldoende expertise in de wijkteams is om op tijd op te schalen naar gespecialiseerde hulp, en dat wachttijden worden beperkt.
5. Indicatiestellende instanties zoals gemeenten en het CIZ moeten de bureaucratische drempels tot zorg voor zieke of gehandicapte kinderen en hun ouders zoveel mogelijk beperken.
6. Om de toegekende rechten in het onlangs in werking getreden VN-Gehandicaptenverdrag te kunnen realiseren, dient de overheid te onderzoeken hoeveel kinderen een of meerdere handicaps hebben en op korte termijn het facultatief protocol bij het verdrag te ondertekenen en te ratificeren.
7. Het ministerie van VWS en de gemeenten moeten meer aandacht besteden aan de promotie van buitenspelen , onder andere door het creëren en monitoren van goede speelvoorzieningen.

Caribisch Nederland

8. Het Rijk moet een brede aanpak voor het armoedeprobleem in Caribisch Nederland ontwikkelen.
9. Investeer in de psychologische en psychiatrische zorg voor de jeugd op de BES-eilanden, zodat zij adequate hulp kunnen krijgen.
10. Monitor de invloed van de recent ingevoerde inkomensafhankelijke kinderbijslag op het armoedeniveau in Caribisch Nederland.

Domein 5

Onderwijs

5.1 Inleiding
5.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag
5.3 Onderwijsdeelname en onderwijsniveau
5.4 Passend onderwijs
5.4.1 Passend onderwijs
5.4.2 Passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs
5.4.3 Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)
5.4.4 Kinderrechtenbeschouwing
5.5 Toegang tot onderwijs
5.5.1 Schoolverzuim en 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
5.8 Mediagebruik en school
5.8.1 Mediagebruik en school
5.8.2 Digitalisering van het onderwijs
5.8.3 Privacy van kinderen in het onderwijs
5.8.4 Digitale geletterdheid
5.8.5 Kinderrechtenbeschouwing
5.9 Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen
5.9.1 Aard en omvang
5.9.2 Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg
5.9.3 Kinderrechtenbeschouwing
5.10 Caribisch Nederland
5.10.1 Kwaliteit van het onderwijs
5.10.2 Leerplicht
5.10.3 Taalontwikkeling
5.10.4 LHBTI-kinderen
5.10.5 Kinderrechtenbeschouwing
5.11 Conclusies en aanbevelingen
5.11.1 Conclusies
5.11.2 Aanbevelingen

5.1

Inleiding

Ieder kind heeft recht op goed onderwijs dat past bij zijn capaciteiten. Dit domein focust op de toegang tot onderwijs en de kwaliteit ervan in Nederland. Aparte aandacht is er voor het passend onderwijs, maar ook voor thuiszitters en voortijdig schoolverlaters. Als het om de kwaliteit gaat, brengt dit domein in kaart hoe het zit met zwakke scholen, maar ook met de sociale kwaliteit van het onderwijs en de veiligheid op scholen. Digitale geletterdheid en onderwijs in behandelinstellingen krijgt extra aandacht.

5.2

Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag

Het recht op onderwijs is neergelegd in artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag. Volgens dit verdragsartikel dienen de staten die partij zijn dit recht op basis van gelijke kansen te verwezenlijken. Dit betekent dat alle kinderen gelijke kansen en mogelijkheden moeten krijgen om naar school te gaan. De basiselementen van het recht op onderwijs worden in de onderdelen van artikel 28 lid 1 IVRK genoemd. Zo moet de overheid basisonderwijs verplichten en aan alle kinderen gratis aanbieden. De ontwikkeling van diverse soorten voortgezet onderwijs (algemeen- en beroepsonderwijs) moet worden aangemoedigd en dat onderwijs moet toegankelijk zijn voor ieder kind. Verdragsstaten moeten daarvoor passende maatregelen treffen, zoals gratis voortgezet onderwijs en waar nodig financiële bijstand. Hoger onderwijs moet toegankelijk zijn al naar gelang de capaciteiten van kinderen. 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 ervoor zorgen dat kinderen daadwerkelijk naar school gaan en dat het aantal voortijdig schoolverlaters vermindert. Artikel 28 lid 2 IVRK stelt dat de verdragsstaten alle passende maatregelen nemen om te verzekeren dat de discipline die een school handhaaft geen inbreuk maakt op de menselijke waardigheid van het kind. Dit betekent dat de school een veilige omgeving moet zijn, waarin geen geweld wordt gebruikt tegen kinderen door bijvoorbeeld leerkrachten.

Artikel 29 IVRK noemt de onderwijsdoelstellingen. Onderwijs moet gericht zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en vermogens van het kind. Verder wijst het artikel op het belang van mensenrechteneducatie, het bijbrengen van eerbied voor de ouders, culturele achtergronden, taal en waarden, de natuurlijke omgeving en op de culturele achtergrond van anderen. Het volgen van onderwijs dient het kind voor te bereiden op een verantwoord leven in de samenleving. Ouders en anderen 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 waarin 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 het onderwijs en de scholen. Scholen moeten toegankelijk zijn voor alle kinderen, dus ook voor arme kinderen, kinderen die opgesloten zitten, kinderen die geen verblijfsvergunning hebben en kinderen met een extra ondersteuningsvraag, zoals kinderen met een handicap of met leer- en/of gedragsproblemen. Daarnaast moet de overheid volgens artikel 2 IVRK alle passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat kinderen worden beschermd tegen alle vormen van discriminatie (artikel 2 lid 2 IVRK), 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

In Nederland gaan bijna alle kinderen van 4 tot 18 jaar naar school.

overweging te vormen (artikel 3 lid 1 IVRK). Artikel 6 IVRK behelst het recht op ontwikkeling waarbij het belang van onderwijs evident is. Het recht om gehoord te worden over beslissingen die hen aangaan op grond van artikel 12 IVRK, is ook van toepassing op het onderwijs. Deze bepaling maakt onderdeel uit van participatierechten waartoe ook artikel 17 IVRK (het recht op informatie en daarbij de rol van massamedia) behoort dat stelt dat ieder kind recht heeft op toegang tot informatie en materialen van verschillende bronnen. In het bijzonder heeft ieder kind recht 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 van 4 tot 18 jaar naar school. 4-jarigen zijn nog niet verplicht om naar school te gaan, maar bijna alle kinderen starten al wel op deze leeftijd hun onderwijsloopbaan. Vanaf 5 jaar geldt dat ze leerplichtig zijn. In Nederland zijn kinderen tot hun 16e leerplichtig, beschikken ze daarna niet over een startkwalificatie dan moeten ze volgens de kwalificatieplicht onderwijs volgen tot ze 18 jaar zijn of totdat ze een startkwalificatie hebben (Rijksoverheid, 2016). Een startkwalificatie houdt in minimaal een diploma op vwo, havo of mbo 2 niveau.

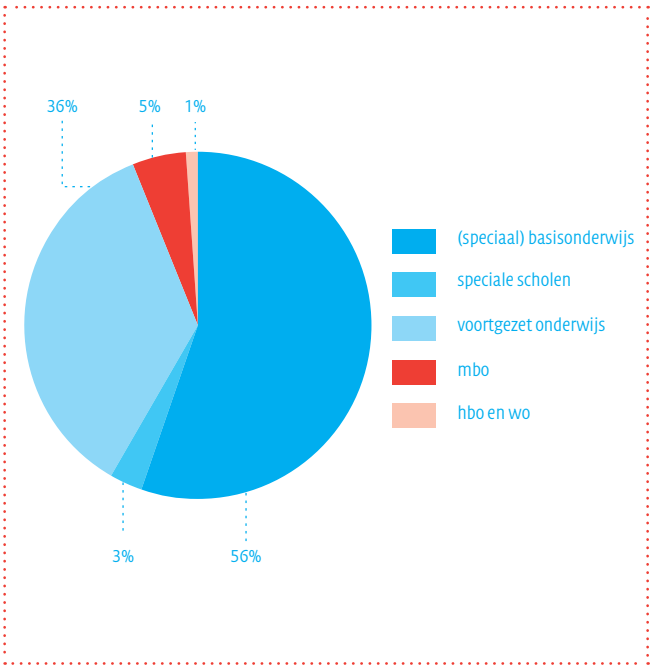
Minderjarige vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, moeten onder dezelfde voorwaarden als andere jongeren in Nederland onderwijs volgen. Wanneer de vreemdeling 18 jaar wordt, mag hij of zij geen nieuwe opleiding starten als hij of zij niet rechtmatig in Nederland verblijft. Als zij voor hun achttiende verjaardag een opleiding zijn begonnen, mogen zij die wel afmaken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

In het schooljaar 2015-2016 hebben bijna alle 4- tot 18-jarigen een opleiding in het door de overheid bekostigde onderwijs gevolgd. De kinderen voor wie dat niet geldt, gaan bijvoorbeeld naar een particuliere school of een school in het buitenland. Of het betreffen kinderen die al dan niet ten onrechte thuiszitten.

Van de 4- tot 18-jarigen die in het schooljaar 2015-2016 onderwijs hebben gevolgd, zijn 1,5 miljoen kinderen naar een basisschool of een speciale basisschool gegaan en 71 duizend kinderen naar een speciale school voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs. Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs is vergeleken met het schooljaar 2011-2012 gedaald en ditzelfde geldt ook voor de leerlingen op de speciale scholen voor basisonderwijs. Het aantal leerlingen op speciale scholen voor voortgezet onderwijs is daarentegen in deze jaren licht gestegen. Alleen ten opzichte van 2014-2015 is sprake van een lichte daling (CBS, 2015-2016a).

In het schooljaar 2015-2016 zijn 957 duizend tieners naar het voortgezet onderwijs gegaan en 124 duizend naar het middelbaar beroepsonderwijs. Een klein deel van de jongeren (1 procent) heeft voor hun 18e een opleiding in het hoger onderwijs gevolgd. Hierbij gaat het vooral om het hoger beroepsonderwijs (CBS, 2015-2016b).

Figuur 5.1 Leerlingen (0 tot 18 jaar) naar onderwijssoort, 2015/'16*



Bron: CBS.
** Cijfers zijn voorlopig.*

Kinderen die naar het speciaal onderwijs gaan, hebben meer ondersteuning nodig dan het reguliere onderwijs kan bieden. Met de invoering van het Passend Onderwijs is per 1 augustus 2014 een onderverdeling gemaakt in vier clusters:

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

Met de invoering van het Passend Onderwijs vormen de scholen die gericht zijn op cluster 3 en 4 samen met de reguliere scholen regionale samenwerkingsverbanden. Dit zijn de clusters waar de meeste leerlingen naar toe gaan. Cluster 1 en 2 zijn landelijk georganiseerd. Dit heeft te maken met de specialistische expertise en het aantal kinderen dat naar dit type onderwijs gaat (Passend Onderwijs, 2016).

Dertig procent van de leerlingen binnen het speciaal onderwijs heeft auditieve en communicatieve beperkingen dan wel visuele beperkingen. De overige 70 procent volgt speciaal onderwijs voor gehandicapte en langdurig zieke kinderen, of voor kinderen met stoornissen en gedragsproblemen. Binnen het voortgezet speciaal onderwijs is die verhouding veel schever. Daar behoort 90 procent tot de groep moeilijk lerende, zeer moeilijk opvoedbare of psychisch langdurig zieke kinderen (CBS, 2015-2016c).

Het onderwijsniveau in Nederland neemt al jaren toe en steeds meer mensen zijn hoogopgeleid. De komende jaren zal deze ontwikkeling doorzetten; zo is het aandeel hoogopgeleiden onder 25- tot 35-jarigen twee keer zo groot als onder 65- tot 75-jarigen (CBS, 2015a). Van de huidige minderjarige jongeren is nog niet bekend welk niveau zij uiteindelijk zullen behalen. Wel geeft het onderwijs dat 15-jarigen volgen een indicatie. In 2015-2016 heeft 49 procent van de 15-jarigen een vmbo-opleiding gevolgd en 42 procent een havo- of vwo-opleiding. In de afgelopen vijf jaren zijn deze aandelen weinig veranderd. Ten opzichte van schooljaar 2005-2006 is sprake van een lichte afname van het aantal 15-jarige vmbo-ers, toen was dit nog 52 procent. Tegelijkertijd is het aandeel havisten en vwo-ers iets toegenomen van 18 naar 22 procent voor havo en van 18 naar 20 procent voor vwo (CBS 2015-2016d).

Uit het laatste rapport van de Inspectie van het Onderwijs en uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) naar het Nederlandse onderwijsstelsel, blijkt dat de kansenongelijkheid in het onderwijs oploopt (Onderwijsinspectie, 2016; OECD, 2016). Leerlingen met laagopgeleide ouders maar met dezelfde intelligentie als leerlingen van hoger opgeleide ouders, stromen vaker door naar een lager onderwijsniveau vergeleken met de leerlingen van hoger opgeleide ouders. De kinderen van lager opgeleide ouders krijgen lagere basisschooladviezen en de adviezen worden minder vaak bijgesteld op basis van de eindtoets. Kinderen met laagopgeleide ouders volgen dus niet altijd het onderwijs dat aansluit op hun intelligentie.

5.4 Passend onderwijs

5.4.1 Doorontwikkeling en knelpunten 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 voorgezet onderwijs (VO), het speciaal onderwijs (SO) en het middelbaar onderwijs (Mbo). Sinds 1 januari 2016 zijn het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (pro) ook onderdeel geworden van het passend onderwijs.

Het aantal leerlingen (absoluut en percentueel) in het speciaal onderwijs (so) en speciaal basisonderwijs (sbo) is gedaald. Deze daling is in het schooljaar 2014-2015 sterker dan in voorgaande jaren. In het voortgezet speciaal onderwijs (vs) dalen de leerlingen in 2014-2015 voor het eerst.

Het doel van het passend onderwijs is dat leerlingen zoveel mogelijk in het regulier onderwijs een passende plek krijgen. Bovendien is de bedoeling om het aantal kinderen dat thuis zit omdat er geen passende onderwijsplek is, terug te dringen (Ministerie van OCW, 2015a). In de achtste en negende voortgangsrapportage over het passend onderwijs meldt het ministerie dat het aantal leerlingen (absoluut en percentueel) in het speciaal onderwijs (so) en speciaal basisonderwijs (sbo) is gedaald.

Deze daling in het schooljaar 2014-2015 is sterker dan in voorgaande jaren. In het voortgezet speciaal onderwijs (vs) dalen de leerlingen in 2014-2015 voor het eerst (Negende voorgangsrapportage, juni 2015). Dat kan erop wijzen dat scholen en samenwerkingsverbanden zich inspannen om meer leerlingen een passende plek in het regulier onderwijs te geven. Paragraaf 5.5 gaat in op het terugdringen van het aantal thuiszitters.

Maatwerk

In het passend onderwijs hebben scholen de zorgplicht om een goede onderwijsplek te bieden aan alle leerlingen die een vorm van ondersteuning nodig hebben. Het samenwerkingsverband waarin regionale scholen samenwerken maakt passend onderwijs in de regio mogelijk door te zorgen voor samenhangende voorzieningen binnen en tussen scholen. Samenwerkingsverbanden ontvangen van de Rijksoverheid hiervoor budget voor leerlingen die extra ondersteuningsbehoeften hebben (Rijksoverheid, 2015b). Daarmee is de leerlinggebonden financiering via het 'rugzakje' komen te vervallen (zie Kinderrechtenmonitor 2015). Ook beslist het samenwerkingsverband of een leerling toelaatbaar is tot het speciaal basisonderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs (Informatiepunt passend onderwijs, 2015).

Een knelpunt in de achtste voortgangsrapportage van het ministerie van OCW zijn de grote verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden. De reden hiervoor is volgens het ministerie dat niet alle scholen en samenwerkingsverbanden de ruimte benutten die het wettelijk kader hen biedt. Het gaat dan om de ruimte om maatwerkmogelijkheden te ontwikkelen en hiervoor samenwerkingen aan te gaan (Achtste voortgangsrapportage, december 2015). Bijvoorbeeld de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs en maatwerk in de samenwerking tussen zorg en onderwijs (Negende voortgangsrapportage, juni 2016). Voor die laatste vorm van maatwerk zie paragraaf 5.5.

Het ministerie van OCW heeft eind 2015 aangekondigd de mogelijkheden voor maatwerk te willen verruimen, door onderwijs op een andere locatie dan de school toe te staan.

In het kader van maatwerk is het ook relevant om een aantal conclusies aan te halen uit een onderzoek uitgevoerd in 2015 in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Uit dit onderzoek naar de stand van zaken rond passend onderwijs, blijkt dat niet alle samenwerkingsverbanden een dekkend aanbod van voorzieningen hebben. Ook blijkt dat er bij besturen en schooldirecties nog onduidelijkheid bestaat over wanneer en voor wie de zorgplicht in werking treedt en voor wie een ontwikkelingsperspectief opgesteld moet worden (zie Jepma & Beekhoven, 2015). Zowel meer maatwerk als een zorgvuldige uitvoering van de zorgplicht betroffen twee belangrijke aandachtspunten uit het laatste rapport van de Kinderombudsman over passend onderwijs (Kinderombudsman, 2015). Dit rapport is uitgebreider besproken in de Kinderrechtenmonitor 2015.

Het ministerie van OCW heeft eind 2015 aangekondigd de mogelijkheden voor maatwerk te willen verruimen, door onderwijs op een andere locatie dan de school toe te staan. Onder verantwoordelijkheid van de school zou een leerling in uitzonderlijke gevallen een deel van het onderwijsprogramma elders mogen volgen (*Kamerstukken II 2015/16, 31135, 58*). In de negende voortgangsrapportage staat dat de vormgeving van onderwijs op een andere locatie nader wordt uitgewerkt in een wetsvoorstel (Negende voortgangsrapportage, juni 2015).

Leerrecht

De Kinderombudsman concludeerde in 2013 dat maatwerk een omslag vereist van 'leerplicht' naar 'leerrecht' (Kinderombudsman 2013). Naar aanleiding van die conclusie heeft de Tweede Kamer om een onderzoek gevraagd naar het leerrecht (*Kamerstukken II 2015/16, 34300 VIII*). Het onderzoek richt zich op vragen als 'wat is leerrecht?' en 'welke huidige belemmeringen zijn er bij het realiseren van het leerrecht?'. Ook zal het onderzoek ingaan op mogelijk nieuwe regelingen bij de verankering van het leerrecht en de juridisch toegevoegde waarde daarvan (Huisman & Zoontjes 2016). De tiende voortgangsrapportage zal de resultaten bevatten.

Relevant in dit kader is dat in april 2016 het wetsvoorstel 'Vaststellen van het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief voor leerlingen na overeenstemming met de ouders' is ingediend (*Kamerstukken II* 2015/16, 34446, 2). Doel van deze wet is dat de maatregelen om de leerling op maat ondersteuning te bieden (het handelingsdeel) als onderdeel van het ontwikkelingsperspectief, alleen maar kan worden vastgesteld nadat de school daarover met de ouders overeenstemming heeft bereikt.

Bureaucratie

Voor goed passend onderwijs is onnodige bureaucratie een knelpunt, concluderen zowel de achtste als de negende voortgangsrapportage van het ministerie van OCW. Het terugdringen van de knelpunten is nog niet overal gelukt (Kuiper, Van Loon-Dikkers & Ledoux, 2015). Volgens het ministerie is er wel extra aandacht voor (Achtste Voortgangsrapportage, december 2015). Het onnodige papierwerk speelt vooral in het voortgezet speciaal onderwijs bij het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen.

Naar aanleiding van een bericht dat een speciale school leerlingen weigert wegens bureaucratie, zei de staatssecretaris van OCW in 2016 dat dit onwenselijk is en in strijd met de wet. De school moet alle aangemelde leerlingen een passend aanbod doen. Daarbij hoort ook het aanvragen van een toelaatbaarheidsverklaring bij het samenwerkingsverband. Volgens de staatssecretaris blijkt uit positieve voorbeelden dat een samenwerkingsverband ook zonder veel bureaucratische rompslomp kan bepalen of een leerling toelaatbaar is. Ook wees hij op de acties om bureaucratie rond passend onderwijs te verminderen ((*Kamerstukken II* 2015/16, 2016Z04248). Samenwerkingsverbanden waar veel bureaucratie bestaat, zullen daarop worden aangesproken (*Aanhangsel van de Handelingen II* 2015/16, 493).

Vragen en klachten over passend onderwijs

De Kinderombudsman heeft in 2015 aanbevolen om de informatievoorziening over passend onderwijs te verbeteren. Naar aanleiding van een toezegging van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, heeft de ouderorganisatie Ouders&Onderwijs een informatietoets ontwikkeld. Deze toets moet samenwerkingsverbanden helpen om ouders beter te informeren (Achtste voortgangsrapportage 2015).

Tegelijk met de inwerkingtreding van de Wet Passend Onderwijs kunnen ouders ook kosteloos gebruik maken van een onderwijsconsulent. Zij spelen een bemiddelende rol tussen ouders en school bij problemen rond plaatsing, schorsing of verwijdering van leerlingen die een extra ondersteuningsbehoefte hebben (Onderwijsconsulenten, 2016). Deze onderwijsconsulenten helpen ook als kinderen langdurig thuiszitten zonder uitzicht op een onderwijsplaatsing.

Wanneer ouders in conflict zijn met een school en eventuele bemiddeling of advies van een onderwijsconsulent niet tot een oplossing leidt, kunnen ouders hun geschil voorleggen aan de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO). Deze geschillen worden alleen in behandeling genomen als ze betrekking hebben op de toelating van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, de verwijdering van alle leerlingen of de vaststelling en bijstelling van het ontwikkelingsperspectief voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De GPO kan slechts niet-bindende adviezen uitbrengen aan schoolbesturen. In 2015 heeft de GPO 36 uitspraken gepubliceerd naar aanleiding van voorgelegde geschillen (Onderwijsgeschillen, 2016). De procedures bij een geschillencommissie zijn sneller dan bij de rechter, een voordeel omdat het kind in veel gevallen zonder onderwijs thuis zit (Mertens, 2015).

In 2015 heeft de GPO 36 uitspraken gepubliceerd naar aanleiding van voorgelegde geschillen.

De GPO heeft door haar uitspraken een helder en consistent toetsingskader geformuleerd. Zo heeft de GPO uitspraken gedaan over wat onder aanmelding valt, wat onder extra ondersteuningsbehoefte moet worden verstaan en hoe het bevoegd gezag die behoefte moet beoordelen (Sperling & Wigger, 2016). De GPO is tijdelijk ingesteld. Het is nog onduidelijk wanneer de geschillencommissie ontbonden zal worden (Sperling & Wigger 2016; Dekker, 2016).

Ervaringen van leerkrachten en docenten

In 2015 en 2016 is er onder 1.668 leerkrachten en docenten uit het primair en voortgezet onderwijs onderzoek uitgevoerd naar hun ervaringen met passend onderwijs. Leerkrachten en docenten geven aan dat op hun school de meeste of zelfs alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte het moeilijk hebben, ondanks de hulp die zij op school krijgen. De meeste leerkrachten en docenten hebben te weinig tijd om deze leerlingen goed te helpen. Bovendien geven veel leerkrachten en docenten aan dat ze minder aandacht besteden aan 'gewone' leerlingen, omdat er veel tijd gaat naar de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het merendeel van de leerkrachten en docenten ervaart een hoge werkdruk door de invoering van passend onderwijs (DUO Onderwijsonderzoek, 2016).

Binnen het evaluatieprogramma passend onderwijs van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) wordt ook onderzoek gedaan naar de impact van passend onderwijs op het school- en klasniveau. In het voorjaar van 2017 komen hiervan de eerste resultaten beschikbaar (Negende voortgangsrapportage, juni 2016).

5.4.2 Passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs

Passend onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is anders georganiseerd dan het primair en voortgezet onderwijs. Vanwege de schaalgrootte nemen de mbo-instellingen geen deel aan de samenwerkingsverbanden. Ook geldt voor mbo-instellingen geen zorgplicht. Desondanks zijn zij op grond van de Wet gelijke behandeling verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking. De mbo-instellingen moeten zelf bij aangeven welke extra ondersteuning ze kunnen bieden, zodat studenten weten welke extra ondersteuning zij kunnen verwachten.

Mbo-instellingen sluiten met alle studenten een onderwijsovereenkomst af. In deze contracten worden ook eventuele afspraken over extra ondersteuning en begeleiding neergelegd. De intake-medewerkers, docenten en onderwijsteams zijn via scholing voorbereid om passend onderwijs vorm te geven. Het ministerie van OCW vindt dat mbo-instellingen goed van start zijn gegaan met het passend onderwijs en hun studenten dit onderwijs goed kunnen aanbieden (Achtste voortgangsrapportage, 2015). Ook al is er sprake van een goede start, de mbo-instellingen zijn nog in een ontwikkelproces. Dit mag er volgens de minister van OCW niet toe leiden dat studenten niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben (*Aanhangsel van de Handelingen II* 2015/16, 1255).

De Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB) heeft vanaf juni tot september 2016 69 klachten behandeld van mbo-studenten die zonder geldige reden geweigerd zijn.

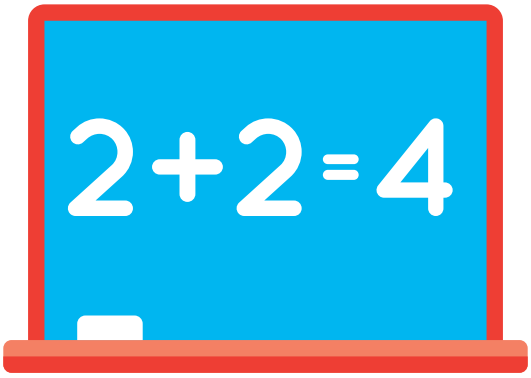
Naar aanleiding van Kamervragen over krantenartikelen waarin staat dat mbo-opleidingen leerlingen met beperkingen weren, geeft de minister van OCW aan dat niet bekend is hoeveel jongeren vanwege psychische of lichamelijke beperkingen zijn afgewezen voor een mbo-opleiding, maar dat de klachten wel duidelijk maken dat niet alle studenten tevreden zijn over de ondersteuning die ze krijgen. De Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB) heeft vanaf juni tot september 2016 69 klachten behandeld van mbo-studenten die zonder geldige reden geweigerd zijn (JOB, 2016a). Volgens de JOB ontbreekt duidelijke regelgeving waardoor studenten met de juiste vooropleiding ten onrechte worden geweigerd. In de negende voortgangsrapportage staat dat ongeveer een vijfde van de studenten die ondersteuning ontvangt hierover ontevreden is. JOB heeft onder meer aanbevolen om de afstemming tussen intake-medewerkers en docenten te verbeteren (JOB, 2016b).

5.4.3 Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro)

Op 1 augustus 2015 is de wet 'Integratie lwoo en pro in passend onderwijs' (*Staatsblad* 2015, 149) in werking getreden. Hiermee vallen het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en praktijkonderwijs (pro) onder de verantwoordelijkheid van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs. Op deze manier kan goed afgewogen worden welke ondersteuning het beste bij een leerling past (*Kamerstukken II* 2011/12, 33106, nr. 3). Het invoeringsproces van de wet verloopt in drie stappen: op 1 januari 2016 zijn lwoo en pro ingepast in het passend onderwijs. Daarna volgt in 2016 een besluit of de budgetten van lwoo en pro worden gelijkgetrokken. Per 1 augustus 2018 zullen de criteria en duur voor lwoo(-licenties) worden losgelaten. Het wetsvoorstel hiertoe wordt voorbereid. Het is de bedoeling om de criteria voor pro ook los te laten, maar daarvoor is nog geen datum bekend. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) doet onderzoek naar de voortgang van het invoeringsproces van de wet Integratie lwoo en pro passend onderwijs (Passend onderwijs, 2016b; Eimers, Kennis & Voncken, 2016 en Negende Voortgangsrapportage, juni 2016).

5.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

De invoering van het passend onderwijs is een grote en belangrijke verandering in het onderwijs van de afgelopen vijf jaar. De doelstelling van het passend onderwijs – zoveel mogelijk kinderen krijgen een passende plek in het regulier onderwijs – sluit in principe aan bij de normen uit het VN-Kinderrechtenverdrag. Volgens de onderwijsartikelen uit het IVRK (art. 28 en 29) moet klassikaal en inclusief onderwijs voor ieder kind het uitgangspunt zijn. Ook voor de kinderen met een beperking of een specifieke onderwijsbehoefte. Waar nodig hebben zij recht op extra begeleiding of ondersteuning. Als blijkt dat het onderwijs op school (tijdelijk) niet mogelijk is, dan moet worden gezocht naar een passend alternatief. In General Comment Nr. 4 benadrukt het VN-Kinderrechtencomité bovendien dat kinderen met een handicap dezelfde kansen moeten hebben op het volgen van basis-, hoger en voorgezet onderwijs, waar mogelijk in het reguliere onderwijs (*General Comment* Nr. 4 (2003), par. 19).



Positief is dat scholen en samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid en de urgentie voelen om een oplossing te zoeken als het volgen van onderwijs niet vanzelfsprekend is (Kinderombudsman, 2015b). Zowel bij scholen en samenwerkingsverbanden als bij het ministerie van OCW is er in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor (het belang van) maatwerkoplossingen. Het kind komt hierdoor meer centraal te staan en dat is vanuit kinderrechtelijk perspectief een stap vooruit. Er zijn echter ook verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden in de mate waarin mogelijkheden voor maatwerk worden ontwikkeld. Hoe succesvol scholen en samenwerkingsverbanden zijn in het ontwikkelen van maatwerk, is van groot belang voor het slagen van passend onderwijs. Een andere belangrijke vraag is die van de impact van passend onderwijs op het niveau van de klas. Is het altijd mogelijk om in de ondersteuningsbehoeften van kinderen te voldoen? Inclusief onderwijs is het uitgangspunt, maar dat mag niet ten koste van de ontwikkelkansen van kinderen. Om die reden is het vanuit kinderrechtelijk perspectief niet altijd beter om een kind onder te brengen in regulier onderwijs als zijn ontwikkelkansen in speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs beter zijn.

De Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) speelt een belangrijke rol bij de invoering van de Wet Passend Onderwijs. De GPO is de enige eerstelijns instantie die op verschillende vlakken duidelijkheid brengt door het creëren van een toetsingskader. Wel is het de vraag of de GPO, die aanvankelijk tijdelijk is ingesteld, blijft bestaan. Zolang de GPO nodig is om de toegang tot het passend onderwijs te verbeteren, is het vanuit kinderrechtelijk perspectief van belang dat de GPO niet wordt opgeheven.

De geluiden over het passend onderwijs bij mbo-instellingen zijn wisselend. Door het ministerie van OCW wordt enerzijds gesteld dat er een goede start is gemaakt met de invoering van passend onderwijs in deze instellingen, anderzijds klinken ontevreden geluiden van studenten met een beperking die ondersteuning ontvangen. De minister van OCW heeft daarop aangegeven dat er nog sprake is van een proces van invoering van het passend onderwijs. De doorontwikkeling van het passend onderwijs in het mbo-onderwijs is voor de komende jaren een punt van aandacht.

5.5

Toegang tot onderwijs

In Nederland moeten jongeren naar school tot zij een startkwalificatie hebben gehaald of 18 jaar zijn geworden. Een startkwalificatie is een diploma op vwo, havo of mbo 2 niveau. Als een jongere van school gaat zonder startkwalificatie, krijgt de gemeente hiervan een melding. Een leerplichtambtenaar in de gemeente moet ervoor zorgen dat de leerling weer terug naar school gaat, eventueel met hulp van jeugdhulpverlening. Jongeren ouder dan 18 jaar, die geen startkwalificatie hebben, vallen onder de RMC-wetgeving (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie). In totaal bestaan er 39 RMC-regio's waar verschillende gemeenten onder vallen (RMC Net, 2016). Elke regio heeft één contactgemeente die de melding en registratie coördineert van voortijdig schoolverlaters door scholen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016).

In de onderstaande tabel is per opleidingsniveau te zien hoe hoog het percentage schoolverlaters met startkwalificatie is. Over de hele linie zijn de percentages iets hoger dan vorig jaar (Toelichting OCW, 2016).

Tabel 5.2 **Percentage schoolverlaters met startkwalificatie in het schooljaar 2014-2015**

schoolsoort	Totaal aan schoolverlaters	Startkwalificatie behaald	Aandeel startkwalificatie
havo 5	6.519	6.031	93%
vwo 6	5.263	4.868	92%
mbo2	33.260	22.564	68%
mbo3	43.331	38.220	88%
mbo4	59.047	49.939	85%

Bron: Toelichting OCW, 2016

5.5.1 Schoolverzuim en thuiszitters

Jongeren die leerplichtig zijn, maar niet naar school gaan, kunnen worden onderscheiden in twee categorieën: 1) jongeren die niet op een school staan ingeschreven zonder dat daarvoor op grond van de Leerplichtwet vrijstelling is gegeven en 2) jongeren die wel ingeschreven staan, maar niet aanwezig zijn tijdens de les. De eerste categorie betreft absoluut verzuim, de tweede categorie heet relatief verzuim. Onder deze laatste categorie vallen zowel de leerlingen die spijbelen als de leerlingen die langer dan vier weken verzuimen zonder vrijstelling. Deze laatste groep valt onder het langdurig relatief verzuim en wordt ook wel de thuiszitters genoemd. De staatssecretaris heeft aangegeven het gebruik van de term thuiszitters verwarrend te vinden omdat de absoluut verzuimende leerlingen ook thuiszitters zijn (*Kamerstukken II* 2015/16, 26695, 108, bijlage). De staatssecretaris heeft aangegeven daarom aan te sluiten bij hoe de term thuiszitters in de praktijk wordt gebruikt, namelijk als verzamelterm voor langdurig relatief verzuim (dus verzuim langer dan vier weken; het oude begrip thuiszitter) en absoluut verzuim.

In tabel 5.3 is te zien dat het absolute verzuim na een daling in het schooljaar 2010-2011 een aantal schooljaren nagenoeg gelijk is gebleven. In het schooljaar 2014-2015 is het absolute verzuim weer verder gedaald. Minder dan de helft van deze thuiszitters is gedurende het schooljaar teruggeleid naar school (Toelichting OCW, 2016). Het langdurig relatief verzuim is daarentegen licht gestegen. In het schooljaar 2013-2014 waren er 3.966 leerlingen meer dan vier weken ongeoorloofd van school afwezig. In het schooljaar 2014-2015 betroffen dit 4.016 leerlingen. Ondanks dat het langdurig relatief verzuim slechts met 1% is gestegen, toont dit helaas aan dat er nog geen daling is ingezet.

Tabel 5.3 Thuiszitters

Schooljaar	Absoluut verzuim	Teruggeleid naar school	Langdurig relatief verzuim
2010-11	8.098	4.297	-
2011-12	6.430	3.516	4.143
2012-13	6.762	Onbekend	3.790
2013-14	6.714	3.384	3.966
2014-15	5.956	2.332	4.016

Bron: Kamerstukken II 2014/15, 26695, nr. 100, bijlage, Kamerstukken II 2015/16, 26695, nr. 108,bijlage, en Toelichting OCW, 2016.

Zowel het absoluut verzuim als het relatief verzuim kan gedurende het gehele schooljaar ontstaan. Gelukkig wordt een aantal jongeren gedurende het schooljaar weer teruggeleid naar school. Voor het eerst is er inzicht in het aantal jongeren dat korter of langer dan drie maanden niet naar school gaat. Zo blijkt dat bij veel jongeren het ongeoorloofde verzuim korter dan drie maanden duurt. In figuur 5.4 is te zien dat van de totaal aantal absoluut verzuimers, 4.296 jongeren binnen drie maanden weer naar school gaan. Voor 1.660 leerlingen duurt het absoluut verzuim langer dan drie maanden. Bij de groep langdurig relatief verzuimers gaan 1.784 jongeren binnen drie maanden weer naar school en duurt het verzuim voor 2.232 jongeren langer dan drie maanden. Dit betekent dat 28% van de absoluut verzuimers en 56% van de langdurig relatief verzuimers langer dan drie maanden thuiszit. Het merendeel van de absoluut verzuimers wordt binnen drie maanden teruggeleid naar school. Vaak gaat het hierbij om situaties waarbij er na het afronden van het vmbo niet direct een inschrijving bij het mbo volgt. Bij de groep langdurig relatief verzuimers zit een significant groter aantal jongeren langer dan drie maanden thuis. Het is blijkbaar veel lastiger om deze jongeren terug te leiden naar school. Volgens de Staatssecretaris is er bij deze groep waarschijnlijk sprake van meerdere problemen tegelijkertijd (*Kamerstukken II* 2014/15, 26695, nr. 100).

Figuur 5.4 Thuiszitters korter en langer dan drie maanden

Bron: Kamerstukken II 2015/16, 26695, 108, bijlage.

Onder relatief verzuim valt ook het luxe verzuim, waarvan sprake is als een leerling tijdens de schoolperiode zonder toestemming met vakantie gaat (*Kamerstukken II* 2015/16, 26695, nr. 108). Als wordt gespijbeld wegens problematiek, is sprake van signaalverzuim. De

school moet het verzuim aan de gemeente melden als de leerling meer dan zestien uur in vier weken ongeoorloofd heeft verzuimd.

In het voortgezet onderwijs is het relatieve verzuim voor het eerst fors gedaald.

In het schooljaar 2014-2015 vielen bijna 80 duizend leerlingen onder de definitie relatief verzuim (zie Tabel 5.4). Ten opzichte van 2013-2014 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 het primair onderwijs en het speciaal onderwijs is een daling te zien, maar minder sterk. In het mbo is het relatief verzuim juist gestegen. Verklaringen daarvoor zijn de verbeterde registratie door instellingen en de toegenomen aandacht van de Inspectie van het Onderwijs en de gemeenten voor het registreren en melden van verzuim door instellingen (*Kamerstukken II* 2014/15, 26695, nr. 100). Daarnaast is in Tabel 5.5 het luxe verzuim weergegeven. Dit daalde in het schooljaar 2014-2015 met 7 procent ten opzichte van het schooljaar ervoor.

Tabel 5.5 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
2014-15	72.732	6.429

Bron: Kamerstukken II 2015/16, 26695, 108, bijlage.

Vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet

Op grond van artikel 5 van de Leerplichtwet 1969 kunnen ouders in bepaalde gevallen een vrijstelling krijgen om hun kind in te schrijven als leerling van een school of instelling. Dit is het geval wanneer het kind op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten (art. 5 onder a). Ook kunnen ouders of verzorgers overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs van alle scholen binnen redelijke afstand van de woning (art. 5 onder b). Of het kind staat ingeschreven op een school in het buitenland (art. 5 onder c). Vrijstellingen die betrekking hebben op artikel 5 onder a betreft vooral kinderen of jongeren met een meervoudige handicap sinds de geboorte, die waarschijnlijk nooit naar school kunnen. Deze groep heeft een permanente vrijstelling. Het andere deel betreft kinderen en jongeren die gedurende hun schoolloopbaan psychisch of fysiek ongeschikt zijn geraakt en/of waarbij verwacht kan worden dat ze te zijner tijd wel (weer) naar school kunnen. Zij krijgen jaarlijks een tijdelijke vrijstelling. In het schooljaar 2014-2015 zijn er in totaal bijna 14.000 vrijstellingen toegekend. Tabel 5.6 toont dat de meerderheid van deze vrijstellingen is verleend omdat het kind in het buitenland op school zit.

Tabel 5.6 Aantal verleende vrijstellingen

Aantal vrijstellingen	Art. 5 (a)	Art. 5 (b)	Art. 5 (c)
2010-2011	3.107	341	5.743
2011-2012	3.317	447	6.492
2012-2013	3.840	470	6.962
2013-2014	4.444	575	7.933
2014-2015	5.077	619	8.215

Bron: Kamerstukken II 2015/16, 26695, nr. 108, bijlage.

Uit voorgaande tabel blijkt dat het aantal verleende vrijstellingen onder artikel 5 a, b en c toeneemt. Ook in het schooljaar 2014/2015 is dit aantal toegenomen ten opzichte van het voorgaande schooljaar (*Kamerstukken II* 2015/16, 26695, nr. 108, bijlage). Omdat kinderen met een vrijstelling niet meer in beeld van het onderwijs zijn, heeft de staatssecretaris gemeenten verzocht de beroepen op artikel 5 onder a kritisch te bekijken en ouders te wijzen op de mogelijkheden die het onderwijs aan hun kind kan bieden. De reden voor de stijging van het aantal vrijstellingen wordt onderzocht. De resultaten van dit onderzoek zullen in de tiende voortgangsrapportage gepubliceerd worden (Negende Voortgangsrapportage, 2016).

Sinds het schooljaar 2011-2012 is het aantal **verleende vrijstellingen onder artikel 5 a, b en c toegenomen.** Kinderen met een vrijstelling zijn niet meer in beeld van het onderwijs. De reden voor de stijging van het aantal vrijstellingen wordt onderzocht.

Het doel van het Thuiszitterspact is dat er in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zit, zonder passend aanbod.

Thuiszitterspact en interventieteam

De ministeries van VWS, VenJ en OCW, de VNG, de PO-Raad en de VO-Raad hebben op 13 juni 2016 tijdens de landelijke Thuiszitterstop het Thuiszitterspact getekend. Het doel van dit pact is dat er in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zit, zonder passend aanbod. Marc Dullaert, voormalig Kinderombudsman, is aangewezen als aanjager van het pact. Gemeenten en samenwerkingsverbanden worden gestimuleerd om in elke regio een sluitende thuiszittersaanpak te realiseren, waarbij het kind centraal staat. Afspraken over het terugdringen van de vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet wordt nadrukkelijk in het pact genoemd (Negende Voortgangsrapportage, 2016). De Inspectie van het Onderwijs heeft aangegeven dat op een aantal onderdelen nog flinke stappen gezet moeten worden om alle afspraken uit het Thuiszitterspact te kunnen nakomen (Negende Voortgangsrapportage, 2016). Er zijn bijvoorbeeld nog niet overal goede afspraken over de doorzettingsmacht gemaakt. In de regio's waar de doorzettingsmacht wel is geregeld, is vastgelegd wie de knopen doorhakt als het niet lukt om een passende plek te vinden. In het primair onderwijs hebben 22 van de 77 samenwerkingsverbanden de doorzettingsmacht geregeld en in het voortgezet onderwijs geldt dat voor 36 van de 75 samenwerkingsverbanden (Negende Voortgangsrapportage, 2016). Het realiseren van een doorzettingsmacht is essentieel om alle afspraken uit het thuiszitterspact na te komen zodat alle kinderen binnen drie maanden een passende plek krijgen.

Een andere aanpak van langdurig thuiszitten loopt via het interventieteam opgericht op initiatief van het ministerie van OCW. Dit interventieteam is een uiterst redmiddel dat in actie komt wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt over plaatsing, over het ondersteuningsaanbod of over wie verantwoordelijk is voor de zorg op school (Negende voortgangsrapportage, juni 2016).

Combinatie onderwijs en zorg of jeugdhulp

Voor leerplichtige kinderen die veel zorg nodig hebben en onderwijs kunnen volgen, is een combinatie van onderwijs en verblijfszorg met dagbesteding mogelijk (par. 6.4 MvT Wet langdurige zorg (Wlz)). De combinatie van dagdelen onderwijs en dagbesteding vraagt in de praktijk om samenwerking en afstemming tussen de uitvoerders van de Wlz en die van het passend onderwijs (Toelichting OCW, 2014).

In de zevende voortgangsrapportage passend onderwijs (2015) is naar voren gekomen dat er onduidelijkheid bestaat, bij zowel scholen en samenwerkingsverbanden als ouders, over de vernieuwingen in de zorg en het onderwijs en over de mogelijkheden voor onderwijszorgarrangementen. Daarom is aan het huidige team van onderwijsconsulenten extra expertise en capaciteit toegevoegd en wordt een expertteam met onderwijszorgconsulenten ingericht. Onderwijszorgconsulenten kunnen ouders en scholen helpen om individueel en op maat goede afspraken te maken over de inzet van zorg op school.

In de achtste voortgangsrapportage passend onderwijs (2015) wordt aandacht besteed aan de regeling bijzondere bekostiging voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking. Deze regeling is in juli 2015 ingesteld (*Staatsblad* 2015, 19108). Scholen voor speciaal onderwijs kunnen op grond van deze regeling extra budget aanvragen voor leerlingen met een ernstige meervoudige beperking die meer zorg nodig hebben dan geboden kan worden op basis van een onderwijsbekostiging. Ook wordt in de voortgangsrapportage aandacht besteed aan de samenwerking tussen het onderwijs- en zorgstelsel.

Verder is de monitor Aansluiting Onderwijs Jeugdhulp ontwikkeld. Hiermee kunnen gemeenten en onderwijs een beeld krijgen in hun regio van de effectieve samenwerking tussen onderwijs en zorg of hulp en van de tevredenheid van de verschillende betrokkenen. Deze informatie kan als basis dienen voor het gesprek over de gezamenlijke afspraken. Er is ook een website die passend onderwijs en jeugdhulp aan elkaar verbindt: www.onderwijsjeugd.nl.

Ook de negende voortgangsrapportage uit 2016 besteedt aandacht aan een betere afstemming tussen onderwijs en zorg. Volgens de rapportage worden de mogelijkheden voor inrichting

en bekostiging van zorgklassen gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Samenwerkingsverbanden en scholen geven aan dat de toewijzing van onderwijszorgarrangementen nog in ontwikkeling is. Gezocht wordt naar mogelijkheden om meer samen te werken rondom de inkoop van zorg en ondersteuning. Dankzij de expertise van het onderwijs hierbij, kan een breder beeld van de ondersteuningsbehoeften en -mogelijkheden geschetst worden.

Vrijstelling op grond van artikel 5 onder b

In 2015 was er ook aandacht voor de vrijstelling op grond van artikel 5 onder b van de leerplichtwet. Dit gebeurde mede naar aanleiding de strengere toetsing van de vrijstelling door de gemeente Rotterdam, en de handhaving en aansluiting bij mogelijke zorgsignalen (Brief College van B&W Rotterdam, 2015). Inmiddels heeft de staatssecretaris van OCW voorgesteld de bepaling van artikel 5 onder b te schrappen en strengere regels te stellen aan thuisonderwijs (*Kamerstukken II* 2015/16, 31135, nr. 58). De staatssecretaris voert als reden aan dat de vrijstelling op grond van dit artikel ertoe leidt dat de overheid geen zicht heeft op de kwaliteit van het vervangende onderwijs en dat zelfs niet verzekerd kan worden dat het kind onderwijs krijgt. Alleen onder strenge voorwaarden mogen ouders hun kind thuisonderwijs geven. De Inspectie gaat hierop toezicht houden. Liefaard, Doek & Verkroost (2016) geven aan dat de voorstellen van de staatssecretaris tegemoetkomen aan de mogelijke zorgen rond deze vrijstellingsmogelijkheid vanuit kinderrechtenperspectief. Zij oordelen wel dat de voorstellen wat betreft de rechtspositie en rol van het kind nog tekortschieten. Zij bevelen onder meer aan om in de nieuwe wettelijke regeling van het thuisonderwijs de bepaling op te nemen dat ouders moeten aangeven hoe het kind is betrokken bij hun keuze voor thuisonderwijs en bij de opstelling van het onderwijsplan.

5.5.2 Voortijdig schoolverlaters

Voortijdig schoolverlaters zijn jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Het kabinet heeft als doelstelling dat het jaarlijks aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) in 2016 is teruggedrongen zijn tot maximaal 25.000 (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016). 25.798 jongeren hebben in het schooljaar 2014-2015 het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie (Tabel 5.7).

Tabel 5.7 Voortijdig schoolverlaters (vsv)

Schooljaar	Aantal vsv
2011-12	36.560
2012-13	27.950
2013-14	25.970
2014-15	25.798

Bron: Kamerstukken II 2014/15, 26695, 99, Toelichting OCW, 2016.

Van de voortijdig schoolverlaters is het grootste deel afkomstig uit het mbo. Van deze jongeren heeft 64 procent een vmbo-diploma en 15 procent een mbo-1 diploma gehaald als zij zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Van alle jongeren die voortijdig de middelbare school verlaten (dat wil zeggen zonder startkwalificatie) heeft 60 procent al een vmbo-diploma en 12 procent een mbo-1 diploma behaald (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b).

Van de voortijdig schoolverlaters is het grootste deel afkomstig uit het mbo.

Ook in 2014-2015 was het aandeel jongens dat voortijdig het onderwijs verliet groter dan het aantal meisjes. Ditzelfde geldt voor het aandeel (niet-)westerse allochtonen in vergelijking met autochtone jongeren (Toelichting OCW, 2016). Het ministerie van OCW heeft aangegeven dat er in het kader van voortijdig schoolverlaten geen sprake is van doelgroepenbeleid op bepaalde (risico)groepen. Regio's en scholen mogen zelf bepalen welke doelgroepen zij extra aandacht geven. Met hun regiomiddelen en geld voor voortijdige schoolverlaters kunnen zij eigen beleid maken dat is toegespitst op de doelgroep(en) binnen hun eigen regio (Toelichting OCW, 2016).

5.5.3 Kinderrechtenbeschouwing

De overheid dient maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen (artikel 28 lid 1 onder e IVRK). Duidelijk is dat de afgelopen jaren een grote groep kinderen geen onderwijs kreeg en dat het maar ten dele gelukt is om kinderen terug te leiden naar school. De laatste gegevens over thuiszitters laten zien dat het absoluut verzuim de afgelopen jaren enigszins is afgenomen, maar dat het relatief verzuim min of meer gelijk is gebleven. De vraag die de afgelopen jaren dan ook regelmatig heeft gespeeld is of de overheid wel voldoende heeft gedaan om thuiszitten tegen te gaan. Het gebrek aan doorzettingsmacht en onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk waren in 2015 de belangrijkste knelpunten, zo constateerde de Kinderombudsman.. Het ministerie heeft stappen gezet om maatwerk op andere locaties dan school mogelijk te maken. Ook hebben de ministeries van OCW en VWS meer aandacht voor de thuiszittende kinderen die zowel onderwijs als zorg nodig hebben. Beide ontwikkelingen zijn vanuit kinderrechtelijke perspectief positief want het vergroot de kans van kinderen om te leren en zich te ontwikkelen. Met het sluiten van een thuiszitterspact streeft het kabinet ernaar dat er vanaf 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit. Ook deze ambitie is positief. Desondanks zijn ook drie maanden thuiszitten een inbreuk op het 'leerrecht' van kinderen.

Er blijft, ook de komende jaren, permanent aandacht nodig voor de preventie en het terugdringen van schoolverzuim alsook voor het bestrijden van langdurig thuiszitten .

Ook voor voortijdige schoolverlaters blijft aandacht nodig. Hoewel het probleem de afgelopen vijf jaar is afgenomen, zijn er nog steeds te veel leerlingen die zonder startkwalificatie stoppen met school. Omdat jongens en eerste generatie niet-westerse allochtone jongeren vaker voortijdig uitvallen, dienen deze groepen extra aandacht te krijgen. De komende jaren moeten uitwijzen of het passend onderwijs voldoende rekening kan houden met de uiteenlopende onderwijsbehoeften van kinderen en welk effect deze wet daadwerkelijk heeft op het aantal thuiszitters en voortijdige schoolverlaters.

5.6 Kwaliteit van het onderwijs

5.6.1 Zwakke scholen

Een zwakke school is een school die volgens de Inspectie van het Onderwijs onvoldoende onderwijsresultaten behaalt of onvoldoende kwaliteit laat zien in het onderwijsleerproces. Bij een zeer zwakke school zijn deze beide onderdelen niet op orde. De Inspectie van het Onderwijs besteedt in haar toezicht extra aandacht aan zwakke en zeer zwakke scholen, om zo te bevorderen dat deze scholen zo snel mogelijk verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2015). Het ministerie van OCW subsidieert sinds 2009 hulpprogramma's voor (zeer) zwakke scholen (Kamerstukken II 2014/15, 31293, nr. 267).

Het beleid van de Inspectie is erop gericht om het ontstaan van nieuwe (zeer) zwakke scholen te voorkomen en de duur dat een school (zeer) zwak is zo veel mogelijk te bekorten (Inspectie van het Onderwijs, 2015). De Inspectie houdt daarom bij hoe lang het duurt voordat de kwaliteit van het onderwijs op (zeer) zwakke scholen verbetert. In de afgelopen jaren verbeterden (zeer) zwakke scholen zich vaak langzaam. Op 1 augustus 2015 is er daarom een wetswijziging in werking getreden, die onder meer inhoudt dat zeer zwakke scholen vanaf het schooljaar 2015-2016 nog slechts één jaar (voor de wetswijziging betrof dit twee jaar) de tijd hebben om zich naar ten minste 'zwak' te verbeteren (Staatsblad 2015, 55). Deze nieuwe aanpak moet ervoor zorgen dat de onderwijskwaliteit zo snel mogelijk (weer) op orde is en dat leerlingen weer onderwijs van voldoende niveau krijgen (Inspectie van het Onderwijs, 2016a). Wanneer een school zich na een jaar niet heeft verbeterd, meldt de Inspectie dit aan de minister van OCW met een advies over vervolgmaatregelen. Deze maatregelen kunnen uiteenlopen van het verlengen van de verbetertermijn tot het sluiten van de zwakke school (Inspectie van het Onderwijs, 2015). In het schooljaar 2014/2015 hebben tien (zeer) zwakke scholen hun deuren gesloten (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

De Inspectie van het Onderwijs publiceert maandelijks een overzicht van zeer zwakke scholen. Dit gebeurt om scholen zoveel mogelijk aan te sporen hun kwaliteit voldoende te houden. Per 1 juli 2016 staan er 15 zeer zwakke basisscholen, 1 zeer zwakke afdeling in het voortgezet onderwijs en 2 zeer zwakke scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs in dit overzicht (Inspectie van het Onderwijs, 2016b). Het aantal zwakke scholen is in de afgelopen vijf jaren telkens afgenomen. Het aantal zeer zwakke scholen is ook gedaald, maar is in het schooljaar 2014-2015 stabiel gebleven of zelfs toegenomen ten opzichte van het schooljaar 2013-2014 (Inspectie van het Onderwijs, 2016a). Het feit dat het aantal (zeer) zwakke scholen de laatste vijf jaar is afgenomen, komt onder meer doordat

Tabel 5.8 **percentage zwakke en zeer zwakke scholen per sector (peildatum 1 september)**

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak	Zwak	Zeer zwak
Basisonderwijs	3,8	2,9	2,9	0,2	2,0	0,2	2,0	0,2	1,9	0,2
Voortgezet onderwijs	10,2	0,9	9,4	0,9	9,5	0,6	7,0	0,3	4,4	0,4
(Voortgezet) speciaal onderwijs	19,5	1,4	17,8	0,9	8,1	0,9	4,1	0,6	4,7	1,1

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2016a.

de Inspectie de afgelopen jaren in haar toezicht steeds meer heeft ingezet op preventie. Zo wijst de Inspectie sinds het schooljaar 2011-2012 besturen al na één jaar op onvoldoende of dalende opbrengsten. Als deze opbrengsten ook het daaropvolgende jaar onvoldoende zijn, volgt er een formele waarschuwing. Op deze manier wordt het schoolbestuur al in een vroeg stadium aangespoord om een verbetertraject op te starten, waardoor de school minder snel het stempel 'zwak' zal krijgen (Toelichting OCW, 2016).

5.6.2 Sociale kwaliteit van scholen

Er kan op verschillende manieren naar de kwaliteit van het onderwijs in Nederland worden gekeken. Een goede kwaliteit van het onderwijs bestaat uit een samenhang van onder meer het opleidingsniveau van de bevolking, de leerprestaties van leerlingen en de sociale kwaliteit van scholen en opleidingen. Niet alleen de cognitieve ontwikkeling van leerlingen is van belang; ook sociale en maatschappelijke vorming zijn belangrijke doelen van het onderwijs. Sociale en maatschappelijke competenties zijn bijvoorbeeld noodzakelijk om met anderen in de maatschappij te kunnen samenleven en te kunnen bijdragen aan de samenleving en de democratie (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Alle scholen in Nederland hebben de wettelijke verplichting om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen. De meeste scholen in Nederland geven (een bepaalde vorm van) burgerschapsonderwijs en voldoen daarmee aan de minimumeisen. Zo komen thema's in het kader van het aanleren van beleefdheid en sociale vaardigheden op de meeste scholen bijvoorbeeld vrijwel dagelijks aan de orde. Uit het Onderwijsverslag 2014/2015 van de Inspectie van het Onderwijs blijkt echter dat het burgerschapsonderwijs op veel scholen weinig planmatig is, dat concrete leerdoelen ontbreken en dat het onduidelijk is in hoeverre het onderwijs daadwerkelijk aansluit bij wat leerlingen nodig hebben. Verder blijkt dat veel docenten het moeilijk vinden om gevoelige thema's als anti-islamisme en seksuele diversiteit aan de orde te stellen, waardoor dergelijke thema's door sommige docenten niet tot nauwelijks worden besproken. Uit het onderzoek blijkt ten slotte ook dat burgerschapskennis aanzienlijk verschilt per school en dat leerlingen uit autochtone gezinnen of leerlingen met hoger opgeleide ouders uiteindelijk over meer burgerschapskennis beschikken dan allochtone leerlingen of leerlingen met lager opgeleide ouders (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Ook kinderrechteneducatie zou kunnen bijdragen aan verbetering van de sociale kwaliteit van de scholen. Het is van belang dat alle kinderen worden onderwezen in hun rechten. Uit onderzoek blijkt dat bijna 80 procent van de basisschoolleerkrachten kinderrechteneducatie (zeer) belangrijk vindt (UNICEF, 2015). In het voortgezet onderwijs heeft ruim 60 procent van de docenten dezelfde mening.

Veel scholen geven aan dat zij over het algemeen een (goed) beeld hebben van de opbrengsten van het onderwijs op het gebied van de sociale ontwikkeling van kinderen. Toch blijkt uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar burgerschapsonderwijs dat scholen weinig zicht hebben op de resultaten van hun onderwijs op het gebied van maatschappelijke competenties. Zo gebruiken de meeste scholen geen genormeerde instrumenten waarmee zij de kennis bij leerlingen kunnen vaststellen en wordt het onderwijsoverwegend gestuurd door globale intenties zonder dat duidelijk is of de beoogde opbrengsten hiermee wel (kunnen) worden gerealiseerd (Inspectie van het Onderwijs, 2016a). De Alliantie Burgerschap – een samenwerkingsverband waarin scholen, begeleidingsinstellingen, kennisorganisaties en de Inspectie samenwerken aan evaluatie en ontwikkeling – brengt de burgerschapskennis van hun leerlingen echter wel in kaart. De Alliantie volgt de kennis, vaardigheden en houding op het terrein van burgerschap en krijgt daarmee inzicht in de ontwikkeling van de leerlingen op het gebied van burgerschap. Uit recente resultaten blijkt dat leerlingen over het algemeen het hoogst scoren op kennis over democratisch handelen, terwijl kennis over het omgaan met conflicten relatief achterblijft (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Begin 2016 heeft het Platform Onderwijs 2032 de staatsecretaris van OCW geadviseerd over de toekomst van het primair en voortgezet onderwijs. Het Platform adviseert om mensenrechten prominent in het curriculum op te nemen en daarnaast burgerschap een duurzame plek te geven in het onderwijs, naast het gewone curriculum met vakken als taal en rekenen. Nu wordt er volgens het Platform relatief weinig gedaan aan burgerschap (Bureau Platform Onderwijs2032, 2016). Naar aanleiding van dit advies gaf de staatsecretaris van OCW aan dat er in 2016 een ontwerpteam aan de slag gaat om de voorstellen van het rapport uit te werken en tot een ontwerp van een nieuw curriculum te komen (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 293 nr. 278).

5.6.3 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen in Nederland hebben op grond van de artikelen 28 en 29 IVRK recht op kwalitatief goed onderwijs. Dit onderwijs moet niet alleen gericht zijn op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en vermogens van het kind, maar ook op (onder meer) de voorbereiding van het kind op het dragen van verantwoordelijkheid in de maatschappij. De overheid is verplicht te zorgen voor goed opgeleide docenten, een kindvriendelijke leeromgeving en passende lesmethoden (VN-Kinderrechtencomité, 2013). Daarnaast is er een progressieve verdragsverplichting: de onderwijsstandaard mag niet lager komen te liggen dan de standaard die al eerder is behaald en de overheid moet zich daarvoor maximaal inspannen. (VN-Kinderrechtencomité, 2003). De onderwijsstandaard mag dus niet verslechteren. Dit betekent dat wanneer de kwaliteit van een school zodanig daalt dat de school de kwalificatie (zeer) zwak krijgt, de Nederlandse overheid zich moet inspannen om de kwaliteit van het onderwijs zo snel mogelijk weer op voldoende niveau te krijgen. Het is positief dat het aantal (zeer) zwakke scholen in Nederland de afgelopen vijf jaar is gedaald. Dit is mede te danken aan het preventiebeleid dat de Inspectie van het Onderwijs sinds het schooljaar 2011-2012 voert. Maar zwakke of zeer zwakke scholen verbeteren zich over het algemeen nog niet snel genoeg. Veel scholen doen er langer dan een jaar over om hun onderwijskwaliteit te verbeteren. Het wetsvoorstel van 1 augustus 2015 beoogt dit te veranderen, zodat het recht van alle leerlingen op kwalitatief goed onderwijs zoveel mogelijk kan worden gewaarborgd.

Het is daarnaast positief dat op vrijwel alle scholen in Nederland burgerschapsonderwijs wordt gegeven. Het onderwijs aan kinderen dient immers ook gericht te zijn op andere vaardigheden – zoals sociale en maatschappelijke vaardigheden – dan alleen cognitieve vaardigheden (VN-Kinderrechtencomité, 2001). Er bestaan echter nog geen concrete doelstellingen voor het burgerschapsonderwijs en dit onderwijs wordt nog onvoldoende gemonitord, waardoor er onvoldoende inzicht is in de daadwerkelijke ontwikkeling van jongeren op het gebied van burgerschap. Omdat burgerschapsonderwijs expliciet als een onderwijsdoelstelling wordt genoemd in artikel 29 IVRK, is het belangrijk dit onderwijs beter aan te pakken. Daarbij moet ook kinderrechteneducatie worden verankerd in het schoolcurriculum. De Kinderombudsman is verheugd dat dit wordt ondersteund door het Platform Onderwijs2032 dat adviseert om mensenrechten en burgerschap een prominentere plek te geven in het onderwijs. Het is daarnaast van belang dat docenten gevoelige thema's durven aan te snijden en dat zij ontwikkelingsverschillen tussen jongeren op het gebied van burgerschapskennis (beter) opmerken en tegengaan. Dit werd ook benadrukt door het VN-Kinderrechtencomité in de Concluding Observations van Nederland in juni 2015 (VN-Kinderrechtencomité, 2015).

5.7 Veiligheid op school

5.7.1 Pesten

Pesten is een vorm van ongewenst gedrag waarbij een of meer personen iemand anders steeds opnieuw schade toebrengen. De macht bij pesten is ongelijk verdeeld. Pesten vindt zowel online als offline plaats. Pesten is desastreus voor het slachtoffer en is van invloed op zijn ontwikkeling en gezondheid. Zelfs op latere leeftijd kan het pesten nog van invloed zijn op het dagelijks functioneren van het slachtoffer. Ondanks dat de school een veilige omgeving moet zijn waarin kinderen kunnen leren en zich kunnen ontwikkelen, is pesten een probleem dat nog veelvuldig op scholen voorkomt. Uit onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Gezondheidsmonitor Jeugd 2015 blijkt dat ruim tien procent van de kinderen in het basisonderwijs de afgelopen maanden minstens één keer per week is gepest op school (Gezondheidsmonitor Jeugd, 2015). Voor de kinderen in het voortgezet onderwijs geldt een percentage van zeven procent. Volgens het onderzoek van het RIVM pesten jongens twee keer zo vaak als meisjes, terwijl jongens en meisjes aangeven even vaak slachtoffer te zijn van het pesten op school. Ook is gebleken dat jonge leerlingen en leerlingen op het vmbo-onderwijs vaker worden gepest dan de oudere leerlingen of de leerlingen op havo en vwo-onderwijs (RIVM, 2016).

Digitaal pesten

Dat jongeren erg actief zijn op sociale media draagt eraan bij dat ze ook relatief vaak slachtoffer zijn van cybercriminaliteit en cyberpesten. In 2015 had 17,1 procent van de jongeren van 15 tot 25 jaar te maken met cybercriminaliteit. Ter vergelijking, onder

de totale bevolking van 15 jaar en ouder was dat 11,1 procent. Bijna 8 procent van de jongeren was slachtoffer van cyberpesten. Dit is ongeveer vergelijkbaar met het aandeel slachtoffers in de voorgaande jaren. Meisjes zijn vaker dan jongens slachtoffer van cyberpesten. In 2015 ging het om 9,6 procent van de meisjes en 5,7 procent van de jongens (CBS, 2015b). Daarbij gaat het bij meisjes bijvoorbeeld vaker dan bij jongens om het online verspreiden van foto's, filmpjes of roddel (Kloosterman, 2015). Twee derde van de slachtoffers van cyberpesten gaf aan meer dan eens slachtoffer te zijn geweest. Bij het merendeel (64,4 procent) van de slachtoffers van cyberpesten is de dader bekend. 17,5 procent van de 15- tot 25-jarige slachtoffers meldt het cyberpesten bij de politie of een andere instantie (CBS, 2015b).

Sociale veiligheid op school

Met de toenemende aandacht voor de sociale veiligheid op school, is het pestgedrag op scholen in het afgelopen decennium geleidelijk aan afgenomen (NJI, 2015). Per 1 augustus 2015 is op initiatief van de staatssecretaris van OCW en de Kinderombudsman de Wet Sociale Veiligheid op school in werking getreden. Deze wet heeft als doel dat scholen zich inspannen om pesten tegen te gaan en dat scholen zorgen voor sociale veiligheid (Rijksoverheid 2016c). Hiervoor moeten scholen onder meer aan een inspanningsverplichting voldoen om een actief veiligheidsbeleid te voeren en het effect van het veiligheidsbeleid periodiek monitoren. Ook moet er binnen de school ten minste één persoon zijn die het anti-pestbeleid coördineert en die als vast aanspreekpunt fungeert in het kader van pesten. Een school wordt als veilig gezien als de psychische, sociale en fysieke veiligheid van leerlingen niet door handelingen van anderen wordt aangetast (OCW, 2016). Vanaf augustus 2016 ziet de Inspectie toe op naleving van deze wet.

5.7.2 Discriminatie

Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag zijn lidstaten verplicht om kinderen te beschermen tegen elke vorm van discriminatie (IVRK, art. 2). In 2015 heeft het VN-Kinderrechtencomité in zijn *Concluding Observations* benadrukt dat alles in het werk moet worden gesteld om ongelijke benadeling van kinderen op grond van hun nationaliteit, verblijfsstatus, etniciteit, gezondheid, beperkingen en seksuele identiteit in Nederland en Caribisch Nederland te bestrijden (VN-Kinderrechtencomité, 2015, par. 24-25).

De Inspectie van het Onderwijs ziet erop toe dat scholen discriminatie voorkomen en heeft daarvoor een aantal vertrouwensinspecteurs. Deze vertrouwensinspecteurs kunnen door, onder andere, ouders, leerlingen, docenten en besturen worden benaderd bij (ernstige) problemen op het gebied van onder meer discriminatie. De vertrouwenspersoon zal de melding registreren in een vertrouwelijk dossier en kan de melder adviseren over vervolgstappen (OCW, 2016). Wanneer de Inspectie ernstige signalen over discriminatie in het onderwijs ontvangt, kan de Inspectie verdiepend onderzoek doen en zo nodig het toezicht intensiveren (zie ook Kinderrechtenmonitor, 2015).

Ervaringen discriminatie in het onderwijs

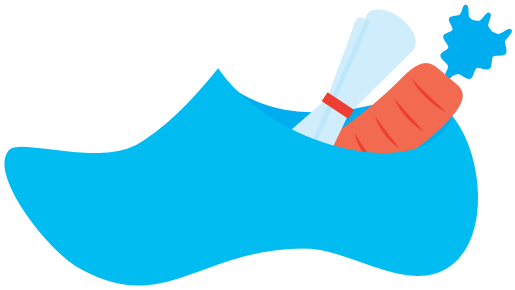
Het is niet bekend hoeveel leerlingen tot achttien jaar discriminatie ervaren in het onderwijs. In 2013 is er onderzoek gedaan naar de ervaring van discriminatie van scholieren en studenten (SCP, 2014). Daaruit blijkt onder meer dat een op de tien *scholieren* en *studenten* op enigerlei wijze discriminatie heeft ervaren in het onderwijs. Volgens de betrokkenen zijn etnische herkomst, huidskleur en geloof de belangrijkste gronden voor discriminatie in het onderwijs. Volgens de Inspectie van het Onderwijs is het aantal meldingen bij vertrouwenspersonen die een discriminatie-element bevatten het afgelopen schooljaar opvallend gestegen (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Uit onderzoek onder 498 docenten blijkt dat twee op de drie docenten in het voortgezet onderwijs getuige is geweest van moslimdiscriminatie in de klas (Panteia 2015). Van hen geeft 61 procent les in het praktijkonderwijs of op het vmbo. Veelal geeft (media)aandacht voor overlast of crimineel gedrag van moslims aanleiding tot incidenten. Incidenten bestaan vaak uit grievende opmerkingen over de islam en moslims in het algemeen. Ook incidenten tegen individuele personen komen regelmatig voor. Vrijwel alle docenten geven aan te hebben ingegrepen bij dergelijke incidenten. Docenten deden dit grotendeels door de dader mondeling terecht te wijzen of door in gesprek te gaan met de klas. Uit ditzelfde onderzoek is gebleken dat moslimdiscriminatie in het voortgezet vaker voortkomt dan discriminatie van christenen of joden, maar minder vaak dan discriminatie van homoseksuelen.

Uit onderzoek blijkt dat LHBTI-kinderen (lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender kinderen en kinderen met een intersekse-conditie) meer dan heteroseksuele leerlingen het risico lopen op het ervaren van geweld op school (Movisie, 2015). Ook is gebleken dat leerlingen hun homoseksuele voorkeur nauwelijks op school durven te uiten. Van de 32 procent van de lesbische-, homo- en biseksuele leerlingen weet niemand op school hun seksuele voorkeur. Van bijna een kwart weten maar een of een paar leerlingen ervan (Kuyper, 2015). Transgenderleerlingen die hun voorkeur bekend hebben gemaakt, krijgen vanwege hun genderidentiteit meer te maken met roddelen, flauwe en negatieve opmerkingen, zowel fysiek als online, schelden, staren, negeren, buitensluiten en fysiek geweld (Thio e.a., 2015).

Zwarte Piet

De Kinderombudsman heeft in 2016 klachten ontvangen over discriminatie met daarbij de verwijzing naar Zwarte Piet. Naar aanleiding van deze klachten is er met jongeren gesproken over dit onderwerp. Veel gekleurde kinderen met wie de Kinderombudsman heeft gesproken, ervaren discriminatie in hun dagelijks leven en vertellen dat dit rond de Sinterklaastijd erger wordt. Kinderen ervaren de combinatie van een aantal typische kenmerken en gedragingen van Zwarte Piet als negatief en discriminerend voor mensen met een donkere huidskleur. In het standpunt dat de Kinderombudsman in september 2016 heeft ingenomen over deze kwestie, benoemt de Kinderombudsman dat de kinderen met wie gesproken is, geen representatieve groep vormt in wetenschappelijke zin. De Kinderombudsman acht de gesprekken vooralsnog voldoende om een indicatie te krijgen van het effect dat Zwarte Piet kan hebben op gekleurde kinderen, namelijk dat de figuur in zijn huidige vorm kan bijdragen aan pesten, uitsluiting en discriminatie en daarmee in strijd is met de basisartikelen van het Kinderrechtenverdrag.



De Kinderombudsman stelt in het standpunt dat het in het belang is van kinderen om op te groeien in een omgeving die veilig en respectvol is en waar kinderen niet worden gepest, uitgesloten of gediscrimineerd. Het is een taak van volwassenen om die veilige en respectvolle omgeving te garanderen. Op plekken waar het Sinterklaasfeest met kinderen wordt gevierd, is het aan volwassenen om ervoor te zorgen dat alle kinderen zich veilig voelen en plezier beleven aan dit feest. De huidige figuur van zwarte Piet moet zodanig aangepast worden dat gekleurde kinderen hier geen negatieve effecten van ervaren.

De Kinderombudsman ziet een belangrijke rol voor scholen in deze kwestie. Het recht dat kinderen hebben op onderwijs houdt behalve kennisoverdracht ook in dat kinderen worden voorbereid op een leven in de samenleving waarin zij respect hebben voor anderen en voor mensenrechten. Juist op scholen is het een kans om ouders en kinderen op een constructieve manier te betrekken bij de aanpassing van Zwarte Piet. De rol van kinderen hierin is dat zij hierover moeten kunnen meepraten (De Kinderombudsman 2016a). Zoals neergelegd in artikel 12 IVRK, moeten kinderen gehoord worden over hun ervaring met en mening over zaken die hen aangaan

5.8 Mediagebruik en school

5.8.1 Mediagebruik en school

Een grote meerderheid van de jongeren heeft een mobiele telefoon; 97 procent van hen heeft een smartphone. Dit is het apparaat dat ze het meest - en vaak elke dag - gebruiken. Op de lagere school hebben nog niet alle leerlingen een smartphone (van de 10-12-jarigen: 78 procent). Op de middelbare school heeft bijna iedereen er één (van de 13-18-jarigen: 99 procent) en deze kan dus worden gebruikt voor onderwijsdoeleinden. Apparaten die jongeren voor school belangrijk vinden zijn: mobiele telefoon, laptop en desktopcomputer, alhoewel de laatstgenoemde in onbruik begint te raken. Jongeren vinden ook boeken nog steeds belangrijk voor school (Monitor Jeugd en Media, 2015).

Voor school gebruiken jongeren het internet vooral voor het opzoeken van informatie en het raadplegen van roosters en cijfers (beide 60 procent). Ook overhoort bijna de helft van de jongeren zichzelf via het internet en een kwart zoekt extra uitleg over de les

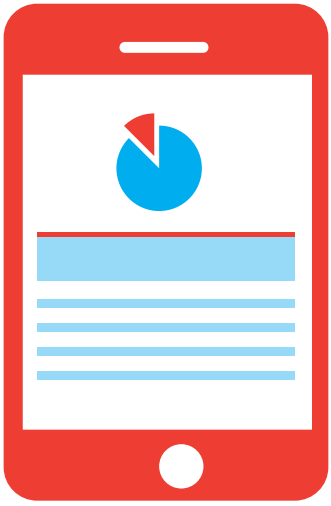
via bijvoorbeeld YouTube. Vooral WhatsApp (en in mindere mate Facebook en Instagram) willen ze niet missen op hun mobiel. Deze app gebruiken ze ook om contact te zoeken met medeleerlingen over bijvoorbeeld het huiswerk. Vragen stellen over huiswerk is ook de reden waarom sociale media het meest (meer dan de helft van de jongeren) worden gebruikt in het onderwijs. Een kwart gebruikt sociale media ook om taken te verdelen bij het samenwerken of om aantekeningen te delen. 13 procent deelt ook samenvattingen of gemaakt huiswerk (althans vraagt daarom) via sociale media. Meisjes en jongeren van een hogere opleiding gebruiken hun mobiel vaker (ook) functioneel (inclusief voor school) (Monitor Jeugd en Media, 2015).

De meeste jongeren hebben bij voorkeur face-to-face contact. Een meerderheid van de jongeren vindt het vervelend om via sociale media te worden afgeleid bij het maken van huiswerk (65 procent) of als medeleerlingen dan niet bereikbaar zijn (82 procent). 37 procent vindt het een voordeel van sociale media dat je andere leerlingen goed leert kennen. Contact met docenten zoeken leerlingen vooral via de e-mail en soms via WhatsApp of Facebook. Dat contact gaat vooral over huiswerk, cijfers en lesstof, maar soms ook over vertrouwelijke aangelegenheden (Monitor Jeugd en Media, 2015).

Bijna de helft van de jongeren leert gemakkelijker als de lesstof wordt ondersteund met filmpjes en een derde verkiest filmpjes boven de uitleg door de docent. Een kwart zoek liever op internet naar antwoorden op vragen over de stof dan in de schoolboeken. De onderwijs-apps kunnen beter, want vaak zijn het niet meer dan 'boeken achter glas' (Monitor Jeugd en Media, 2015).

5.8.2 Digitalisering van het onderwijs

In de klaslokalen zijn digiborden inmiddels gemeengoed. Digitale leermaterialen worden steeds meer gebruikt op alle onderwijsniveaus door bijna alle leraren. Ze zouden dat nog meer gaan doen als er meer computers zouden zijn, ze meer tijd zouden hebben en als de kwaliteit van het leermateriaal verbetert. Doorgaans worden digitale leermiddelen gebruikt die onderdeel uitmaken van lesmethoden van uitgevers. Verder worden ook Google, videosites en onderwijssites ingezet in het onderwijs. Een derde van de leraren creëert eigen materiaal en een kwart gebruikt materiaal van andere collega's. De meeste leerkrachten zeggen de basisvaardigheden van een ICT-gebruiker (tekstverwerken en internetten) onder de knie hebben. Bij didactische ICT-vaardigheden (het inzetten van ICT als leermiddel) liggen de percentages wat lager: ongeveer de helft zegt 'gevorderd' te zijn en een kwart vindt zichzelf 'ver gevorderd'. De infrastructuur verbetert



ook gestaag: het aantal (steeds vaker mobiele) apparaten stijgt en op bijna alle scholen is draadloos internet beschikbaar voor leraren en leerlingen. In het lager onderwijs wordt meer gebruik gemaakt van tablets en in het voortgezet onderwijs van laptops. Ook is de organisatie van het onderwijs in hoge mate gedigitaliseerd (Vier in balans monitor, 2015).

5.8.3 Privacy van kinderen in het onderwijs

Bij de digitalisering van het onderwijs moet meer aandacht worden besteed aan de privacy van leerlingen en informatiebeveiliging. Met de inzet van innovatieve digitale leermiddelen worden steeds meer data over leerlingen gegenereerd. De beveiliging van deze gegevens en van de computersystemen is buitengewoon essentieel.

Bij scholen in zowel het lager als voortgezet onderwijs ontbreekt de kennis van privacywetgeving en veiligheidsnormen (PWC, 2014). Pedagogen en psychologen maken zich grote zorgen over de privacy van scholieren. Dossiers worden onvoldoende beveiligd opgeslagen en resultaten van psychodiagnostisch onderzoek zijn via het ICT-systeem toegankelijk voor alle schoolmedewerkers. Kinderen worden ook onderzocht zonder toestemming van de ouder. Gegevens worden bovendien zonder toestemming van ouder of kind gedeeld met andere hulpverleners (NVO, NIP, 2016). Naar aanleiding van het onderzoek hebben D66 en de ChristenUnie Kamervragen gesteld (Kamerstukken II, 2015-2016, 2016Z15447). De Autoriteit persoonsgegevens kreeg afgelopen jaar 500 meldingen over onzorgvuldige omgang met persoonsgegevens door scholen (Cats, 2016).

Scholen zijn ook afhankelijk van leveranciers van digitale leermiddelen en leerlingvolgsystemen. Deze systemen verzamelen veel - en steeds meer - gegevens van scholieren, docenten en ouders en delen die met de leverancier. Bij het maken van keuzes voor systemen zullen scholen zich zorgvuldig moeten verdiepen in de werking van een programma of dienst en moeten er adequate afspraken worden gemaakt met de leverancier. Voor zover dat kan. Vaak kunnen scholen niet anders dan de voorwaarden van de leverancier accepteren (PWC, 2014). Ouders en leerlingen moeten goed worden geïnformeerd over deze keuzes en afspraken (Vier in balans monitor 2015). Dat gebeurt doorgaans echter niet. Kennisnet heeft een voorlichtingspagina privacy in het onderwijs met praktische handreikingen voor scholen (Kennisnet, 2015).

In het register onderwijsdeelnemers zullen persoonsgegevens van kinderen uit verschillende registers worden samengebracht. De Autoriteit persoonsgegevens constateert in een advies naar aanleiding van een wetsvoorstel hierover dat ook daar de privacy van kinderen beter moet worden beschermd (Autoriteit persoonsgegevens, 2016).

5.8.4 Digitale geletterdheid

Digitale geletterdheid is meer dan knoppenkennis. Naast basisvaardigheden ICT moeten jongeren en kinderen leren zoeken naar en omgaan met informatie op het internet (informatievaardigheden). Hoe vind je relevante informatie en kun je beoordelen of deze betrouwbaar is? Verder is het belangrijk dat ze bewust, kritisch en actief leren omgaan met media (mediawijsheid). Bovendien moeten leerlingen begrijpen hoe digitale technologie onder de motorkap werkt om daar op een kritische, creatieve en innovatieve wijze mee om te kunnen gaan (computational thinking) (Onderwijs2032, 2016). Programmeren is daar een onderdeel van maar geen doel op zich. Wel zie je steeds meer initiatieven ontstaan om kinderen te leren programmeren (Waag, 2016; De creatieve code, 2016; Codekinderen, 2016). Binnen het basisonderwijs zelf is bijvoorbeeld een leerlijn programmeren ontwikkeld (Programmeren in het PO, 2016). In de bovenbouw havo en vwo wordt in navolging van het advies van de Vernieuwingscommissie informatica het examenprogramma informatica vernieuwd (Barendsen & Tolboom, 2016). Met het actieprogramma Kiezen voor technologie wil OCW een impuls geven aan technologie en wetenschap in het basis- en voortgezet onderwijs alsmede de professionalisering van docenten te stimuleren (Techniekpact, 2016).

Bijna de helft van de jongeren zegt behoefte te hebben aan onderwijs op het gebied van het verbeteren van hun privacy of hun veiligheid op het internet, de werking van het internet, het handiger of creatiever worden of beter kunnen zoeken met media. Een derde wil ook graag leren programmeren. Jongens zijn vaker geïnteresseerd in technische vaardigheden. Meisjes willen vaker leren over privacy of de wijzen waarop je jezelf kunt beschermen op het internet. Hiervoor kunnen technische vaardigheden overigens ook nuttig zijn. De meeste jongeren hebben er geen behoefte aan om via school te leren hoe het gebruik van hun smartphone beter moet worden gereguleerd (Monitor Jeugd en Media, 2015).

De aandacht voor digitale geletterdheid in het onderwijs is nog veel te beperkt (Kennisnet, 2015a). Bovendien is het niveau van digitale geletterdheid onder Nederlandse jongeren laag (Meelissen, Punter, Drent, 2014). Het is daarom sterk aan te bevelen om het een vaste plek in het onderwijs te geven. Twee belangrijke onderwerpen mogen daarbij niet ontbreken op de agenda: het voorkomen van een digitale tweedeling en bijzondere aandacht voor kwetsbare kinderen.

Digitale kloof

De aanpak van digitale ongelijkheid onder jongeren is een belangrijke uitdaging. Er zijn enorme verschillen in digitale geletterdheid tussen jongeren en die lijken alleen maar toe te nemen. School speelt in Nederland geen rol van betekenis in het bevorderen van de digitale geletterdheid van kinderen en jongeren (Kennisnet, 2015a). Achterhaald moet worden wat hiervoor de reden is. Nu is het afhankelijk van de thuissituatie of een jongere voldoende digitale vaardigheden heeft. Ook de thuistaal kan een rol

spelen. Vooral in het vmbo en praktijkonderwijs hebben leerlingen met een niet-Nederlandse thuistaal een achterstand in digitale geletterdheid. Ook scoren leerlingen in grote steden slechter op digitale geletterdheid. Bovendien doen meisjes het doorgaans beter dan jongens (Luyten, Veen, Meelissen, 2015).

In het mediagebruik zie je de verschillen tussen jongeren terugkomen. Hoger opgeleide jongeren gebruiken media vaker om iets te leren of nieuwe ideeën op te doen dan jongeren met een lagere opleiding. Dat betekent dat jongeren van hogere opleidingsniveaus meer informatieve en kenniswaarde weten te benutten uit de media dan lager opgeleide jongeren. Wat mogelijk ook meespeelt is dat hoger opgeleide jongeren onderwijs belangrijker vinden: ze willen beter hun best doen en meer leren (Monitor Jeugd en Media, 2015). De verschillende groepen jongeren zullen dus op eigen wijze moeten worden benaderd met lesprogramma's en voorlichting. De verschillen in digitale geletterdheid tussen onderwijsniveaus zijn namelijk aanzienlijk (Luyten, Veen, Meelissen, 2015).

Er dreigt een digitale tweedeling - of wellicht is die er al (Onderwijsinspectie, 2016; Kennisnet, 2015d) - met individuele en maatschappelijke gevolgen. Het onderwijs moet een cruciale rol gaan spelen in de verbetering van de digitale geletterdheid van jongeren. Het begint al bij simpele vaardigheden als wachtwoordbeheer en jezelf zo goed mogelijk beveiligen. Jongeren moeten echter niet alleen de digitale basisvaardigheden onder de knie krijgen. Ze moeten ook kritisch leren nadenken over de impact van de digitalisering op de wereld en hun eigen leven. Digitaal burgerschap kom nog steeds niet uit de verf. Bovendien is het van belang dat kinderen digitale technologie weten in te zetten voor hun eigen doelen. Daarbij zullen onder meer de sociaal-emotionele en cognitieve verschillen tussen hen meegenomen moeten worden. De oplossingen moeten worden gestoeld op empirische inzichten over de verschillen in capaciteiten en behoeften. Geen one size fits all-benadering dus, maar maatwerk voor de verschillende onderwijsniveaus. In het speciaal onderwijs moeten leraren nu bijvoorbeeld het wiel zelf uitvinden (Kennisnet, 2015b). Ook is maatwerk op individueel niveau wellicht effectiever dan op schoolniveau (Luyten, Veen, Meelissen, 2015).

Aanschaf digitale leermiddelen

De aanschaf van een laptop of tablet valt niet onder de definitie van lesmateriaal die de Rijksoverheid hanteert, scholen zijn dan ook niet verplicht een laptop of tablet gratis aan leerlingen te verstrekken. Het bezit van een laptop of tablet kan door scholen ook niet van ouders worden geëist. Scholen kunnen wel via de vrijwillige ouderbijdrage kosten in rekening brengen voor (het gebruik van) een laptop of tablet, maar ook daarvoor geldt: als de ouder ervoor kiest om hier niet voor te betalen dan moet de school voor dat leerjaar voorzien in bruikbaar lesmateriaal voor de leerling (Ministerie van OCW, 2014).

Om het risico van een digitale kloof te verkleinen en te zorgen dat alle kinderen zich kunnen ontwikkelen op het terrein van digitaal burgerschap, is toegang tot digitale leermiddelen belangrijk. In het afgelopen jaar waren de schoolkosten die ouders moeten maken voor digitale leermiddelen een onderwerp van discussie. Niet alle ouders kunnen die kosten opbrengen. De Kinderombudsman heeft zich daarover uitgesproken in het televisieprogramma Kassa. Door de digitalisering van het onderwijs wordt het bezit van een laptop of tablet steeds belangrijker voor kinderen om mee te kunnen komen op school. Het gaat niet alleen om kinderen die op een speciale 'IPad-school' zitten, maar om alle kinderen in het voortgezet onderwijs. De Kinderombudsman ontvangt signalen dat ouders met weinig geld geen een laptop of tablet voor hun kinderen kunnen kopen. De Kinderombudsman vindt dat een laptop of tablet gewoon tot het lesmateriaal moet behoren. Voor leerlingen is het immers een voorwaarde om volwaardig mee te doen in het onderwijs. Dat betekent dat een laptop of tablet net als schoolboeken aan alle kinderen verstrekt moeten worden. Het is onderdeel van de toegang tot onderwijs waar alle kinderen recht op hebben (De Kinderombudsman 2016b)

Dat schoolkosten voor digitale leermiddelen gestegen zijn, blijkt uit de tweejaarlijkse schoolkostenmonitor. Zowel ouders als scholen krijgen voor deze monitor vragen over schoolkosten. Het algemeen beeld is dat de totale schoolkosten in het voortgezet onderwijs sinds het schooljaar 2006-2007 gedaald zijn, maar dat kosten voor ICT gestegen zijn. In het schooljaar 2012-2013 gaf twintig procent van de ouders aan dat zij kosten maakten voor ICT, in het schooljaar 2015-2016 steeg dat percentage naar 50 procent. De kosten in de onderbouw vallen in beide onderwijstypen hoger uit dan in de bovenbouw (Aarsen, van den Berg, e.a. 2016). Dit is plausibel omdat laptops of tablets vaak aan het begin van de schoolloopbaan worden aangeschaft.

Kwetsbare kinderen

De aandacht voor kwetsbare kinderen en het internet groeit (Kennisnet, 2014; NJI, 2016), maar tegelijkertijd moet er meer structurele ondersteuning komen in de mediaopvoeding en mediaonderwijs gericht op kwetsbare kinderen. Kwetsbare kinderen zijn bijvoorbeeld kinderen met sociaal-emotionele of andere problemen en licht verstandelijk beperkte (LVB) jongeren die relatief meer online risico's lopen. Vaak gaat het om schrijnende situaties van bijvoorbeeld manipulatie en seksueel misbruik. Mediawijzer.net heeft een stimuleringsregeling voor mediawijze projecten gericht op kwetsbare kinderen in het leven geroepen (Mediawijzer, 2016). Maar er moet meer gebeuren.

80 procent van de problemen van LVB-jongeren hangt samen met sociaal media-gebruik, waarbij ze slachtoffer maar vaak ook dader zijn (Kennisnet, 2014). Kennisnet heeft in 2014 aanbevelingen gedaan die nog steeds actueel zijn. Er moet een landelijk meldpunt komen voor incidenten met LVB-jongeren en de samenwerking met de politie kan beter. Voorlichtingsmateriaal over mediawijsheid is niet geschikt voor LVB-jongeren en moet speciaal voor hen worden gemaakt. Dat geldt ook voor lesmateriaal. Zeker voor deze groep jongeren is het van belang dat er in het onderwijs aandacht komt voor mediawijsheid. Maar hun begeleiders en leerkrachten hebben daar ondersteuning bij nodig. Verder zou er een protocol moeten komen voor professionals over de omgang in de praktijk met online slachtoffer- én daderschap van LVB-jongeren (Kennisnet, 2014).

5.8.5 Kinderrechtenbeschouwing

Het recht op onderwijs in een digitale wereld betekent dat het onderwijs bij de digitale leef- en belevingswereld van kinderen moet aansluiten. Veel kinderen maken gebruik van smartphones, tablets en laptops in het onderwijs. Via sociale media en andere apps wordt met medescholieren en docenten gecommuniceerd en het internet is een belangrijke bron van informatie. Ten eerste is de beschikbaarheid van digitale leermiddelen van belang. Ten tweede laat de kwaliteit van digitale leermaterialen nog steeds te wensen over. Zorgelijk is bovendien dat scholen niet of nauwelijks rekening houden met de privacy van scholieren. Dit zijn onderwerpen die sinds 2015 terecht steeds prominenter op de agenda staan, maar waar nog veel stappen gezet moeten worden.

Kennis van privacywetgeving en informatiebeveiliging ontbreekt vaak en scholen gaan onzorgvuldig om met—gevoelige—persoonsgegevens en dossiers van kinderen. Digitale leermiddelen en leerlingvolgsystemen leggen steeds meer data van leerlingen, ouders en docenten vast die worden gedeeld met de leveranciers van deze systemen. Het is onduidelijk wat er met deze gegevens gebeurt. Ouders worden vaak niet om toestemming gevraagd. Deze praktijken stroken niet met het recht op privacy van kinderen en zijn in strijd met privacywetgeving.

Het recht op onderwijs van kinderen omvat ook dat zij de vaardigheden ontwikkelen om mee te doen in deze digitaliserende wereld. Ouders met een minimuminkomen zijn niet vanzelfsprekend in staat om digitale leermiddelen aan te schaffen. Enkele gemeenten hebben hiervoor een eigen regeling. Uitsluiting van digitale leermiddelen kan het recht op ontwikkeling van een kind dwarsbomen. In voorgaande jaren werd het belang van digitale geletterdheid ook onderstreept in de Kinderrechtenmonitor, maar het blijft een onderwerp van grote zorg. Juist ook omdat er een kloof ontstaat tussen kinderen die digitaal wel voldoende kunnen meekomen en kinderen die digitaal achterblijven. Voor veel kinderen is het niet vanzelfsprekend dat er thuis voldoende aandacht is voor het aanleren van digitale vaardigheden. Ook leren niet alle kinderen deze vaardigheden even gemakkelijk,

waardoor maatwerk in het onderwijs noodzakelijk is. Het recht houdt tevens in dat kinderen op een verantwoorde en veilige wijze leren omgaan met digitale technologie. Kwetsbare kinderen lopen tegen veel problemen aan bij gebruik van sociale media—zowel in de rol van slachtoffer alsook dader. Maar voor alle kinderen geldt dat de digitale wereld uitdagingen opwerpt - denk aan uit de hand gelopen ruzies of de verspreiding van beschamende foto's - waarmee je moet leren omgaan. Opvoeding, onderwijs en voorlichting spelen daarin een cruciale rol. Kinderen moeten bovendien kritisch leren reflecteren op de impact van digitale technologie op hun eigen leven en de maatschappij. Daardoor kunnen ze ook beter hun rechten - denk aan het recht op privacy en recht op vrijheid van informatie - uitoefenen.

5.9

Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen

5.9.1 Aard en omvang

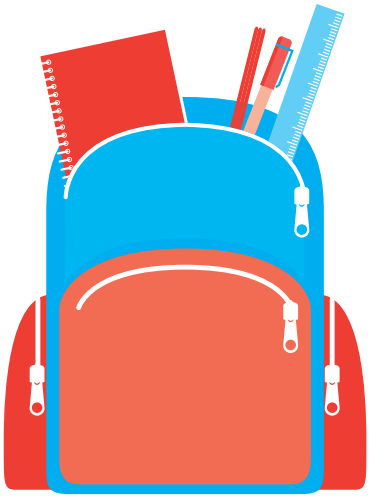
Kinderen die (tijdelijk) in een instelling voor open of gesloten jeugdhulp of in een justitiële jeugdinrichting verblijven, hebben net als alle andere kinderen in Nederland het recht om onderwijs te volgen. Onderwijs is voor hen van groot belang, omdat het leidt tot een startkwalificatie en het de kinderen en jongeren zicht geeft op een toekomst. Het onderwijs aan leerlingen in een justitiële jeugdinrichting of in een instelling voor open of gesloten jeugdhulp (hierna: onderwijs in geslotenheid) is (naast behandeling) een belangrijk onderdeel van het dagprogramma en wordt vrijwel altijd binnen de instelling of op het terrein van de instelling verzorgd door een onderwijsinstelling.

Meestal verzorgt een school voor voorgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen of psychiatrische problemen dit onderwijs (VSO, cluster 4) (Smeets, 2011). Deze scholen werken samen in samenwerkingsverbanden passend onderwijs, waarbij er afspraken gemaakt worden over het onderwijsaanbod en de terugplaatsing van leerlingen na het onderwijs in de instelling. De samenwerkingsverbanden spannen zich in om leerlingen die in een instelling onderwijs hebben genoten, weer in het regulier onderwijs terug te plaatsen (Zevende voortgangsrapportage, 2015).

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het type (vervolg)onderwijs dat leerlingen volgen na een plaatsing in een justitiële jeugdinrichting of instelling voor gesloten of open jeugdhulp. De Inspectie van het Onderwijs werkt momenteel wel aan het verkrijgen van meer inzicht in de uitstroom van jongeren nadat zij onderwijs in geslotenheid hebben gevolgd. Het is daarnaast niet bekend hoeveel leerlingen er in het afgelopen schooljaar thuis zijn komen te zitten na uitstroom uit een instelling. Het is wel bekend dat bij de overgang van het onderwijs in geslotenheid naar het vervolgonderwijs een groot risico bestaat op uitval. Er zijn daarom verschillende maatregelen getroffen: zo zijn er handreikingen opgesteld voor scholen, samenwerkingsverbanden en mbo-instellingen, om de overgang zo vorm te geven dat jongeren niet buiten beeld raken (Toelichting OCW, 2016).

Het aantal leerlingen dat onderwijs ontving in combinatie met een dagbehandeling of 24-uursbehandeling in een justitiële inrichting of een instelling voor open of gesloten jeugdhulp is in 2015 (wederom) gedaald en het is de verwachting dat de daling de komende tijd zal doorzetten. Deze daling hangt voor een deel samen met nieuw beleid en een andere inzet van middelen bij jeugdhulpinstellingen. Sinds de gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de jeugdhulp, kiezen steeds meer gemeenten er namelijk voor om behandelingen zoveel mogelijk ambulant, thuisnabij en preventief te laten plaatsvinden. Dit houdt in dat er minder jongeren naar open of gesloten instellingen voor jeugdhulp gaan (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Het onderwijs in geslotenheid moet flexibel zijn en goed aansluiten bij de (grote) verschillen tussen de leerlingen (Smeets, 2015). De meeste leerlingen in justitiële jeugdinrichtingen of residentiële jeugdhulpinstellingen volgen onderwijs op vmbo-niveau of mbo



niveau 1. Instellingen bieden vaak de mogelijkheid om (deel) certificaten op deze niveaus te halen. Een probleem hierbij is dat voor het halen van een diploma op mbo niveau 2 of hoger een externe stage vereist is en dat is niet voor alle leerlingen in een residentiële instelling toegestaan. Het is in verschillende instellingen ook mogelijk les te volgen op havo- of vwo-niveau, maar uit dossieronderzoek blijkt dat er in de instellingen nauwelijks jongeren van deze niveaus te vinden zijn. De mogelijkheid om onderwijs op deze niveaus te volgen hangt vaak ook af van de beschikbare deskundigheid bij de docenten die werkzaam zijn in de instelling. Wanneer de specifieke deskundigheid ontbreekt (wat vooral het geval kan zijn in het voortgezet speciaal onderwijs, dat over het algemeen niet is ingericht op het verzorgen van havo- en vwo-onderwijs), kunnen sommige vakken niet worden gegeven (Smeets, 2015).

5.9.2 Kwaliteit van het onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdhulp

Scholen die zijn verbonden aan een justitiële jeugdinrichting of een instelling voor gesloten of open jeugdhulp, worden niet vaker bezocht door de Inspectie voor het Onderwijs dan reguliere scholen. Wanneer het onderwijs op deze scholen naar het oordeel van de Inspectie van voldoende kwaliteit is, ziet de Inspectie geen reden om deze scholen vaker te bezoeken. Momenteel hebben alle scholen een basisarrangement, wat inhoudt dat het onderwijs op alle scholen van voldoende kwaliteit wordt geacht (Toelichting OCW, 2016). Er zijn desondanks knelpunten aan te wijzen die invloed (kunnen) hebben op de kwaliteit van het onderwijs in geslotenheid.

Een eerste knelpunt betreft de kleinschaligheid van de scholen in geslotenheid, waardoor het vaak moeilijk is om een breed en passend aanbod te bieden. Dit probleem wordt versterkt doordat de populatie in de justitiële jeugdinrichting de afgelopen jaren – mede door de invoering van het adolescentenstrafrecht – over het algemeen ouder is geworden. Scholen moeten hierdoor actiever samen werken met bijvoorbeeld mbo-instellingen en stagebedrijven, om zo het aanbod te versterken (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Een tweede knelpunt betreft de continue wisselingen in de samenstelling van de onderwijsgroepen omdat veel jongeren maar kort in de instelling verblijven. Deze doorstroming wordt als negatief ervaren, omdat jongeren telkens opnieuw aan elkaar moeten wennen en de rust en het gevoel van veiligheid in de groep daardoor worden verstoord (Smeets, 2015). Het voornemen bestaat om overal 48 weken per jaar onderwijs aan te bieden, om zo beter aan te sluiten bij de continue instroom van jongeren. Vooral leerlingen die in de lange zomervakantie instromen en jongeren die zeer kort in de instelling verblijven, lopen momenteel het risico om belangrijke leer- en ontwikkelkansen te missen (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

Een derde knelpunt betreft de gebrekkige continuïteit in het onderwijs. Allereerst bemoeilijkt de vaak nauwelijks beschikbare informatie over het onderwijsverleden en -niveau van instromende jongeren de keuze voor de juiste onderwijsgroep en het bepalen van het juiste onderwijsaanbod (Smeets, 2015). Daarnaast is terugkeer naar de oude school of de uitstroom naar een reguliere school vaak niet eenvoudig te realiseren. Sinds de invoering van de Wet Passend Onderwijs in 2014 kan een nieuwe school de leerling pas inschrijven, nadat de oude school hem heeft uitgeschreven. Nieuwe wetgeving moet ervoor zorgen dat jongeren in geslotenheid ingeschreven blijven bij hun oude school. Hierdoor wordt de school medeverantwoordelijk voor de terugkeer of uitstroom naar een vervolgopleiding. Continuïteit van onderwijs en goede begeleiding is van essentieel belang om uitval te voorkomen (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

5.9.3 Kinderrechtenbeschouwing

Kinderen die in justitiële jeugdinrichtingen of instellingen voor open of gesloten jeugdhulp verblijven hebben, net als alle andere kinderen in Nederland, recht op kwalitatief goed en passend onderwijs. Alle rechten in het IVRK, waaronder de artikelen 28 en 29 over het recht op goed onderwijs, gelden ook voor kinderen in een instelling. Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt daarnaast dat kinderen die gedetineerd zijn, het recht hebben op onderwijs dat op hun niveau is aangepast (VN-Kinderrechtencomité, 2007). Alle scholen die zijn verbonden aan een justitiële jeugdinrichting of een instelling voor open of gesloten jeugdhulp hebben momenteel een basisarrangement, wat inhoudt dat de Inspectie van het Onderwijs het onderwijs op deze scholen van voldoende kwaliteit vindt. De kwaliteit van het onderwijs in geslotenheid is de afgelopen vijf jaren toegenomen. Toch zijn er knelpunten die een inbreuk kunnen

maken op het recht van elke jongere op kwalitatief goed onderwijs. Deze knelpunten zijn in de afgelopen jaren al vaker geconstateerd en hoewel er op sommige punten vooruitgang wordt geboekt, zijn ze nog niet (volledig) opgelost. Zo is het onderwijsaanbod niet voor iedere jongere toereikend: de mogelijkheden om een externe stage te lopen (een voorwaarde voor het behalen van een mbo niveau 2 diploma) of om havo- of vwo-vakken te volgen zijn beperkt. Daarnaast kan het recht op onderwijs niet altijd worden gewaarborgd voor jongeren die maar kort in een instelling verblijven. Tot slot verloopt de terugkeer naar de oude school of de uitstroom naar een vervolgopleiding niet altijd optimaal en is het risico groot dat jongeren na afloop van het onderwijs in geslotenheid vroegtijdig uitvallen.

5.10 Caribisch Nederland

5.10.1 Kwaliteit van het onderwijs

In het schooljaar 2015-2016 gingen op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba 4,4 duizend leerlingen naar school. Iets meer dan de helft van hen volgde (speciaal) basisonderwijs. Het voortgezet onderwijs telde 1,4 duizend leerlingen en het middelbaar beroepsonderwijs ongeveer 665 duizend leerlingen (CBS, 2015-2016c). In de afgelopen jaren is het totaal aan leerlingen in het onderwijs in Caribisch Nederland, met name in het basisonderwijs, gestegen. Het aantal leerlingen dat een opleiding volgt in het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs is afgelopen jaar licht gedaald. Op alle eilanden is er sprake van een 'braindrain'; veel jongeren wijken voor hun studie uit naar Europees Nederland of het buitenland en keren na hun afstuderen niet terug naar de eilanden (SCP, 2015).

Tabel 5.9 **Aantal leerlingen in het onderwijs op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. NB. Er zijn geen cijfers bekend van het aantal leerlingen in het schooljaar 2011-2012.**

	2012-2013	2014-2015	2013-2014	2015-2016
Basisonderwijs	2.000	2.200	2.200	2.335
Voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs	1.900	2.200	2.000	2.065
Totaal	**3.900**	**4.400**	**4.200**	**4.400**

Bron: CBS.

Het realiseren van basiskwaliteit is een doelstelling van de Onderwijsagenda van Caribisch Nederland (OCN) voor de periode 2011-2016 (RCN, 2016). In maart 2011 heeft de toenmalige minister van OCW samen met de schoolbesturen en gedeputeerden voor onderwijs de OCN ondertekend (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VIII, nr. 166). In 2015 is ingezet op de verdere uitvoering van de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland. Het ministerie van OCW heeft de scholen en de Expertisecentra voor Onderwijszorg (EOZ's) op BES-eilanden daarbij ondersteund. De Inspectie van het Onderwijs heeft vastgesteld dat steeds meer onderwijsinstellingen op de eilanden basiskwaliteit realiseren. Uiterlijk in 2016 moeten de scholen die basiskwaliteit hebben bereikt (Inspectie van het Onderwijs, 2016a). De staatssecretaris van OCW wil eraan vasthouden dat doel in 2016 of zo spoedig mogelijk daarna te realiseren. Het ministerie van OCW heeft daarom afgelopen jaren extra ingezet op de leerlingenzorg en het versterken van de bestuurskracht (RCN, 2016). Het resultaat is dat steeds meer onderwijsinstellingen hun onderwijs op voldoende niveau krijgen (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 568, nr. 173).

5.10.2 Leerplicht

Uit de vorige monitoringsperiode bleek dat het buitengewoon moeizaam is om de leerplicht in Caribisch Nederland te handhaven. Sindsdien is er geen nieuwe informatie beschikbaar over de handhaving van de leerplicht en de maatregelen bij het schoolverzuim. Scholen hebben geen verzuimprotocol en registreren het verzuim niet of onvoldoende (OM BES, 2015). Daarnaast blijkt dat scholen niet in staat zijn het verzuim bij te houden en te melden bij de leerplichtambtenaar (OM BES, 2015). Het gevolg daarvan is dat het in 2015 niet mogelijk was om een leerplichttelling uit te voeren.

5.10.3 Taalontwikkeling

Op veel scholen in Caribisch Nederland blijven de leerresultaten achter bij die van de scholen in Europees Nederland. Vooral bij technisch lezen, begrijpend lezen en schrijven in het Nederlands is dat het geval. Dit komt doordat verreweg de meeste leerlingen van huis uit niet Nederlandstalig zijn, maar Papiaments, Engels of Spaans spreken en ook niet in een Nederlandstalige omgeving opgroeien. In 2014 is besloten om op Sint-Eustatius in het voortgezet onderwijs het Nederlands als instructietaal te vervangen door het Engels. Om de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs goed te laten verlopen, geven ook basisscholen op het eiland meer les in het Engels. Daarnaast zijn op alle eilanden de scholen voor primair onderwijs begonnen met het invoeren van het Nederlands als sterke vreemde taal. In 2015 is gebleken dat deze taaltransitie een grote uitdaging was voor

docenten op het eiland, zoals het maken van nieuwe lespakketten en het investeren van tijd in het voorbereiden van de lessen. In het onderwijs wordt het Nederlands in een meer betekenisvolle (Caribische) context aangeboden als apart vak (Inspectie van het Onderwijs, 2016a).

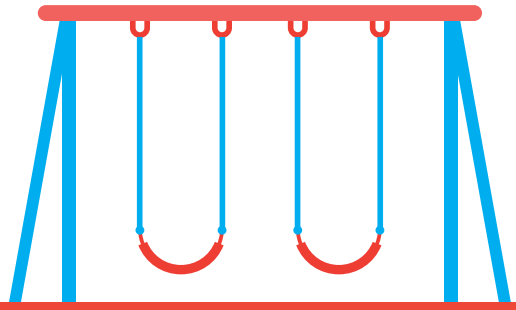
5.10.4 LHBTI-kinderen

Sinds het verschijnen van het rapport LHBTI-kinderen in Nederland is er ook meer aandacht gekomen voor deze specifieke groep kinderen op de BES-eilanden (COC, 2013). Begin 2015 is de kick-off geweest van de deelname van Caribisch Nederland aan de WE CAN YOUNG campagne. Deze campagne, een initiatief van het ministerie van OCW, heeft als doel dat jongeren met respect met elkaar omgaan en zich bewust zijn van hun wensen en grenzen op relationeel en seksueel gebied (Kamerstukken II 2014/15, 34 038 (R2039), nr. 7). Verschillende thema's rondom seksualiteit, die op de eilanden nog een groot taboe zijn, komen aan bod. In het voorjaar van 2016 heeft een uitwisselingsweek plaatsgevonden tussen de verschillende gemeenten die zich hebben aangesloten bij de WE CAN YOUNG campagne (WE CAN YOUNG, 2016).

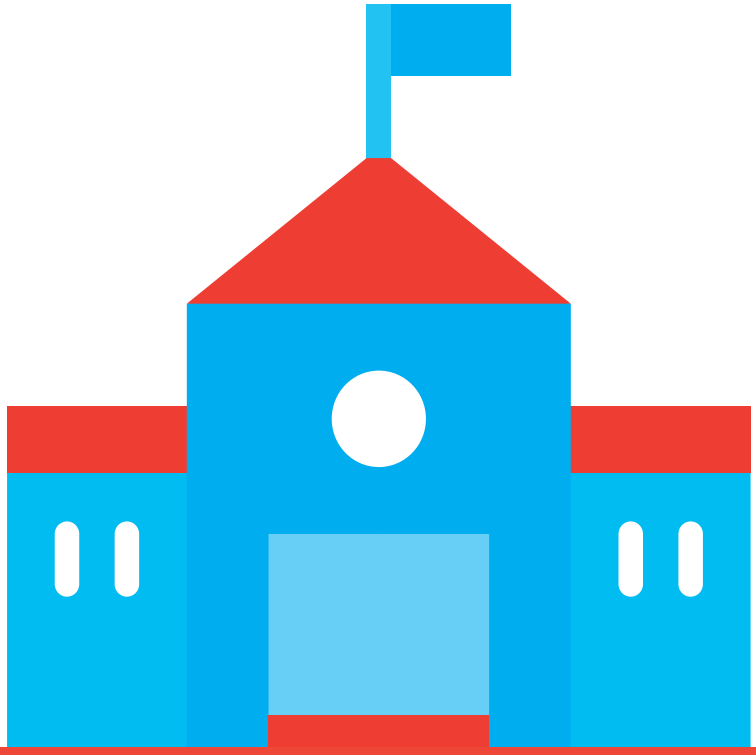
5.10.5 Kinderrechtenbeschouwing

Alle kinderen hebben recht op onderwijs (artikel 28 IVRK). In de afgelopen vijf jaren was vooral het bereiken van de basiskwaliteit voor scholen een groot punt van zorg. Sinds de staatkundige verandering is de Inspectie van het Onderwijs belast met het toezicht op het onderwijs in Caribisch Nederland. Het is positief dat er sindsdien op de eilanden in Caribisch Nederland hard wordt gewerkt aan het bereiken van een basiskwaliteit van het onderwijs. Het VN-Kinderrechtencomité heeft aanbevolen om maatregelen te nemen om de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren (VN-Kinderrechtencomité, 2015).

Op grond van artikel 28 IVRK hebben kinderen niet alleen het recht op onderwijs, maar ook de plicht om naar school te gaan. Voor Bonaire, Saba en Sint-Eustatius zou de handhaving van de leerplicht moeten worden versterkt. Investeringen zijn nodig in de registratie van het verzuim en het aanspreken van leerling en ouder op het verzuimgedrag. Het VN-Kinderrechtencomité moedigt overheden aan uiteenlopende maatregelen te treffen tegen schooluitval. Om een betere handhaving van de leerplicht in



Caribisch Nederland mogelijk te maken, is het daarom van belang in kaart te brengen waarom kinderen niet naar school gaan (VN-Kinderrechtencomité, 2015). Uit artikel 8 IVRK blijkt dat de staat het recht op identiteit van LHTBI-kinderen moet eerbiedigen. Ook in artikel 2 IVRK is een bescherming te lezen voor LHTBI-kinderen. Staten moeten waarborgen dat ieder kind zijn of haar rechten kan uitoefenen zonder discriminatie van welke aard ook. Het is daarom goed dat sinds het verschijnen van het rapport van het COC er meer aandacht is gekomen voor seksuele diversiteit op de BES-eilanden.



5.11

Conclusies en aanbevelingen

5.11.1 Conclusies

Onderwijsdeelname en onderwijsniveau

Bijna alle kinderen van 4 tot 18 jaar gaan naar school. Het onderwijsniveau van leerlingen is de afgelopen jaren toegenomen en verwachting is dat deze ontwikkeling de komende jaren doorzet. Een belangrijk aandachtspunt is dat de verschillen toenemen tussen leerlingen met lager en hoger opgeleide ouders maar met dezelfde intelligentie. De leerlingen met laagopgeleide ouders stromen vaker door naar een lager onderwijsniveau dan leerlingen met hoger opgeleide ouders. Dit is een vorm van kansenongelijkheid die de komende jaren bestreden moet worden.

Passend onderwijs

De invoering van het passend onderwijs is een belangrijke verandering in de afgelopen vijf jaar. Vanuit kinderrechtelijk perspectief is er bij passend onderwijs aandacht nodig voor de mate waarin scholen en samenwerkingsverbanden maatwerk ontwikkelen en hoe overheden (zowel Rijksoverheid als gemeenten) hiervoor voorwaarden creëren. Ook de mate waarin scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten erin slagen samen te werken voor kinderen die zowel onderwijs als zorg of hulp nodig hebben, verdient aandacht evenals de mate waarin het op klasniveau lukt om kinderen met verschillende ondersteuningsbehoeften te bedienen. Ook blijft het van belang dat ouders en kinderen goed geïnformeerd worden en op een laagdrempelige manier ondersteuning kunnen ontvangen als een passende onderwijsplek uitblijft. Over het functioneren van passend onderwijs in het mbo is nog weinig bekend, afgezien van een startmeting in 2015 in opdracht van het NRO. Wel is bekend dat toelating tot mbo-opleidingen een probleem vormt, dat regelgeving onduidelijk is en dat een aanzienlijk deel van de mbo-studenten ontevreden is over de ondersteuning die zij ontvangen.

Toegang tot onderwijs

In het verlengde van passend onderwijs, blijft aandacht voor kinderen die thuiszitten van belang. De afgelopen jaren is het aantal kinderen dat absoluut verzuimt (dan gaat het om thuiszitters die niet staan ingeschreven op een school) licht gedaald. Het langdurig relatieve verzuim (thuiszittende kinderen die langer dan vier weken niet naar school zijn gegaan) is echter de afgelopen jaren gelijk gebleven. In de komende jaren moet blijken of het lukt om het aantal thuiszitters drastisch te verminderen en of het gesloten 'Thuiszitterspact' hiervoor behulpzaam is. Aandacht voor maatwerk en doorzettingsmacht blijven hiervoor relevant. Hoewel het aantal voortijdig schoolverlaters sinds het schooljaar 2011-2012 is afgenomen, is dit ook een groep die blijvend aandacht nodig heeft. Voortijdig schoolverlaten gebeurt het meest in het mbo en betreffen voornamelijk jongens en (niet-westerse) allochtone jongeren.

Kwaliteit van het onderwijs

Het aantal zwakke scholen is in de afgelopen vijf jaren jaarlijks afgenomen. Deze afname heeft onder meer te maken met de inzet van de Onderwijsinspectie die meer aandacht is gaan besteden aan preventie. Als het gaat om onderwijskwaliteit vindt de Kinderombudsman het verbeteren van de sociale kwaliteit van scholen een belangrijke opgave. Die sociale kwaliteit kan verbeteren door het burgerschapsonderwijs beter aan te pakken. Op dit moment zijn er nog geen concrete doelstellingen voor het burgerschapsonderwijs en dit onderwijs wordt nog onvoldoende gemonitord. Daardoor is er onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke ontwikkeling van jongeren op het gebied van burgerschap. Daarbij moet ook kinderrechteneducatie een vaste plaats krijgen in het schoolcurriculum.

Veiligheid op school

De afgelopen jaren is er, onder meer door de nieuwe Wet Sociale Veiligheid, meer aandacht voor de sociale veiligheid op scholen. Door deze wet zijn scholen vanaf 1 augustus 2015 verplicht om een actief veiligheidsbeleid te voeren en het effect van het veiligheidsbeleid te monitoren. Vanaf augustus 2016 ziet de Inspectie van het Onderwijs toe op naleving van deze wet. Met de toenemende aandacht voor de sociale veiligheid op school, is het pestgedrag op scholen volgens het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) het afgelopen decennium geleidelijk aan afgenomen. Uit onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Gezondheidsmonitor Jeugd 2015 blijkt dat desalniettemin ruim tien procent van de kinderen in het basisonderwijs en zeven procent van de kinderen in het voortgezet onderwijs de afgelopen maanden minstens één keer per week is gepest op school. Dat is nog steeds aanzienlijk. Pesten blijft daarom voor kinderen een groot probleem. Onderzoek is nodig naar de effectiviteit van de nieuwe regelgeving rondom pesten en de pestprotocollen van scholen. Verder blijkt opnieuw dat gericht onderzoek ontbreekt naar het aantal leerlingen tot achttien jaar dat discriminatie ervaart in het onderwijs.

Mediagebruik en digitale geletterdheid op school

De afgelopen jaren is het dagelijks mediagebruik onder kinderen en jongeren toegenomen. Ook in het onderwijs heeft er een digitalisering plaatsgevonden. De aandacht voor digitale geletterdheid in het onderwijs is echter onvoldoende. De verschillen in digitale geletterdheid worden steeds groter tussen kinderen die digitaal wel in voldoende mate kunnen meekomen en kinderen die digitaal achterblijven. Digitale geletterdheid moet daarom een plek krijgen in het onderwijs met maatwerk op verschillende onderwijsniveaus. Beschikbaarheid van digitale leermiddelen voor alle kinderen en de kosten hiervan, die sommige ouders op dit moment niet kunnen opbrengen, vormen een actueel en urgent probleem. Eveneens is er te weinig structurele ondersteuning in mediaopvoeding en -onderwijs, ook daarvoor moet in het onderwijs speciale aandacht komen. Tot slot blijkt de privacy van scholieren een belangrijk aandachtspunt. Kennis over privacywetgeving en informatiebeveiliging ontbreekt bij scholen en er wordt onzorgvuldig omgegaan met (gevoelige) dossiers en persoonsgegevens.

Onderwijs in (gesloten) jeugdhulp- en behandelinstellingen

De kwaliteit van het onderwijs op alle scholen die zijn verbonden aan een justitiële jeugdinrichting of instelling voor open of gesloten jeugdhulp is in 2015 door de Inspectie van het Onderwijs als voldoende bestempeld. Er zijn desondanks verschillende knelpunten die voornamelijk zien op het bieden van een passend aanbod voor iedere individuele leerling, het bieden van onderwijs aan leerlingen die maar kort in een inrichting verblijven en de continuïteit van de schoolloopbaan van leerlingen na afloop van het onderwijs in geslotenheid.

Caribisch Nederland

In het schooljaar 2015-2016 gingen op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba 4,4 duizend leerlingen naar school. Vergeleken met de afgelopen vijf jaar is het aantal leerlingen in het basisonderwijs licht gestegen, terwijl het aantal leerlingen dat een opleiding in het voortgezet onderwijs volgde juist minder is geworden. Sinds de vaststelling van de Onderwijsagenda voor Caribisch Nederland in 2011 is er meer aandacht gekomen voor de basiskwaliteit van scholen. De doelstelling is dat uiterlijk in 2016 de scholen de basiskwaliteit hebben bereikt. Volgens de Inspectie van het Onderwijs hebben steeds meer onderwijsinstellingen op de BES-eilanden deze basiskwaliteit. Sinds de vorige monitoringsperiode is er geen nieuwe informatie beschikbaar over de handhaving van de leerplicht en het schoolverzuim op de BES-eilanden. Scholen hebben namelijk geen verzuimprotocol en houden veelal geen registratie bij van het verzuim. De preventie van schoolverzuim is een belangrijke uitdaging voor de komende jaren.

5.11.2 Aanbevelingen

Onderwijsdeelname en onderwijsniveau

1. Onderzoek hoe kansenongelijkheid in het onderwijs tussen kinderen met lager opgeleide ouders en kinderen met hoger opgeleide ouders de komende jaren bestreden kan worden.

Recht op onderwijs en passend onderwijs

2. Scholen en samenwerkingsverbanden moeten blijven werken aan de ontwikkeling van maatwerkoplossingen; de Rijksoverheid moet zorgen voor de wettelijke en financiële voorwaarden.
3. Scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten moeten beter samenwerken om kinderen die zowel onderwijs als zorg of jeugdhulp nodig hebben een passend onderwijsplek te bieden.
4. Onderzoek welke verbeteringen op korte termijn nodig zijn voor het passend onderwijs in het mbo en besteed hierbij in het bijzonder aandacht aan toelating, ondersteuning en informatievoorziening.

Toegang tot onderwijs

5. Blijf onverminderd inzetten op het terugdringen van het aantal thuiszitters.
6. Tref maatregelen om voortijdig schooluitval onder jongens en (niet-westerse) allochtone jongeren te verminderen.

Kwaliteit van het onderwijs

7. Verbeter de sociale kwaliteit van scholen door concretere doelstellingen voor burgerschapsonderwijs te ontwikkelen en de opbrengsten van burgerschapsonderwijs te monitoren.

Veiligheid op school

8. Onderzoek de effectiviteit van de nieuwe regelgeving rondom pesten en de ingevoerde pestprotocollen.

Mediagebruik en digitale geletterdheid

9. Verklein de digitale kloof door digitale geletterdheid een serieuze plek geven in het onderwijs en stel digitale leermiddelen kosteloos voor alle kinderen beschikbaar.

Onderwijs in geslotenheid

10. Zorg voor onderwijs op maat voor kinderen in geslotenheid en verbeter de aansluiting tussen het onderwijs in geslotenheid en het reguliere onderwijs.

Caribisch Nederland

11. Verbeter de preventie van schoolverzuim door te werken aan een verzuimprotocol en verzuimregistratie.

Domein 6

Minderjarige vreemdelingen

6.1 Inleiding
6.2 Relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag
6.3 Europese ontwikkelingen
6.3.1 Algemene ontwikkelingen in 2015
6.3.2 Juridische ontwikkelingen in 2015
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 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring
6.6.2 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 Staatloze kinderen
6.8.2 Kinderrechtenbeschouwing
6.9 Bijzondere toelatingsgronden
6.9.1. Kinderpardon
6.9.2 Buiten schuld – amv's
6.9.3 Kinderrechtenbeschouwing
6.10 Relevante beleidsontwikkelingen
6.10.1 Kindbruiden
6.10.2 Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel
6.10.3 Kinderrechtenbeschouwing
6.11 Conclusies en aanbevelingen
6.11.1 Conclusies
6.11.2 Aanbevelingen

6.1

Inleiding

In 2015 kwamen er ongeveer 1,3 miljoen asielzoekers naar de Europese Unie (EU). Zij waren vooral afkomstig uit Syrië en Afghanistan. Onder deze migranten bevonden zich ruim 300.000 kinderen, waaronder bijna 100.000 alleenstaande minderjarige asielzoekers. In Nederland nam het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) sterk toe tot bijna 4.000. Deze kinderen zijn extra kwetsbaar voor uitbuiting en misbruik. De sterke toename van het aantal mensen dat bescherming in Nederland zocht, staat in dit domein centraal. Naast de relevante Europese ontwikkelingen komt de positie van kinderen in Nederland bij gezins- en asielmigratie, onrechtmatig verblijf en staatloosheid aan de orde. Daarnaast besteedt het domein aandacht aan 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. Dat geldt ook voor kinderen die in Nederland een reguliere vergunning of een asielvergunning hebben aangevraagd en voor kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Voor vreemdelingenkinderen zijn vooral relevant het discriminatieverbod van artikel 2 IVRK, de verplichting het belang van het kind in iedere beslissing een eerste overweging te laten zijn (artikel 3 IVRK) en het recht om gehoord te worden (artikel 12 IVRK). 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. Dit artikel gaat over het recht van een kind op een naam en een nationaliteit en om geregistreerd te worden. Het artikel gaat ook over het recht van een kind om zijn of haar ouders te kennen en door hen verzorgd te worden.

Het VN-Kinderrechtencomité wijst erop dat bij amv's (zowel kinderen zonder ouders als kinderen waarvan de ouders niet 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 (artikel 17 IVRK). Alle vreemdelingenkinderen hebben daarnaast recht op onderwijs (artikel 28 IVRK). Ook hebben zij recht op medisch noodzakelijke gezondheidszorg. Kinderen hebben, of zij rechtmatig in Nederland verblijven of niet, recht op sociale voorzieningen (artikel 26 IVRK) en een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK). Artikel 37 IVRK is van toepassing op minderjarige vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, grensdetentie en de besloten opvang. Opsluiting moet een uiterste middel zijn en zo kort mogelijk duren (artikel 37 sub b IVRK).

6.3

Europese ontwikkelingen

Eerst worden de algemene ontwikkelingen van het afgelopen jaar beschreven en daarna de juridische ontwikkelingen. Vervolgens besteedt dit domein speciale aandacht aan de rechtspositie van (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen in Europees verband.

6.3.1 Algemene ontwikkelingen in 2015

In 2015 wordt een foto van Aylan, een 3-jarig jongetje uit Syrië dat met zijn 5-jarige broertje Galip op weg naar Europa verdronk, het symbool van de vluchtelingencrisis in en rondom Europa. Meer dan een miljoen vluchtelingen uit Syrië en andere conflictlanden en dictaturen zoeken via de zee internationale bescherming in de EU (UNHCR, 2015). Onder hen bevinden zich gezinnen met kinderen, alleenstaande kinderen en vluchtelingen die hun gezinnen hebben achtergelaten in de hoop zich snel met hen te kunnen herenigen.

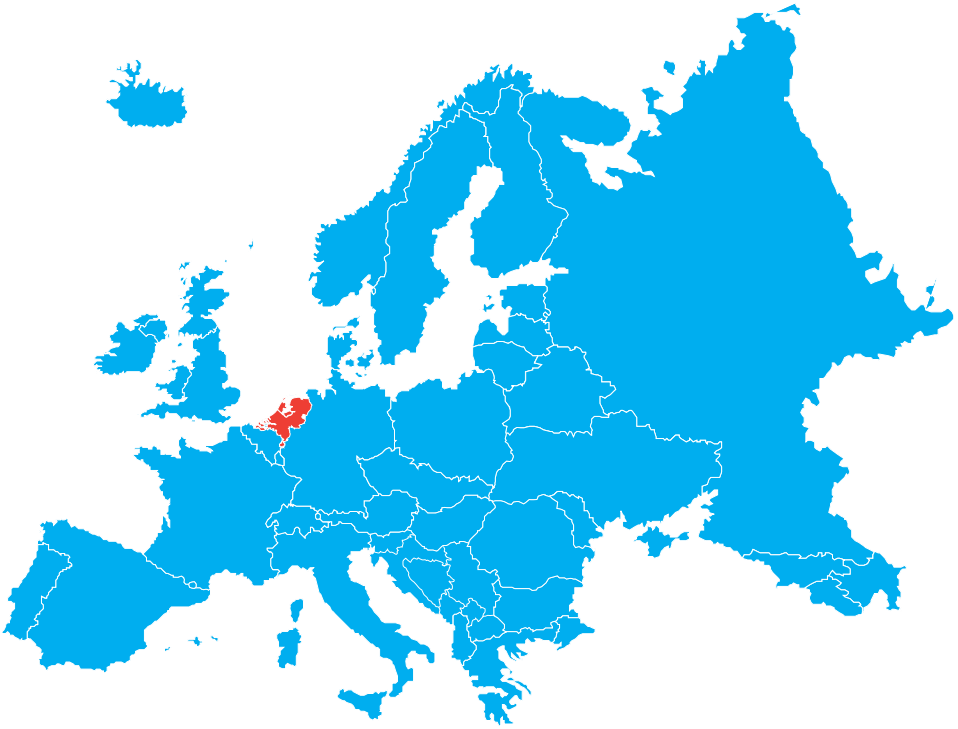
In 2015 vragen ruim **98.000 alleenstaande minderjarige vreemdelingen** asiel aan in de EU, een verviervoudiging ten opzichte van 2014 toen 24.000 alleenstaande kinderen asiel aanvroegen

De grote instroom van vluchtelingen verloopt in eerste instantie via de zuidelijke lidstaten. Alleen al in Griekenland komen 850.000 vluchtelingen binnen. De UNHCR schat in zijn Global Trends Report van 2015 dat 25 procent van alle vluchtelingen die aankomen via Griekenland, Italië en Spanje, kinderen zijn. Veel vluchtelingen reizen vanuit de landen aan de buitengrenzen naar de noordelijke lidstaten. In 2015 vragen ruim 98.000 amv's asiel aan in de EU. Dat is een verviervoudiging ten opzichte van 2014, toen 24.000 alleenstaande kinderen asiel aanvroegen (EMN, 2015). ENOC, het Europees Netwerk Ombudspersonen voor Kinderen, schat op basis van voorlopige gegevens van Eurostat het aantal asielzoekende kinderen in 2015 op 337.000 ten opzichte van ruim 144.000 in 2014 (ENOC, 2016).

In de tweede helft van 2015 volgt een reactie van de EU en haar lidstaten. In eerste instantie besluit de Raad van Ministers tot herplaatsing van kansrijke asielzoekers in Italië en Griekenland naar de andere lidstaten. Het gaat om twee besluiten die kort na elkaar worden aangenomen (Besluit (EU) 2015/1523 en Besluit (EU) 2015/1601). Door de herplaatsing van Syrische, Eritrese en Iraakse asielzoekers moeten de landen aan de buitengrenzen worden ontlast. Er is daarvoor een verdeelsleutel afgesproken die is gebaseerd op het BNP en aantal inwoners. Nederland moet op basis van de eerste afspraak om in totaal 40.000 asielzoekers te herplaatsen, 1.000 asielzoekers opnemen. Op basis van de tweede afspraak om 120.000 asielzoekers te herplaatsen moet Nederland 3.900 asielzoekers opnemen. De herplaatsing vindt plaats via 'hotspots'. Al snel bleek echter dat de 'hotspot'-benadering niet goed werkte. In 2016 hebben NGO's en UNHCR kritiek op de omstandigheden in de detentiecentra in Griekenland en beëindigen zij activiteiten in de hotspots (Human Rights Watch, 2016). Het aantal herplaatsingen voldoet in 2015 en de eerste maanden van 2016 bij lange na niet aan de afgesproken aantallen. In juni 2016 zijn slechts 777 van de in 2015 afgesproken 34.000 asielzoekers vanuit Italië herplaatst, en 1.503 van de in 2015 afgesproken 63.302 asielzoekers vanuit Griekenland (EC 2016, Annex 1 en 2). Ook Nederland heeft maar weinig asielzoekers herplaatst. Op 14 juni zijn dit er in totaal 275.

In de besluiten tot herplaatsing van 2015 wordt, behalve met betrekking tot de Dublin-verordening, niet specifiek verwezen naar (alleenstaande) minderjarigen. De Europese Commissie bericht in juni 2016 dat er voor minderjarige kinderen een zeer urgente situatie ontstaat aan de buitengrenzen (EC, 2016). De Commissie schrijft dat de lidstaten echter liever geen alleenstaande minderjarigen herplaatsen. Er zijn tot juni 2016 slechts 23 alleenstaande minderjarigen herplaatst, terwijl alleen al in juni 2016 7.152 minderjarigen Italië via zee binnenkwamen, van wie 6.658 alleenstaande minderjarigen. In Griekenland zijn er in juni 2016 1.609 alleenstaande minderjarigen aangemeld.

Naast herplaatsing van asielzoekers binnen de EU worden er in juni 2015 ook afspraken gemaakt over hervestiging van vluchtelingen van buiten de EU (Europese Raad, 2015). In het besluit wordt niet specifiek verwezen naar kinderen. Van de afgesproken ruim 20.000 vluchtelingen zijn er in juni 2016 7.272 hervestigd (EC, 2016, Annex 3).



In maart 2016 maakt de EU een afspraak met Turkije, waarbij volgens de bron, een persbericht, Turkije bereid is om asielzoekers en migranten die vanuit Turkije naar de Griekse eilanden trekken, terug te nemen (EU-Turkey: Statement, 2016). De EU en Turkije spreken ook af dat als het gaat om terugname van Syrische asielzoekers, de EU bereid is om '1:1' Syrische asielzoekers vanuit Turkije op te nemen door middel van hervestiging. De juridische status van de afspraak en de vraag of onder EU-asielrecht Griekenland asielzoekers aan Turkije mag overdragen, worden niet nader uitgewerkt. De Europese Commissie bericht in juni 2016 dat via het 1:1-schema 511 vluchtelingen zijn overgenomen (EC, 2016, Annex 3). Bij 473 daarvan gaat het om hervestiging op basis van de afspraak van juni 2015 om 20.000 vluchtelingen te verdelen.

De 'EU-Turkije deal' is deels een uitwerking van de afspraken uit 2015. Het gaat daarbij om een gezamenlijke actie (EU-Turkey: Joint Action Plan, 2015). Hierin belooft de EU ook om Turkije financieel bij te staan. De EU maakt in maart 2016 een fonds van 3 miljard euro vrij voor de opvang van vluchtelingen in Turkije, de 'Facility for Refugees in Turkey' (EC: Facility for Refugees In Turkey, 2016). Hiermee wordt ook onderwijs voor kinderen gefinancierd.

Het is moeilijk te zeggen wat de cumulatieve effecten van de hierboven beschreven maatregelen zijn voor het recht op asiel van kinderen. Dat geldt ook voor andere maatregelen die Europese landen in 2015 en 2016 hebben getroffen om de instroom van asielzoekers te beïnvloeden. ENOC bericht bijvoorbeeld dat door het sluiten van de grenzen in de Westelijke Balkan kinderen stranden in Griekenland (ENOC 2016).

6.3.2 Juridische ontwikkelingen in 2015

Evaluaties van de Dublin III-verordening van 4 december 2015 en 18 maart 2016 (EC: DG Migration and Home Affairs, 2015) maken duidelijk dat deze Verordening niet leidt tot veel overdrachten. Er bestaan grote verschillen per lidstaat in de toepassing van de Verordening. De evaluatie van 2015 zegt dat in 2014 in 13 procent van het totale aantal asielverzoeken in de EU een verzoek om overname of terugname wordt gedaan. Slechts 8 procent van de gevallen waarin een verzoek wordt gedaan leidt tot een fysieke overdracht. Volgens de evaluatie van 2016 volgen bovendien vaak weer secundaire bewegingen na een overdracht, waarbij soms sprake is van veelvuldige overdrachten en soms van illegaliteit.

Ondanks de geringe effectiviteit van de Verordening kan deze wel gevolgen hebben voor individuele asielzoekers, waaronder kinderen van gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Volgens de evaluatie van 2016 hebben de lidstaten geen procedure of richtlijnen om de belangen van het kind vast te stellen. Er zijn zorgen bij NGO's en advocaten over 'family tracing', het opsporen van familieleden in de andere lidstaten om de minderjarige met deze familieleden te herenigen. Hiervoor hebben de lidstaten onvoldoende capaciteit. Bovendien duurt de procedure te lang.

In de praktijk blijken er ook problemen te bestaan met de bewijslast over gezinsrelaties. De lidstaten kunnen geen gegevens verstrekken over de toepassing van artikel 8 van de Dublin-verordening die voorschrijft dat alleenstaande kinderen herenigd worden met broers, zussen en familieleden in andere lidstaten. Alleenstaande kinderen krijgen zelden goede informatie. De lidstaten slagen er vaak niet in om tijdig garanties te krijgen van Italië over de opvang van kinderen met gezinnen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eist deze garanties in het Tarakhel-arrest (arrest in zaak 29217/12) van 4 november 2014, omdat de opvang van asielzoekers in Italië door de hoge aantallen onder grote druk staat. In de zaak van de familie Tarakhel ging het om een gezin met kinderen dat door Zwitserland werd overgedragen aan Italië.

Door de hoge aantallen asielzoekers in 2015 lopen nationale asielsystemen vast en functioneert het Dublin-systeem niet.

De gebeurtenissen in 2015 zetten de bestaande juridische kaders in ieder geval tijdelijk opzij. Door de hoge aantallen asielzoekers in 2015 lopen nationale asielsystemen vast en functioneert het Dublin-systeem, dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken regelt, niet. Sommige lidstaten aan de Europese buitengrenzen bouwen hekken. Andere lidstaten voeren strengere regelgeving in. Besluitvorming wordt vertraagd. De opvang van asielzoekers is vaak gebrekkig. Dit heeft ook een grote impact op vluchtelingenkinderen.

Als een respons op de hoge instroom van vluchtelingen heeft de EU verschillende initiatieven genomen om deze stroom beter te beheren. Het gaat onder andere om twee kaders voor herverdeling vanuit Italië en Griekenland van 'kansrijke' asielzoekers (Besluit (EU) 2015/1523 Besluit T (EU) 2015/1601). De Europese Commissie beveelt een vrijwillig humanitair toelatingskader aan voor vluchtelingen in Turkije (EC, 2015). De positie van kinderen wordt in de nieuwe maatregelen en voorstellen niet specifiek besproken. Tot op heden blijken de herverdelingsschema's niet effectief en worden er maar weinig asielzoekers herverdeeld over andere lidstaten.

In 2015 en 2016 verschijnen enkele rapporten die specifiek over (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen gaan of van belang zijn voor deze groep. De rapporten beschrijven de situatie van vóór 2015 of deels in 2015.

Een rapport van het European Migration Network (EMN) van mei 2015 (EMN, 2015), gebaseerd op onderzoek in 2014, constateert dat er geen Unierechtelijk kader is voor de toelating van alleenstaande minderjarigen die geen asiel aanvragen. Hoewel in de lidstaten het opvangsysteem voor deze kinderen meestal hetzelfde is als voor asielzoekende alleenstaande minderjarigen, is er sprake van uiteenlopende praktijken bij hun toelating. De EMN schrijft dat de meeste lidstaten een tijdelijke verblijfsvergunning verlenen aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen die geen asiel vragen of krijgen. Er is geen expliciet nationaal kader voor het vinden van duurzame oplossingen voor deze kinderen, maar in sommige lidstaten bestaan hiervoor wel plannen. In de praktijk vindt vaak wel een 'best interest determination' plaats, waarbij een besluit wordt genomen over integratie, gezinshereniging of terugkeer. Er is echter geen sprake van een consistente praktijk in de lidstaten. Ook de termijnen waarbinnen de duurzame oplossing wordt gezocht zijn per lidstaat verschillend. Het rapport constateert verder dat de kinderen meestal niet naar hun eigen land worden teruggestuurd, ook als deze mogelijkheid wel bestaat. Er ontstaan volgens het rapport problemen als de alleenstaande vreemdeling 18 jaar wordt en als volwassene 'illegaal'. In de lidstaten bestaan soms maatregelen voor de transitiefase van minderjarig naar meerderjarig, zoals voortgezette opvang en steun voor vreemdelingen die als alleenstaande minderjarigen zijn binnengekomen, tot aan het bereiken van een bepaalde leeftijd (tussen de 21 en 25 jaar).

Een rapport van de Fundamental Rights Agency van de EU (FRA) van oktober 2015 over de voogdij (FRA, 2015) constateert dat er tussen de lidstaten geen sprake is van een uniforme benadering van de voogdij, in het bijzonder voogden van kinderen. Voogden zijn soms niet getraind en hun onafhankelijkheid van de staat is niet altijd gegarandeerd.

Het recht van de EU speelt een steeds belangrijkere rol voor de rechten van minderjarige vreemdelingen in de lidstaten van de Unie.

In de periode tussen 2011 en 2015 heeft de EU verschillende richtlijnen en verordeningen aangenomen, waarin de positie van minderjarige vreemdelingen formeel is versterkt. Het recht van de EU speelt zo een steeds belangrijkere rol voor de rechten van minderjarige vreemdelingen in de lidstaten van de Unie.

In wetgeving van de EU en rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU wordt verwezen naar artikel 24 van het Handvest voor de Grondrechten van de EU. Hierin is niet alleen het recht op bescherming neergelegd, maar ook het uitgangspunt dat bij alle handelingen in verband met kinderen de belangen van het kind een essentiële overweging zijn. Daardoor maakt de norm van artikel 3 IVRK onderdeel uit van het EU-recht, inclusief het EU-asiel en immigratierecht. De Opvangrichtlijn (2013/33/EU) en de Procedurerichtlijn (2013/32/EU) moesten op 20 juli 2015 zijn omgezet in nationale wetgeving.

In de herziene Asielprocedure-richtlijn (2013/32/EU) staat onder andere dat asielinterviews op een kindvriendelijke manier moeten worden afgenomen. Ambtenaren die een asielverzoek van kinderen behandelen moeten voldoende kennis hebben en zo nodig deskundigen om advies vragen over onder andere kind- of gendergerelateerde kwesties. Verder staan in de richtlijn bepalingen over bijstand door voogden en rechtsbijstandverleners voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Asielverzoeken van alleenstaande minderjarigen mogen alleen in uitzonderlijke gevallen in een versnelde procedure worden afgedaan. Op deze wijze zijn onder andere het recht van het kind te worden gehoord (artikel 12 IVRK) en het recht op internationale bescherming (artikel 22 IVRK) in de richtlijn nader uitgewerkt. De herziene Opvangrichtlijn (2013/33/EU) schrijft voor dat de lidstaten ervoor zorgen dat minderjarigen een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling. De lidstaten moeten voorts rekening houden met het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige. Bewaring van minderjarigen is volgens de richtlijn een maatregel die pas in laatste instantie wordt genomen en zo kort mogelijk moet zijn. Een vertegenwoordiger met de nodige deskundigheid moet alleenstaande minderjarigen bijstaan. De richtlijn bevat zo waarborgen voor naleving van het recht op ontwikkeling (artikel 6 lid 2 IVRK), het recht op gezondheid (artikel 24 IVRK) en het recht op een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK).

Ook buiten het asielrecht heeft het EU-recht de positie van minderjarige vreemdelingen versterkt. De Mensenhandelrichtlijn (2011/36/EU) eist onder andere dat de lidstaten maatregelen nemen om zo spoedig mogelijk via een verblijfsvergunning of terugkeer een duurzame oplossing te vinden voor minderjarige slachtoffers. Dit moet gebeuren op basis van een individuele beoordeling van de belangen van de minderjarige. Hiermee zijn het recht op ontwikkeling van het kind (artikel 6 lid 2 IVRK), het recht op gezondheid (artikel 24 IVRK) en bescherming tegen uitbuiting (artikel 19 IVRK) versterkt. Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) uit 2014 hebben de

nadruk gelegd op de belangen van kinderen. Ze bieden de lidstaat een kader om het recht van het kind om bij zijn gezinsleden te verblijven (artikel 9 en 10 IVRK) te respecteren.

Tussen 2011 en 2015 heeft het Hof van Justitie bovendien belangrijke uitspraken gedaan in zaken betreffende minderjarige vreemdelingen. In het Zambrano-arrest van 8 maart 2011 (C-34/09) concludeerde het Hof van Justitie dat een lidstaat een recht van verblijf moet verlenen aan ouders van jonge kinderen die burgers van de Unie zijn. Als de ouders geen verblijfsrecht zouden krijgen zouden de kinderen gedwongen zijn de Unie te verlaten, waardoor deze niet het effectieve genot van het burgerschap van de Unie hebben. De uitspraak kan gezien worden in het licht van het recht van het kind om bij gezinsleden te verblijven (artikel 9 en 10 IVRK). Maar de uitspraak kan ook worden gezien in het licht van artikel 7 en 8 IVRK, namelijk het recht om een nationaliteit bij geboorte te krijgen en omde eigen identiteit en nationaliteit te behouden.

In het M.A.-arrest van 6 juni 2013 (C-648/11) concludeert het Hof in het kader van de Dublin-verordening dat de lidstaat, waar een alleenstaande minderjarige een asielverzoek indient, verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Dit is ook het geval als de minderjarige eerder een asielverzoek indiende in een andere lidstaat. Het is in het belang van de minderjarige om de procedure over de vraag welke lidstaat verantwoordelijk is, niet nodeloos te rekken, en hem of haar snel toegang tot de asielprocedure te geven. In deze uitspraak neemt het Hof van Justitie het belang van het kind als eerste overweging, conform artikel 3 IVRK. In haar nieuwe voorstel ter herziening van de Dublin-verordening gaat de Europese Commissie overigens voorbij aan deze overwegingen. Zij stelt voor dat de lidstaat waar de alleenstaande minderjarige vreemdeling eerder asiel heeft aangevraagd, verantwoordelijk is. Hierdoor zouden alleenstaande minderjarige vreemdelingen weer in Dublin-procedures terecht komen en aan een lidstaat worden overgedragen die zij hebben verlaten.

Naast het Unierecht heeft ook de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de positie van het kind in Europese staten versterkt. In het Jeunesse-arrest van 3 oktober 2014 (zaak 12738/10) oordeelde het EHRM dat het in het belang van de kinderen was dat hun moeder, die geen recht op verblijf had maar al lang in Nederland woonde, daar mocht blijven. In deze uitspraak werkt artikel 3 IVRK door in de norm van artikel 8 EVRM. In het Tarakhel-arrest van 4 november 2014 (zaak 29217/12) oordeelde het EHRM dat een familie met kinderen niet zonder garanties door Zwitserland aan Italië mocht worden overgedragen in het kader van de Dublin-verordening. Zonder deze specifieke garanties was volgens het EHRM niet gewaarborgd dat de kinderen in Italië adequate opvang kregen, waardoor er een door artikel 3 EVRM verboden onmenselijke behandeling dreigde. In deze uitspraak verwijst het EHRM in overweging 99 ook rechtstreeks naar specifieke bepalingen in het IVRK: '*The Court has also observed that the Convention on the Rights of the Child encourages States to take the appropriate measures to ensure that a child who is seeking to obtain refugee status enjoys protection and humanitarian assistance, whether the child is alone or accompanied by his or her parents.*'

6.3.3 Kinderrechtenbeschouwing

Ondanks EU-wetgeving en rechtspraak van Europese Hoven blijkt in 2015 uit verschillende rapporten en studies dat er tussen de lidstaten in de EU grote verschillen bestaan in waarborgen voor minderjarige vreemdelingen. Het ontbreekt aan een structureel kader. De plicht van lidstaten om snel een 'best interest assessment' uit te voeren om zo een duurzame oplossing voor het kind te vinden, staat alleen in de Mensenhandelrichtlijn. Een meer algemene benadering om een 'best interest assessment' en 'best interest determination' uit te voeren is onder andere bepleit door UNHCR en UNICEF in het rapport 'Safe and Sound' uit 2014 en door ENOC in 2016 (ENOC, 2016).

De gebeurtenissen na de hoge instroom van vluchtelingen in 2015 hebben minderjarige vreemdelingen in de EU kwetsbaarder gemaakt. ENOC wijst in een rapport van 2016 op de gevaarlijke reis naar de EU, maar bijvoorbeeld ook op de kans voor kinderen om gedurende de reis gescheiden te worden van familieleden. Zeker alleenstaande kinderen lopen risico's in handen van mensensmokkelaars en mensenhandelaars terecht te komen. ENOC wijst ook op de gebrekkige opvang in doorreislanden, die met name in de winter onvoldoende is. Het rapport wijst op 'Europe's failure to protect and assist children on the move' (ENOC, 2016). Nationaal beleid in Europese lidstaten om asielzoekers te ontmoedigen om via die lidstaat in te reizen of daar te verblijven, heeft de kwetsbaarheid van minderjarige vreemdelingen vergroot (ENOC, 2016).

Bij dit nationaal beleid is duidelijk geen sprake van een afweging waarbij het belang van het kind de eerste overweging is (artikel 3 IVRK). Onder andere het recht op ontwikkeling van het kind (artikel 6 lid 2), het recht van het kind om bij zijn gezinsleden te verblijven (artikel 9 en 10 IVRK), het recht van het kind te worden gehoord (artikel 12 IVRK), het recht op bescherming tegen uitbuiting (artikel 19 IVRK), het recht op bescherming van vluchtelingenkinderen (artikel 22 IVRK), het recht op gezondheid (artikel 24 IVRK) en het recht op een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK) staan binnen de EU onder grote druk. In de discussies en acties die de EU in 2015 heeft genomen in antwoord op de hoge instroom van vluchtelingen ontbreekt het kind-perspectief. ENOC spreekt van 'invisible children in Europe' en beveelt aan om een omvattend EU-actieplan te formuleren (ENOC, 2016).

Ook de in 2016 door de Commissie voorgestelde wijzigingen van de Dublin-verordening en andere Europese asielwetgeving laten een spanning zien tussen kinderrechten en de wens van lidstaten en de Commissie om de asielinstroom te beïnvloeden. Deze maatregelen beogen secundaire bewegingen van asielzoekers binnen de EU tegen te gaan, waarbij gebruik wordt gemaakt van sancties (Kok, 2016). Ook het voorstel van de Commissie dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen voor hun asielprocedure terug moeten naar het land waar zij eerst asiel hebben aangevraagd, houdt geen rekening met het belang van het kind om zo snel mogelijk in een stabiele omgeving te komen.

6.4 Gezinsmigratie

In Nederland wordt in de regelgeving onderscheid gemaakt tussen gezinshereniging bij asielmigratie en die bij reguliere migratie. Indien een persoon asielvergunning heeft verkregen mag hij of zij binnen drie maanden een aanvraag doen om gezinsleden te laten nareizen. Bij reguliere migratie bestaat die mogelijkheid ook voor de migrant die een verblijfsrecht heeft verkregen. Maar dan dienen aan meer voorwaarden te worden voldaan. Deze twee vormen van gezinsmigratie worden met het oog op de positie van minderjarigen hier besproken.

In 2015 zijn er 13.260 aanvragen gedaan voor verblijf van minderjarigen op grond van gezinsmigratie.

6.4.1 Gezinsmigratie aantallen

Volgens de cijfers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn er in 2015 13.260 aanvragen gedaan voor verblijf van minderjarigen op grond van gezinsmigratie. In 2013 ging het om 10.320 aanvragen en een jaar later om 11.130 aanvragen. Bij de aanvragen in 2015 vormen Eritrea (1.750), India (1.270), Syrië (970) en Turkije (840) samen de belangrijkste landen van herkomst. Van 1.400 minderjarigen is de nationaliteit onbekend. Van de 13.260 aanvragen zijn er 9.940 ingewilligd. Bij gezinsmigratie van minderjarigen zijn er ongeveer evenveel aanvragen voor jongens als meisjes gedaan.

6.4.2 Nareizende gezinsleden

In antwoord op Kamervragen gaf staatssecretaris Teeven op 12 januari 2015 aan dat bij de vraag of er sprake is van bijzondere afhankelijkheid meegenomen moet worden of 'de situatie van alleenstaande ongehuwde meisjes bijzonder precair is door de sterke afhankelijkheid van het gezin om zich in het maatschappelijk leven te kunnen bewegen'. In enkele uitspraken waarin aan de orde werd gesteld of er sprake was van een meer dan normale afhankelijkheid tussen meerderjarige kinderen en een ouder, oordeelden verschillende rechtbanken dat dit het geval was voor de betreffende kinderen (o.a. Rb Den Haag zp Middelburg, 9 april 2015). Het ging in deze zaken om jongvolwassenen die nog inwoonden bij de referent en voor diens vertrek en daarna financieel volledig daarvan afhankelijk waren. Vervolgens kondigde de staatssecretaris in een brief van 21 mei 2015 aan om het beleid over de nareis van meerderjarige kinderen verder aan te passen (*Kamerstukken II* 2014/15, 32 175, nr. 57, p. 1-2). In de bij WBV 2015/10 gewijzigde tekst in de Vreemdelingencirculaire staat nu dat er sprake moet zijn van een 'normale afhankelijkheidsrelatie tussen referent en meerderjarig kind' (*Stcr.* 2015, 22872).

Aangetoond moet worden dat het kind altijd feitelijk tot het gezin heeft behoord en de gezinsband niet is verbroken. De indicatoren om aan te nemen dat de gezinsband mogelijk wel is verbroken zijn hetzelfde als bij minderjarige kinderen: het kind woont zelfstandig, het kind voorziet in eigen onderhoud, het kind is een huwelijk of een relatie aangegaan, of het kind is belast met de zorg voor een buitenechtelijk kind.

In een brief van 27 november 2015 kondigde de staatssecretaris een aantal concrete maatregelen aan om de druk op de nareisprocedure en de kosten te beperken (*Kamerstukken II* 2015/16, 19637, nr. 2086). De staatssecretaris wil door middel van een wetswijziging de standaardbeslistermijn voor nareisaanvragen verlengen van drie naar negen maanden. Ook de termijn waarbinnen een aanvraag ingediend moet worden door een referent of gezinslid zal in de wetswijziging worden verlengd van drie naar zes maanden nadat de referent een asielvergunning heeft gekregen. De Gezinsherenigingsrichtlijn staat een beslistermijn van negen maanden toe, met de beperking dat een nareisaanvraag zo snel mogelijk moet worden behandeld (Artikel 5 lid 4). Het wetsvoorstel dat deze verlenging mogelijk moet maken is op dit moment in voorbereiding. De staatssecretaris heeft asielzoekers al per brief gewaarschuwd dat het 'wel meer dan twee jaar kan duren' voordat de gezinsleden van een asielzoeker naar Nederland kunnen komen. Daarnaast zullen het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Platform Opnieuw Thuis en de gemeenten, onder andere door versnelling van de informatievoorziening, de nareizende gezinsleden direct of zo snel mogelijk huisvesten in de gemeenten. Zo leggen ze geen beslag op de opvangcapaciteit van het COA. Verder overweegt de staatssecretaris om in geval van bewijsnood over de gezinsband eerst te vragen om ander bewijsmateriaal. Op grond hiervan kan de gezinsband worden aangenomen, maar kan de aanvraag ook worden afgewezen. Alleen bij twijfel wordt daarna nog DNA-onderzoek of een ID-gehoor op de buitenlandse post aangeboden. Het voornemen is bij afwijzing de kosten voor het onderzoek te verhalen op de aanvrager, als de administratieve lasten hiervan opwegen tegen de baten. Het doel van deze maatregel is een drempel op te werpen voor kansloze aanvragen.

In 2015 zijn er 12.760 aanvragen van minderjarige kinderen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor nareis gedaan. Hiervan zijn er 8.850 ingewilligd en 2.160 afgewezen. Bij de inwilligingen vormen Syrische kinderen verreweg de grootste groep (5.960), bij de afwijzingen Eritrese kinderen (1.320). Van de 7.430 aanvragen in 2014 zijn er 4.060 ingewilligd en 1.230 afgewezen.

In 2015 zijn er 12.760 aanvragen van minderjarige kinderen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor nareis gedaan.

6.4.3 Gezinsmigratiebeleid

In 2014 heeft de Europese Commissie richtsnoeren uitgevaardigd over de implementatie en toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Op basis van deze richtsnoeren concludeert Strik dat er een fundamentele aanpassing nodig is in het Nederlandse beleid waardoor een individuele beoordeling van het geval centraal komt te staan (Strik, 2014). Werner en Goeman voegen aan deze discussie toe dat het belang van het kind niet is opgenomen in het Nederlandse vreemdelingenrecht (Werner & Goeman, 2015, p. 59). In enkele uitspraken in 2015 lijkt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toch hogere eisen te stellen aan een individuele belangenafweging. In een uitspraak van 10 maart 2015 oordeelt de Afdeling (JV 2015/116) dat de staatssecretaris bij de beoordeling van het vereiste dat degene met de reguliere verblijfsvergunning voldoende middelen bezit om geen beroep op sociale bijstand te doen, onvoldoende oog heeft gehad voor de concrete situatie van de aanvrager, zoals vereist in de Gezinsherenigingsrichtlijn en bekrachtigd door het Hof van Justitie in de zaak Chakroun (HvJEU 4 maart 2010, C-578/08).

In de zaak K. & A. geeft het Hof van Justitie voor het eerst een oordeel over de vraag of een integratievoorwaarde als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging in overeenstemming is met artikel 7 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn (HvJEU 9 juli 2015, C-153/14). De zaak gaat over twee aparte aanvragers die om medische redenen menen te moeten worden vrijgesteld van het inburgeringsvereiste. De drie minderjarige kinderen van een aanvrager waren, na bezwaar, wel toegelaten tot Nederland. Het Hof stelt dat gezinshereniging de algemene regel is en dat artikel 7 lid 2 dus strikt moet worden uitgelegd. De lidstaten mogen hun handelingsmarge niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de Richtlijn, te weten het bevorderen van gezinshereniging. Het is volgens het Hof een goede zaak dat aanvragers voldoen aan de inburgeringsplicht, omdat dit goed is voor het opbouwen van banden met de gastlidstaat. Het doel van de integratievoorwaarde mag echter niet zijn om hiermee

gezinsmigranten te selecteren. Bovendien moeten bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokkenen, in ogenschouw worden genomen. Het Hof oordeelt dat de Nederlandse toepassing van de hardheidsclausule (artikel 3.71a, lid 2, onder d Vb) daartoe niet volstaat. Daarnaast stelt het Hof dat de inschrijvingskosten van het inburgeringsexamen (€ 350) en het voorbereidingspakket (€ 110) gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

De staatssecretaris kondigde in de Kamerbrief van 17 december 2015 aan het beleid te herzien (*Kamerstukken II* 2015/16, 32 005, nr. 8). Voortaan zal ook één bijzondere omstandigheid aanleiding zijn voor toepassing van de hardheidsclausule. Tevens zal het onderscheid dat tot op heden bestaat tussen de hardheidsclausule en de medische ontheffing vervallen. In het Vreemdelingenbesluit zal worden opgenomen dat er een individuele afweging moet worden gemaakt van de gehele situatie van de betrokkene, waarbij het uitgangspunt is dat gezinshereniging niet onmogelijk of niet uiterst moeilijk wordt gemaakt. Bovendien zullen de kosten van het totale examen worden verlaagd naar € 150 en de van het lespakket naar € 25. In digitale vorm wordt het lespakket gratis beschikbaar gesteld.

De in 2014 gewezen uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Jeunesse tegen Nederland heeft tot aanpassing van de regelgeving geleid (EHRM 3 oktober 2014, appl.no. 12738/10). Naar aanleiding van de uitspraak is de minister met een werkinstructie 'Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM' gekomen (Werkinstructie 2015/4, 9 oktober 2015). Deze is op verzoek van de Tweede Kamer aangepast. Het belang van het kind krijgt meer aandacht in een aparte paragraaf (*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 2020). Deze werkinstructie geeft naast een algemeen stroomschema, dat bij een toets aan het recht op gezinsleven van artikel 8 EVRM gevolgd moet worden, uitgebreide richtlijnen aan beslismedewerkers. De later ingevoegde paragraaf over de belangen van het kind geeft volgens Klaassen en Lodder niet veel inzicht in de wijze waarop die moeten worden meegewogen (Klaassen & Lodder, 2016). Deze paragraaf bestaat grotendeels uit de opsomming van acht denkbare situaties van kinderen en ouders waarbij een of meerdere gezinsleden geen verblijfsrecht hebben. De werkinstructie geeft aan welke beslissing in deze gevallen in principe genomen moet worden. Bij een in beginsel afwijzende beslissing wordt gekeken of er sprake is van 'sterk onderbouwde banden met Nederland'. Wat men moet verstaan onder 'sterk onderbouwde banden met Nederland' hangt af van de individuele omstandigheden van het geval. De werkinstructie noemt twee vaak aangevoerde gronden: medische en/of psychische omstandigheden waardoor het kind aan Nederland is gebonden, en de duur van het verblijf in Nederland in combinatie met de leeftijd van het kind.

6.4.4 Kinderrechtenbeschouwing

In 2015 stond het gezinsmigratiebeleid wederom in de belangstelling. Door de toename van het aantal asielverzoeken was er ook een toename van het aantal verzoeken tot gezinshereniging. Bij gezinsmigratie moet in de eerste plaats aan artikel 10 IVRK gedacht worden. Daarin is het recht op gezinshereniging vastgelegd. Daarnaast is artikel 5 IVRK toepasselijk. Dat spreekt over de belangrijke positie van ouders. Ook de eenheid van het gezin, of het herstel van die eenheid, is onderdeel van de rechten van het kind (artikel 9 IVRK).

In 2015 verdedigde Mark Klaassen zijn proefschrift over gezinshereniging en besteedde hij speciale aandacht aan de positie van minderjarigen. Hij concludeerde dat het recht op gezinsleven onder druk staat en het belang van het kind in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en in de Nederlandse rechtspraak onvoldoende tot haar recht komt (Klaassen, 2015).

De Kinderombudsman heeft in 2015 een klacht behandeld van drie jonge meisjes die hereniging wilden met hun moeder die in Nederland asiel had verkregen (KOM001/2015). Doordat de kinderen van negen, tien en elf jaar dit bij een Nederlandse ambassade moesten doen, zagen zij zich voor grote problemen gesteld. De meisjes waren met de buurvouw naar Jemen gevlucht en daar was geen ambassade die hen kon helpen. Ze moesten naar een ambassade in Kenia, Ethiopië of een buurland van Jemen. De Kinderombudsman vindt dat de IND actief moet meezoeken naar een oplossing en dat vaste afspraken en procedures moeten worden afgewogen tegenover de belangen van kinderen. Artikel 10 IVRK stelt immers dat aanvragen tot gezinshereniging van kinderen met welwillendheid, menselijkheid en spoed moeten worden behandeld.

Deze zaak geeft goed aan dat in het Nederlandse vreemdelingenrecht het belang van van artikel 3 IVRK voor het kind nog onvoldoende wordt meegewogen. De noodzaak hiervan is door de toename van gezinshereniging van vluchtelingen uit Syrië alleen maar groter geworden. De verlengde wachttijden van gezinshereniging door nareis lijken niet alleen te zijn ingegeven door de toegenomen werkdruk, maar ook een middel om asielzoekers te ontmoedigen (Klaassen & Rijpma, 2016). Vluchtelingen hebben op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn het recht om met hun gezinsleden te worden herenigd (artikel 12 lid 1). Deze richtlijn kent twee horizontale bepalingen, die bij alle beslissingen die op basis van de Richtlijn worden genomen van toepassing zijn. Ten eerste bepaalt artikel 5 lid 5 dat de lidstaten bij de behandeling van een aanvraag rekening moeten houden met de belangen van minderjarige kinderen. Ten tweede moeten de lidstaten op grond van artikel 17 rekening houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband, de duur van het verblijf en het bestaan van familiebanden of culturele en sociale banden met het land van herkomst van de betrokkene. In 2014 heeft de Europese Commissie richtsnoeren gegeven voor de toepassing van de Richtlijn door de lidstaten (COM(2014)210 definitief). In deze richtsnoeren staat onder meer dat de bepalingen over nareis gelezen moeten worden in het licht van de hierboven genoemde horizontale bepalingen. Bij de behandeling van aanvragen tot nareis hanteert de IND de regel 'first in, first out'. Beter zou het volgens Klaassen en Rijpma zijn om bij een nareisaanvraag meteen te kijken naar de aanwezigheid van minderjarige kinderen en andere individuele factoren die de urgentie van een nareisaanvraag kunnen verhogen. Op die manier zou meer recht worden gedaan aan de verplichtingen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn dan bij de toepassing van 'first-in-first-out'.

De afgelopen vijf jaar is het gezinsmigratiebeleid van verschillende kanten kritisch onder de loep genomen. De overheid lijkt zich bij haar pogingen de migratie naar Nederland te reguleren, lang niet altijd bewust van het effect van die maatregelen op kinderen. De Kinderombudsman heeft in 2013 het rapport *Gezinshereniging* over het gezinsherenigingsbeleid in de periode 2008-2013 gepubliceerd (Advies: KOM/003/2013). Daarin wordt geconcludeerd dat de aanscherpingen in het gezinsherenigingsbeleid zijn gebeurd op basis van vermoedens van fraude en misbruik, maar dat deze vermoedens onvoldoende zijn onderbouwd. Het recht van kinderen om zich te herenigen met hun ouders wordt onvoldoende gerespecteerd. Bovendien wordt geconstateerd dat kinderen worden gehoord op een wijze die niet voldoet aan de eisen van het IVRK. Het advies *Na de vlucht herenigd* over het gezinsherenigingsbeleid voor vluchtelingen en het nareisbeleid uit oktober 2014 van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) ligt voor een deel in lijn met de conclusies van de Kinderombudsman uit 2013. De meeste aanscherpingen passen volgens de ACVZ echter wel binnen het internationale en Europese recht. Aanscherpingen waarvoor dit niet gold, zijn inmiddels teruggedraaid. In het beleid zou wel een verwijzing moeten komen naar de aanbevelingen voor het horen van kinderen van het

VN-Kinderrechtencomité (*General Comment* nr. 12). Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) concludeerde in 2014 in het onderzoek *Gezinnen gezien?* (CRM, 2014) 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 de inkomenseis te streng en niet in lijn met het Unierecht toegepast. Uit het onderzoek bleek 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 vóór 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 volledig in de regelgeving op te nemen. Dit artikel stelt dat lidstaten ervoor zorgen dat bij de behandeling van het verzoek tot gezinshereniging rekening wordt gehouden me de belangen van minderjarige kinderen. Ook wordt aanbevolen de rechten van kinderen een zelfstandige en prominente plaats in wetgeving en toetsing te geven. Uit het rapport *Wachten op je toekomst* van de Kinderombudsman uit 2016 blijkt bovendien dat wachttijden voor gezinshereniging te ver zijn opgelopen. Aanvragen worden pas na zeven maanden in behandeling genomen en de beslistermijn kan hierbij, indien nader onderzoek nodig is, oplopen tot achttien maanden. Lange wachttermijnen zijn in strijd met artikel 10 IVRK. Dit artikel vereist dat aanvragen voor gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld worden.

Ten slotte verscheen in 2015 het rapport *Gezinnen in de knel* van Defence for Children (Werner & Goeman, 2015). Uit de analyse van het Europese en Nederlandse gezinsmigratiebeleid blijkt dat het 'belang van het kind' een steeds prominentere rol krijgt. Het VN-Kinderrechtencomité, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EU geven in hun rechtspraak duidelijke handvatten mee om het 'belang van het kind' vast te stellen en te wegen ten opzichte van andere belangen. Het Nederlandse gezinsmigratiebeleid brengt gezinnen volgens het rapport onnodig in de knel door hier geen opvolging aan te geven. Nederland wijst daarmee te gemakkelijk verzoeken om gezinshereniging af. Startpunt van de wijzing in Nederland zou volgens Defence for Children een positieve grondhouding moeten zijn ten opzichte van het recht op gezinsleven voor het kind. Uit antwoorden op Kamervragen naar aanleiding van het rapport blijkt dat er sinds 2011 geen registratie van de aanvragen tot gezinsmigratie meer plaatsvinden vanwege een nieuw registratiesysteem (*Aanhangsel Kamerstukken II* 2014/15, nr. 2852). Daardoor is een vergelijking van de aantallen over de afgelopen vijf jaar niet goed mogelijk. De staatssecretaris acht codificatie van artikel 3 IVRK niet nodig en meent dat met de werkinstructie over artikel 8 EVRM daarin al voldoende is voorzien. Evenmin ziet hij aanleiding om artikel 5 lid 5 en artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn in de Vreemdelingwet op te nemen. Wellicht moeten uitspraken van het Hof van Justitie hierover worden afgewacht, die er ook toe hebben geleid dat de Nederlandse hardheidsclause bij gezinshereniging niet door de beugel van het Unierecht kon (K. & A.).

6.5

Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen

6.5.1 Gezinnen met kinderen

Het Nederlandse opvangsysteem voor asielzoekers, waaronder gezinnen met kinderen, is gekoppeld aan de asielprocedure. Het systeem is complex. De asielprocedure bestond in 2015 uit een intake, een 8-dagenprocedure, een verlengde procedure en een periode voor vertrek. Het opvangsysteem gaat daarom uit van een kort verblijf in een centrale ontvangstlocatie (COL) en vervolgens opvang in een proces-opvanglocatie (POL) voorafgaand aan en gedurende de 8-dagenprocedure. Hierna kan er sprake zijn van een langer verblijf in een asielzoekerscentrum (AZC) als de asielprocedure langer duurt. Als de asielprocedure resulteert in een definitieve afwijzing, worden gezinnen met kinderen na afloop van de wettelijke vertrektermijn geplaatst in een gezinslocatie (GLO).

In 2015 steeg het aantal asielzoekers aanzienlijk. In 2014 was er al sprake van een verdubbeling van het aantal asielzoeker ten opzichte van 2013. Het ging in 2014 om 21.810 asielzoekers. In 2015 waren dit er volgens het CBS 58.880, waarvan 19.010 kinderen en jongeren, inclusief 3.859 alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv's). Van hen kwamen veel asielzoekers, vooral Syrische en Eritrese asielzoekers, in aanmerking voor een asielstatus op grond van de veiligheidssituatie in hun land.

In 2015 werden 7.410 eerste asielverzoeken van kinderen van gezinnen in behandeling genomen. Het ging vooral om Syrische (2.760), Afghaanse (700), Iraakse (620), Eritrese (540) en staatloze (490) kinderen (Toelichting VenJ, 2016); 4.250 daarvan waren jongens, 3.160 meisjes. Van de kinderen waren er 2.090 12 jaar of ouder en 5.320 jonger dan 12.

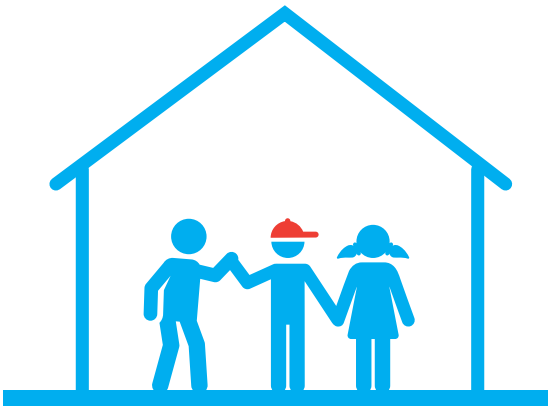
Van de beslissingen op asielverzoeken van kinderen van gezinnen in 2015 waren er 2.620 inwilligingen (Toelichting VenJ, 2016). In 62 procent van alle aanvragen waarin het asielverzoek is toegewezen gebeurde dit in de algemene 8-dagenprocedure (Toelichting VenJ, 2016). Het ging bij de inwilligingen vooral om Syrische (1.150), staatloze (480), Eritrese (370) en Afghaanse kinderen (130). Van deze kinderen kregen er 510 een zelfstandige vluchtelingenstatus, met name staatloze kinderen (350) (Toelichting VenJ, 2016), en krijgen er 1.550 een subsidiaire verblijfsvergunning (b-grond, artikel 3 EVRM) (Toelichting VenJ, 2016). Het ging bij de b-grond met name om Syrische (1000) en Eritrese (320) asielzoekers. In 2015 waren er 1.460 afwijzingen (Toelichting VenJ, 2016). Het ging vooral om asielzoekers uit Kosovo (140), Mongolië (120), Syrië (120), Afghanistan (110) en Servië (110).

In vergelijking met 2014 was er in 2015 sprake van een hoger aantal asielaanvragen van kinderen van gezinnen (7.410 tegenover 4.890). Er kwamen meer kinderen uit Syrië en Afghanistan, maar minder staatloze kinderen (490 in 2015 tegenover 650 in 2014). Het valt op dat ondanks een hoger aantal aanvragen in 2015 het aantal inwilligingen vrijwel gelijk bleef (2.620 in 2015 tegenover 2.530 in 2014). Net als in 2014 kregen Syrische kinderen vooral een asielstatus op de b-grond en zelden een vluchtelingenstatus (70 in 2015 en 20 in 2014). Ook het aantal afwijzingen bleef vrijwel gelijk (1.460 in 2015 tegenover 1.340 in 2014).

Er ontstonden in 2015 grote vertragingen in de asielprocedure.

Uit de hiervoor weergegeven cijfers kan worden afgeleid dat er nog veel asielaanvragen van kinderen van gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen in behandeling zijn. Er ontstonden in 2015 grote vertragingen in de asielprocedure. De beslistermijnen werden verlengd. Bovendien stroomden de mensen met een verblijfsvergunning (statushouders) in de centra onvoldoende door naar reguliere huisvesting in gemeenten. Dit legde een grote druk op de opvang van asielzoekers in centra. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) dat verantwoordelijk is voor de opvang, moest in 2015 nieuwe asielzoekerscentra openen. Om opvang te bieden moest gebruik worden gemaakt van gemeentelijke crisisopvang (voor 72 uur) en tijdelijke noodopvang. In sommige gevallen bestond maatschappelijke weerstand tegen de opening van nieuwe centra. Deze ging soms gepaard met dreigingen en vandalisme. Er was echter vaak ook grote steun van de plaatselijke bevolking en dienstverleners voor de opvang van asielzoekers. Vele vrijwilligers en betaald personeel zetten zich in.

Op 1 januari 2016 woonden er 4.470 kinderen van gezinnen in AZC's (Toelichting VenJ, 2016). Dat is een vrij geringe stijging ten opzichte van 1 januari 2015 toen 3.950 kinderen in de AZC's woonden. Dit komt omdat op 1 januari 2016 7.440 kinderen in een noodopvang woonden (Toelichting VenJ, 2016). Bovendien woonde een niet geregistreerd aantal kinderen in de crisisopvang.



Op 1 januari 2016 woonden er 4.470 kinderen van gezinnen in AZC's en 7.440 kinderen in een noodopvang.

De algemene duur van het verblijf in de AZC's nam in 2015 licht af ten opzichte van 2014. Er waren op 1 januari 2016 90 kinderen langer dan drie jaar in de AZC's tegenover 130 kinderen het jaar daarvoor. Het aantal kinderen dat twee tot drie jaar in het AZC woonde was vrijwel gelijk (100 tegenover 90); het aantal kinderen dat er één tot twee jaar woonde nam af (300 tegenover 400). De voornaamste nationaliteiten op 1 januari 2016 waren Syrië, Irak, Eritrea en Afghanistan. Ten opzichte van 1 januari 2015 waren er minder Somalische kinderen in de AZC's (180 tegenover 470).

Er zijn zorgen over de kwaliteit van de opvang voor kinderen, met name de noodopvang. In een noodopvang wordt soberder opvang geboden in bijvoorbeeld hallen en aangepaste kantoren (Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015). De noodopvang kan zes tot twaalf maanden opvang bieden, in de regel aan ongeveer 300 asielzoekers. Sommige vormen van noodopvang in 2015 waren echter veel grootschaliger.

Er zijn zorgen over de kwaliteit van de opvang voor kinderen, met name de noodopvang.

Als er sprake is van opvang van asielzoekers voorafgaande aan de asielprocedure (de zogenaamde rust- en voorbereidingstermijn) bestaat er geen recht op een dagvergoeding (een financiële vergoeding voor basale behoeften). In plaats daarvan worden voorzieningen in natura verstrekt. De rust- en voorbereidingstermijn is eigenlijk zes dagen, maar kon in 2015 maanden duren (Groenendijk & Slingenland, 2016). Het onthouden van daggeld trof ook gezinnen met kinderen.

Om de druk op de centrale opvang te verminderen, spraken gemeenten en het rijk in het zogenoemde Bestuursakkoord van 27 november 2015 af dat voor 14.000 statushouders in de centrale opvang huisvesting bovenop de bestaande woningvoorraad zou worden gerealiseerd. Hierbij werd ook gedacht aan andere vormen van huisvesting, zoals kamergewijze verhuur, demontabele bouw of gebruik van leegstaande zorgcomplexen (Minister van Wonen en Rijksdienst, Brief aan Colleges Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten van Provincies van 18 april 2016). Hierdoor moest de duur van verblijf in de centrale opvang voor statushouders worden verkort.

Het College voor de Rechten van de Mens rapporteerde in 2015 over de crisis- en noodopvang (CRM 2015). Het College uitte kritiek op de kwaliteit van de (nood)opvang die werd geboden aan asielzoekers en hun gezinnen, het gebrek aan privacy en de vele verhuizingen. Het College wees ook op de nadelige effecten hiervan voor kinderen, zeker wanneer zij langer in deze situatie moesten verblijven.

Naar aanleiding van aanhoudende klachten in november en december 2015, bezochten het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman de grootschalige noodopvang Heumensoord in januari 2016 (CRM, 2016). In deze locatie verbleven toen 2.960 asielzoekers waarvan 682 kinderen.

De Kinderombudsman concludeerde in 2016 op basis van zijn eigen onderzoek dat kinderen in de noodopvang voor langere tijd niet naar school kunnen gaan, geen toegang hebben tot specialistische zorg en voor langere tijd in een vorm van opvang terecht komen die niet kindvriendelijk is (Kinderombudsman, 2016).

Door de tekorten in de opvang en tijdelijke opvangvoorzieningen moesten kinderen veel verhuizen. Uit cijfers van het Ministerie van Veiligheid & Justitie blijkt dat het aantal onvrijwillige verhuizingen in 2015 is toegenomen, van 1.160 keer in 2014 naar 1.460 in 2015 (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016). In deze cijfers zijn de gewone verhuizingen van COL naar POL naar AZC echter niet meegenomen. Ook de verhuizingen van crisisopvang naar crisisopvang zijn niet geregistreerd (Defence for Children & Unicef, 2016). De werkgroep 'Kind in AZC' bepleitte in 2015 een systeem van een vaste locatie, waarin kinderen met gezinnen wonen vanaf hun binnenkomst in Nederland tot uitplaatsing naar een gemeente.

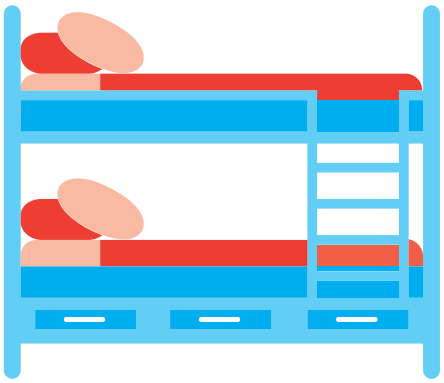
Door de tekorten in de opvang en tijdelijke opvangvoorzieningen moesten kinderen veel verhuizen.

Uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen kunnen gedurende hun terugkeertraject worden overgeplaatst naar gezinslocaties (GLO's). Het regime is hier sober. Er is beperkte privacy en voor de ouders gelden aanzienlijke inperkingen op hun bewegingsvrijheid. De kinderen zijn voortdurend bang voor uitplaatsing naar de gesloten gezinsvoorziening en uitzetting. Een langdurig verblijf in de gezinslocaties is belastend voor kinderen (Werkgroep Kind in AZC, 2014).

Op 1 januari 2016 verbleven 1.000 kinderen in de GLO's, ongeveer evenveel als het jaar daarvoor (Toelichting VenJ, 2016). Van deze kinderen verbleven er 200 één tot twee jaar, 130 twee tot drie jaar en 170 langer dan drie jaar. Ten opzichte van 1 januari 2015 is er sprake van een hoger aantal kinderen dat langer dan drie jaar in de GLO verblijft. Dat waren toen 100 kinderen. De meest voorkomende nationaliteiten zijn Armenië (100 kinderen), gevolgd door Afghanistan, Somalië en landen van de (voormalige) Sovjet-Unie. Dit zijn dezelfde nationaliteiten als op 1 januari 2015. Volgens Defence for Children en Unicef verbleven de kinderen in 2015 gemiddeld 516 dagen in de GLO's ten opzichte van 484 dagen in 2014 (Defence for Children & Unicef, 2016). Er zijn in de loop van 2015 90 kinderen uitgezet vanuit de gesloten gezinsvoorziening (via de gezinslocatie), waarvan de meerderheid naar EU-landen, 20 naar Armenië en 20 naar Nigeria (Defence for Children & Unicef, 2016 blz. 29).

6.5.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

In 2015 vroegen 3.820 alleenstaande minderjarige vreemdelingen asiel aan (Toelichting VenJ, 2016). Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van 2014 toen 930 alleenstaande minderjarige vreemdelingen asiel vroegen. De overgrote meerderheid in 2015 betrof jongens van 12 jaar of ouder (3.010). Er waren 600 meisjes van 12 jaar of ouder die asiel aanvroegen. De belangrijkste nationaliteiten waren Syrië (1.440) en Eritrea (1.230). Verder waren er 530 Afghaanse alleenstaande minderjarige vreemdelingen (van wie 500 jongens) en 220 staatloze alleenstaande minderjarige vreemdelingen.



In 2015 vroegen 3.820 alleenstaande minderjarige vreemdelingen asiel aan.

Ten opzichte van 2014 werden er in 2015 meer verblijfsvergunningen verleend aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het ging in 2015 om 1.620 inwilligingen en in 2014 om 620 inwilligingen (Toelichting VenJ, 2016). Net als in 2014 werden er in 2015 vooral subsidiaire statussen verleend (190 vluchtelingenstatussen en 1.360 subsidiaire statussen). Er werden in 2015 150 aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen afgewezen, tegenover 140 in 2014.

De kwaliteit van de opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de begeleiding door voogden is van cruciaal belang. De kinderen hebben vaak traumatische ervaringen in hun eigen land en tijdens hun reis naar Nederland doorgemaakt. Afhankelijk van hun leeftijd worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen op verschillende manieren opgevangen. Gedurende de asielprocedure is er ook opvang in de centrale ontvangstlocatie (COL) en de proces-opvanglocatie (POL). Voor oudere alleenstaande minderjarige vreemdelingen is er verder opvang in een grootschalig centrum, waaronder de zogenoemde campus. Veel kinderen verblijven bij gastgezinnen. Ze krijgen een voogd toegewezen van de stichting Nidos, die toeziet op de opvang.

In 2014 is een wijziging van het opvangsysteem aangekondigd. De belangrijkste wijziging betrof de opheffing van de grootschalige campus voor oudere kinderen. Op 15 september 2014 schreef de staatssecretaris dat jongeren vanaf 2016 nog slechts in kleinschalige locaties zouden worden opgevangen en dat de campus zou wordt gesloten (*Kamerstukken II* 2013/14, 27 062, nr. 95). Ook zou het verblijf in de proces-opvanglocaties (POL's) aan het begin van de asielprocedure worden bekort.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen had de stijging van het aantal asielzoekers in 2015 gevolgen voor de opvang. Hoewel het rijk ernaar streefde hen niet in een noodopvang te plaatsen, gebeurde dit soms wel (Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015,). Ook voor Nidos vormde de stijging van het aantal alleenstaande minderjarigen een uitdaging. Er moesten veel gekwalificeerde voogden worden gevonden.

In het Bestuursakkoord van 27 november 2015 staat dat in 2016 kleinschalige opvang wordt aangeboden aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De continuïteit in opvang en zorg zou daarmee volgens het Bestuursakkoord worden geborgd. De gemeenten en het rijk spreken daartoe af dat de gemeenten hiervoor meer ruimtes beschikbaar stellen. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning wordt verleend, tellen mee voor de zogenoemde huisvestingstaakstelling, ook als zij in een centrum verblijven. Het kind kan dan in de gemeente blijven, wat bijdraagt aan de integratie en participatie in de gemeente.

Amv's in de POL

Voor alleenstaande minderjarigen was de asielprocedure in 2015 nog steeds gekoppeld aan opvang in de POL. Er is kritiek geweest op de POL, onder andere van de Inspectie Jeugdzorg (Inspectie Jeugdzorg, 2012). In de POL wordt toegang tot onderwijs bemoeilijkt en komt psychische hulp moeilijk op gang. Er is in 2015 bovendien kritiek geuit op de inrichting van de asielprocedure in de aanmeldcentra, waarvan de POL onderdeel uitmaakt. Kinderen moeten immers vanuit de POL naar het aanmeldcentrum reizen, wat vermoeiend en verwarrend voor hen is (zie Bruin en Kok, 2015). Op Kamervragen in 2016 antwoordde de staatssecretaris desondanks dat hij vasthoudt aan het plaatsen van kinderen boven de 15 jaar in de POL's, omdat de locaties dicht bij aanmeldcentra liggen en een functie vervullen voor de registratie, identificatie en het verkrijgen van een beeld over de competenties van de jongere (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 3430).

Amv's in andere vormen van opvang

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen die jonger zijn dan 13 jaar worden in beginsel in een pleeggezin geplaatst. Kinderen tussen de 13 en 15 jaar worden in een kinderwoongroep (KWG) geplaatst en kinderen tussen de 15 en 18 jaar in een Kleinschalige Wooneenheid (KWE) (Toelichting VenJ, 2016). Dit model gaat in 2016 veranderen. Vanaf 1 januari worden kinderen tot en met 14 jaar in een pleeggezin opgevangen en worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen ouder dan 15 jaar in KWE's geplaatst.

Op 1 januari 2016 verbleven 1.640 kinderen in een pleeggezin; het jaar daarvoor waren dat er 1.050 (Toelichting VenJ, 2016). Hiervan zijn er 310 jonger dan 12 jaar en 1.330 12 jaar of ouder. De meeste kinderen komen uit Somalië (500), Syrië (410) en Afghanistan (160).

Op 1 januari 2016 verbleven 1.640 kinderen in een pleeggezin.

Op 1 januari 2016 waren er 200 kinderen in een KWG of KWE. In het jaar daarvoor waren dat er 340. De meesten van hen zijn jongens. De voornaamste nationaliteiten zijn net als in het voorgaande jaar Eritrea, Syrië en Afghanistan. Op 1 januari 2016 waren er 60 kinderen in de beschermde opvang, 30 jongens en 30 meisjes. Op 1 januari 2015 waren er 40 kinderen in deze vorm van opvang (zie over de Beschermde Opvang ook paragraaf 2.4.3 en 6.10.3). Op 1 januari 2016 verbleven er 380 kinderen in de grootschalige campus. Dat waren er 100 meer dan op 1 januari 2015. Het overgrote deel van hen komt, net als in 2014, uit Eritrea (290). Het gaat om 220 jongens en 80 meisjes. De campus zal als opvangmodel verdwijnen.

Amv's met onbekende bestemming vertrokken

In 2015 bestonden er zorgen over kinderen die met onbekende bestemming vertrekken. In 2015 zijn 50 alleenstaande minderjarige vreemdelingen met onbekende bestemming vertrokken. Het ging hierbij ook om kinderen die vanuit de beschermde opvang voor kindslachtoffers van mensenhandel zijn vertrokken. Deze kinderen zijn extra kwetsbaar om in de handen van mensenhandelaars te vallen.

In 2016 verscheen een rapport van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie over de beschermde opvang, zoals deze in 2015 werd geboden (Inspectie Jeugdzorg, 2016). De Inspectie is kritisch, ook omdat tussen januari en juni 2015 tien kinderen zijn verdwenen uit de beschermde opvang. Het eindoordeel van de inspecties is dat de kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, die Jade uitvoert in opdracht van het COA, onvoldoende is.

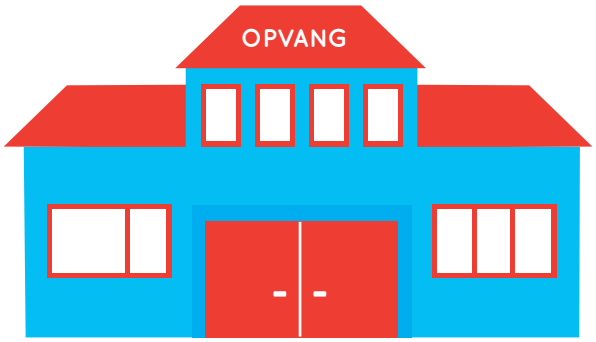
De staatssecretaris berichtte in 2016 dat in 2015 nog meer kinderen, namelijk 24, uit de beschermde opvang zijn vertrokken (*Kamerstukken II* 2015/2016, 27 062, nr. 99). Het lijkt echter deels te gaan om meerderjarigen (*Kamerstukken II* 2015/2016, 27 062, nr. 103).

6.5.3 Kinderrechtenbeschouwing

Langdurige opvang in centra en onvrijwillige verhuizingen zijn schadelijk voor kinderen (zie o.a. Nielsen e.a., 2008; Kloosterboer, 2009; Kinderombudsman, 2012; Werkgroep Kind in AZC, 2013). Door de situatie in de opvang, en met name in de noodopvang, stond in 2015 een groot aantal kinderrechten onder druk. Het gaat onder andere om artikel 3 IVRK (het belang van het kind als eerste overweging), artikel 5 en 6 IVRK (het recht op ontwikkeling), het recht op een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK), onderwijs (artikel 28 IVRK) en sociale voorzieningen (artikel 26 IVRK), medisch noodzakelijke gezondheidszorg (artikel 24 IVRK) en extra hulp als het kind slachtoffer is geweest van (oorlogs)geweld (artikel 39 IVRK).

In de periode tussen 2010 en 2014 kon de duur van de opvang van de meeste gezinnen met kinderen in centra worden beperkt, omdat snel op asielverzoeken werd beslist. De situatie die ontstond na de hoge instroom van asielzoekers in 2015 vormde een breuk met een tendens dat de meeste kinderen korter in de opvang verblijven. In 2015 moesten veel gezinnen en alleenstaande minderjarigen lang wachten op de start van hun asielprocedure. Ook liep de beslistermijn voor asielverzoeken en aanvragen voor gezinshereniging sterk op. Daarnaast kostte het meer moeite huisvesting in de gemeenten te vinden voor statushouders. Hierdoor verbeven gezinnen met kinderen langer in asielzoekerscentra, die ook grootschaliger waren. Langdurige onzekerheid over de toekomst is op zichzelf een bedreiging voor de goede ontwikkeling van minderjarigen. Langdurig verblijf in een daarvoor ongeschikte opvang vormt een extra risico.

De Europese Opvangrichtlijn (2013/33/EU) die op 20 juli 2015 is omgezet in Nederlandse wetgeving bevat het belangrijkste juridische kader voor de opvang van asielzoekers. Voor kinderen (zowel kinderen van gezinnen als alleenstaande minderjarige vreemdelingen) is dit kader grotendeels gebaseerd op bepalingen uit het IVRK.



Artikel 18 Opvangrichtlijn eist in het algemeen dat in opvangcentra een toereikend huisvestingsniveau wordt geboden. De lidstaten dienen er bovendien op toe te zien dat asielzoekers alleen worden overgeplaatst wanneer dit noodzakelijk is. Op grond van artikel 18 mogen de lidstaten uitzonderingen maken op algemene regels van opvang 'als de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is'. Dit moet echter naar behoren worden gemotiveerd en is slechts toegestaan voor een zo kort mogelijke redelijke termijn.

Vanwege een gecompliceerd systeem in Nederland waarbij kinderen in vele vormen van opvang verblijven, komen verhuizingen van gezinnen met kinderen in de afgelopen periodes vaak voor. De werkgroep Kind in AZC, een coalitie van NGO's, vroeg reeds in 2013 bijzondere aandacht voor verhuizingen van gezinnen met kinderen. Ook de Kinderombudsman beval in de Kinderrechtenmonitor 2013 (par. 6.8.2) aan dat asielkinderen zo min mogelijk verhuizen. De regering rapporteerde hier ook over in 2013 (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1605). De staatssecretaris wil meer structurele opvangplaatsen en kleinschaliger opvanglocaties inrichten. Door de verhoogde instroom in 2015 zijn deze voornemens vaak niet gerealiseerd. In 2016 vroeg de Kinderombudsman wederom aandacht voor de vele verhuizingen (Kinderombudsman, 2016).

De Opvangrichtlijn schrijft voor dat de opvang onder andere rekening houdt met kinderen (artikel 21). De lidstaten moeten binnen een redelijke termijn onderzoeken of de verzoeker, waaronder kinderen, bijzondere opvangbehoeften heeft (artikel 22). Bij het belang van het kind houden de lidstaten volgens de richtlijn (artikel 23) onder andere rekening met het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, veiligheidsoverwegingen en het standpunt van de minderjarige. Minderjarigen die het slachtoffer zijn geweest van enige vorm van mishandeling of die hebben geleden onder gewapende conflicten, moeten zo nodig toegang hebben tot rehabilitatiediensten en passende geestelijke gezondheidszorg. Binnen drie maanden na indiening van het asielverzoek moeten de kinderen toegang hebben tot onderwijs (artikel 14).

In Nederland is in 2015 druk komen te staan op de kwaliteit van de opvang. Dit trof ook kinderen, van wie velen passende steun nodig hadden. De toename in 2014 en 2015 komt vooral door een hoger aantal Syrische, Iraakse en Eritrese jongeren. Zij verkeren in eigen land in een kwetsbare positie. In Syrië en delen van Irak is sprake van oorlogsgeweld en risico's om gerekruteerd te worden door de strijdende partijen. In Eritrea lopen jongeren bijvoorbeeld het risico ingezet te worden voor dienstplicht gepaard met dwangarbeid. Deze jongeren komen daarom in aanmerking voor een asielstatus

in Nederland. Hiermee voldoet Nederland aan de verplichting van artikel 22 IVRK om vluchtelingenkinderen bijzondere bescherming te bieden. Echter, vertragingen in de besluitvorming en verlengd verblijf in soms grootschalige opvang voldoen hieraan niet.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen heeft de staatssecretaris in 2014 een nieuw opvangmodel aangekondigd dat vanaf 1 januari 2016 zou ingaan. Dit is vertraagd door de hoge instroom in 2015. Het model is gebaseerd op kleinschaligheid, het plaatsen van meer kinderen in pleeggezinnen (kinderen t/m 14 jaar) en het verlenen van opvang in één regio om de continuïteit van onderwijs en leefsituatie te bevorderen. De grootschalige campus zal als opvangmodel komen te vervallen. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen boven de 15 jaar verblijven nog steeds in grootschalige opvang. Hierdoor bestaat spanning met artikel 5 en 6 IVRK (het recht op ontwikkeling), het recht op een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK), onderwijs (artikel 28 IVRK), sociale voorzieningen (artikel 26 IVRK) en medisch noodzakelijke gezondheidszorg (artikel 24 IVRK). Wel werd in 2015 tussen de gemeenten en het rijk afgesproken dat het nieuwe model uitgangspunt blijft. Er wordt naar gestreefd kinderen na statusverlening in de gemeente te laten blijven. Dit bevordert de continuïteit van onderwijs en sociale contacten voor de kinderen.

In de periode tussen 2012 en 2015 rapporteerde de Inspectie Jeugdzorg over de verschillende vormen van opvang en de begeleiding door Nidos van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De inspectie ziet als verbeterpunten onder andere het toezicht door Nidos. Het gaat daarbij niet alleen om de centrale opvang. Veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen verblijven bij pleeggezinnen. De Inspectie Jeugdzorg uit in september 2014 bezorgdheid 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 essentieel belang. In 2016 verscheen wederom een kritisch rapport van de Inspectie over de beschermde opvang (Inspectie Jeugdzorg, 2016).

Er was in 2015 sprake van een breuk met een trend van de afgelopen jaren dat minder kinderen uit zicht verdwijnen. Er vertrokken dat jaar 50 kinderen. In 2014 waren er 40 alleenstaande minderjarige vreemdelingen met onbekende bestemming vertrokken. In 2013 waren dit er 70 en in 2012 110. Het is vooral zorgelijk dat ook kinderen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel uit zicht zijn geraakt. Het recht op bescherming tegen uitbuiting (artikel 19 IVRK) is onder andere in het geding.

Gevreesd wordt bovendien dat door de hoge aantallen kinderen onder de vluchtelingen en migranten die in 2015 naar Europa trokken, vele kinderen uit zicht van instanties zijn gebleven. Zij zijn kwetsbaar voor uitbuiting (zie ook 6.10.3 en 6.10.4).

6.6

Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

6.6.1 Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

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 bewaring werd in 2015 als uiterste maatregel opgelegd in de 'gesloten gezinsvoorziening' (GGV) in Zeist. Deze is zo kindvriendelijk mogelijk ingericht. De voorziening heeft twaalf woningen met plek voor zes personen per woning en biedt op een speciale afdeling plaats aan tien alleenstaande minderjarige vreemdelingen met ieder een eigen kamer (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2016). Voor kinderen in gezinnen is veertien dagen de maximale duur van de bewaring (Vreemdelingencirculaire 2000 A 5/2.4). Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen geldt formeel geen beperking in tijd. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden niet in grensdetentie geplaatst.

De bewaring werd in 2015 als uiterste maatregel opgelegd in de 'gesloten gezinsvoorziening' (GGV) in Zeist.

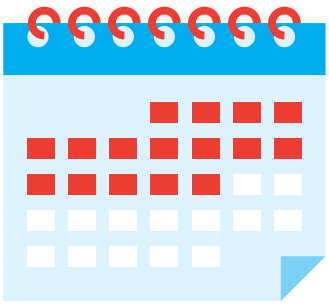
Gezinnen met kinderen

Gezinnen met kinderen kunnen in bewaring worden gesteld op grond van artikel 59 Vw 2000 in verband met uitzetting, en op grond van artikel 6 Vw 2000 als zij zijn geweigerd aan de grens, asiel hebben aangevraagd en in afwachting van de beslissing op asiel zijn.

Grensdetentie van asielzoekende gezinnen met kinderen wordt alleen opgelegd als een screening uitwijst dat er sprake is van vermoedens van mensensmokkel of mensenhandel of verstoring van de openbare orde (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827). In 2015 is in geen enkel geval grensdetentie opgelegd in de Gesloten Gezinsvoorziening (Toelichting VenJ, 2016). Er zijn in 2015 130 kinderen in gezinnen in vreemdelingenbewaring geplaatst. Het ging hierbij om 90 kinderen van 0-11 jaar en 40 kinderen van 12-18 jaar. Het ging om kinderen uit Armenië (20) en verschillende andere landen. De gemiddelde duur was 6,6 dagen (Toelichting VenJ, 2016).

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Volgens de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000 A5/2.4) wordt bewaring bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen alleen in uiterste gevallen toegepast, voor een zo kort mogelijke duur en als er zwaarwegende belangen aanwezig zijn. Van dergelijke zwaarwegende belangen is sprake als de alleenstaande minderjarige vreemdeling is verdacht of veroordeeld voor een misdrijf, of als het vertrek van de alleenstaande minderjarige vreemdeling uiterlijk binnen veertien dagen kan worden gerealiseerd, of als de alleenstaande minderjarige vreemdeling eerder met onbekende bestemming is vertrokken of zich niet heeft gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel.



In 2015 worden minder dan 10 amv's gedetineerd. De **gemiddelde duur is 16 dagen.** Dit is langer dan de maximale duur voor gezinnen met kinderen.

In 2015 werden minder dan 10 amv's gedetineerd (Toelichting VenJ, 2016). De gemiddelde duur was 16 dagen. Dit is langer dan de maximale duur voor gezinnen met kinderen. Het gaat alleen om jongens en meisjes van 12 tot 18 jaar. In 2014 was er ook sprake van 10 amv's in bewaring.

De voorwaarden voor detentie worden in toenemende mate beheerst door regelgeving van de EU.

6.6.2 Kinderrechtenbeschouwing

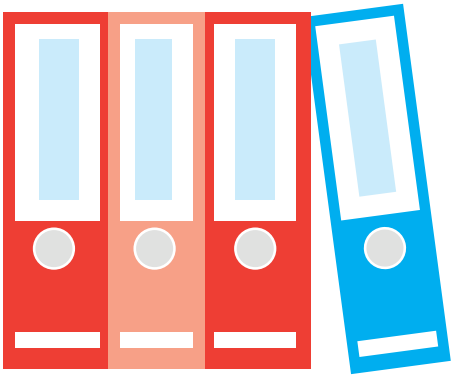
Artikel 37 van het IVRK schrijft voor dat geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn vrijheid mag worden beroofd. Detentie van een kind mag slechts plaatsvinden als uiterste maatregel, voor de kortst mogelijke duur en na een weging van het belang van het kind en het uitvoeren van een noodzakelijkheidstoets.

De voorwaarden voor detentie worden in toenemende mate beheerst door regelgeving van de EU. Het gaat om de Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) die in 2014 is omgezet in nationale wetgeving, en de herziene Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33/EU) en Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU) die in 2015 in nationale wetgeving zijn omgezet. Artikel 17 van de Terugkeerrichtlijn schrijft voor dat niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring mogen worden gesteld. Op grond van artikel 11 lid 2 van de Opvangrichtlijn is bewaring van minderjarigen gedurende de asielprocedure een maatregel die pas in laatste instantie wordt genomen en nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Deze bewaring moet zo kort mogelijk zijn en alles moet in het werk worden gesteld om de bewaring op te heffen en de minderjarige te plaatsen in een voor minderjarigen geschikte accommodatie.

Tegen de detentie van kinderen van asielzoekers en migranten en tegen de detentie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen bestaat al langer maatschappelijke weerstand in Nederland. Het College voor de Rechten van de Mens rapporteerde in mei 2014 over grensdetentie in *Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen* (CRM, 2014b). Het College vond dat er bij grensdetentie geen sprake is van een internationaal voorgeschreven belangenafweging en adviseerde de staatssecretaris gezinnen met kinderen in open units te plaatsen.

In januari 2014 publiceerde de Coalitie 'Geen Kind in de Cel' een rapport: "*Papa, hebben we iets ergs gedaan?*" (Geen Kind in de Cel, 2014). 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 om bewaring voor uitzetting.

In 2013 besloot de staatssecretaris dat gezinnen met minderjarige kinderen niet in bewaring zouden worden gesteld, tenzij een van de ouders zich eerder aan het toezicht zou hebben onttrokken (*Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1721). In 2014 herzag de staatssecretaris dit besluit echter, omdat enkele gezinnen toch met onbekende bestemming waren vertrokken (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827). De staatssecretaris besloot dat de detentie zou plaatsvinden op de gesloten gezinsvoorziening en in beginsel niet langer dan twee weken. De staatssecretaris kondigde in 2014 verder aan dat grensdetentie in beginsel niet meer zou worden opgelegd. Als een screening liet zien dat er geen aantoonbare redenen zijn om toegang te weigeren, zoals vermoedens van mensensmokkel of mensenhandel of verstoring van de openbare orde, zou een gezin gewoon de asielprocedure kunnen doorlopen via AC Ter Apel (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1827). In 2015 is om deze reden geen detentie opgelegd. Het Nederlandse beleid met betrekking tot bewaring van minderjarigen gedurende de terugkeerfase is thans neergelegd in de Vreemdelingencirculaire (Vc 2000 A5/2.4). Het uitgangspunt is dat bewaring tot het strikt noodzakelijke beperkt moet blijven en dat voor alleenstaande minderjarigen en kinderen van gezinnen een versterkte mate van terughoudendheid geldt. In beginsel wordt volstaan met vrijheidsbeperkende maatregelen. Door bewaringsmaatregelen voor kinderen van gezinnen in te perken komt de staatssecretaris tegemoet aan aanbevelingen van de Kinderombudsman. In de Kinderrechtenmonitor 2012 (par. 6.5)



Er is sinds 2012 duidelijk sprake van een daling van het aantal kinderen van gezinnen in bewaring.

vroeg de Kinderombudsman de verantwoordelijke instanties om te rapporteren over bewaring. In de Kinderrechtenrapportage 2013 beval de Kinderombudsman aan vreemdelingendetentie te beperken tot uitzonderlijke gevallen en alternatieven te ontwikkelen (aanbevelingen 17 en 18, par. 6.6.2).

Er is sinds 2012 duidelijk sprake van een daling van het aantal kinderen van gezinnen in bewaring. Dit is een positieve ontwikkeling, in overeenstemming met artikel 37 IVRK. In 2015 zijn 90 kinderen gedetineerd met een gemiddelde duur van 6,6 dagen. In 2013 werden nog 170 kinderen van gezinnen in vreemdelingendetentie geplaatst (waarvan 120 in grensdetentie). De gemiddelde verblijfsduur was vijf dagen. In 2012 werden nog 350 kinderen gedetineerd. De gemiddelde verblijfsduur was toen zes dagen.

Vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen komt nauwelijks meer voor. Dit is een positieve ontwikkeling, in overeenstemming met artikel 37 IVRK. De daling van het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen in bewaring is terug te voeren op een beleidswijziging in 2011 (*Kamerstukken II* 2010/11, 27062, nr. 68). Tot 2011 was er voornamelijk sprake van vreemdelingenbewaring vanwege het aantreffen in de illegaliteit van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die geen asiel hadden aangevraagd en vanwege het zeker stellen van Dublin-overdrachten. In 2015 is in een klein aantal gevallen nog bewaring opgelegd aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het is echter merkwaardig dat de bewaring langer kan duren dan de maximale duur voor bewaring voor gezinnen met kinderen.

6.7 Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

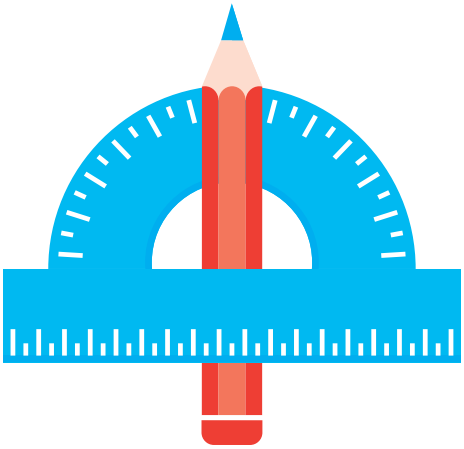
In 2015 is er een onderzoek naar de leefsituatie van ongedocumenteerde kinderen in Nederland gepubliceerd (Kromhout, Kloppenburg & van Doorn, 2015). Het onderzoek richtte zich op de omstandigheden waaronder kinderen, die geen verblijfsstatus hebben en niet in beeld zijn bij de overheid, opgroeien in Nederland. Het gaat hierbij om kinderen die nooit asiel hebben aangevraagd en om kinderen die uitgeprocedeerd zijn. In beide situaties gaat het om kinderen die met hun ouders een illegaal bestaan opbouwen. De gegevens zijn afkomstig uit een studie naar de woon- en leefsituatie van 29 illegale kinderen tussen 6 en 19 jaar oud. De problemen die de ondervraagde kinderen noemen, zijn problemen die gedeeltelijk overlappen met die van kinderen in Nederland die in armoede opgroeien. Het effect is echter groter bij ongedocumenteerde kinderen. In Nederland is sinds 1998 de Koppelingswet van toepassing. Artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) bepaalt dat vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, geen aanspraak kunnen maken op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen van de overheid. Deze regel geldt niet indien het om een aanspraak gaat op onderwijs (leerplichtigen), medisch noodzakelijke zorg (spoedeisendheid) of rechtsbijstand (verblijfsrechtelijk). Minderjarigen staan onder grote psychische druk, onder andere door het geheim dat ze meedragen te leven met de status van onrechtmatig verblijvende vreemdeling. Daarnaast zijn ze bang door de politie te worden opgepakt, weten ze niet wie ze kunnen vertrouwen en ervaren ze hun toekomst als onzeker.

Het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen wordt geschat op 25.000 tot 50.000 voor de periode 2012-2013 (*Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 2051). Het aantal schoolgaande kinderen van 12-18 jaar dat zich daaronder bevindt, zou volgens beredeneerde schattingen tussen de 1.109 en 2.547 bedragen (Van der Heijden e.a., 2015, bijlage 3, p. 3).

6.7.1 Toegang tot gezondheidszorg

Op 16 juni 2015 hebben het College voor de Rechten van de Mens (CRM), de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Nationale Ombudsman een bijeenkomst georganiseerd 'Zorgeloos op straat', over de zorgverlening aan ongedocumenteerden. Aanleiding daartoe waren aanhoudende signalen dat ongedocumenteerden problemen ervaren in de (toegang tot de) medische zorg. Medische zorg is volgens het CRM een basale levensbehoefte, net zoals voeding en kleding. Het recht op gezondheidszorg is een mensenrecht en geldt ook voor ongedocumenteerden. Dit recht omvat volgens de CRM vier onderling verbonden en wezenlijke elementen: beschikbaarheid, toegankelijkheid, aanvaardbaarheid en kwaliteit. Al langere tijd ontvangen de instanties signalen dat ongedocumenteerden problemen ervaren in de (toegang tot) de medische zorg. Tijdens de bijeenkomst 'Zorgeloos op straat' gingen zij met zorgverleners, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen op zoek naar bestaande knelpunten en naar aanbevelingen om die knelpunten op te lossen. Op basis hiervan kwamen de instanties

tot de aanbeveling om bijvoorbeeld de informatievoorziening aan zorgverleners, zoals baliepersoneel van ziekenhuizen en ggz-instellingen, te verbeteren. Om goede zorg te kunnen bieden zou het daarnaast noodzakelijk zijn dat de ongedocumenteerde en de zorgverlener elkaar goed verstaan en begrijpen. Om die reden werd aanbevolen de kosten voor een tolk (weer) te vergoeden. De conclusie was dat personen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en zorgverleners onvoldoende bekend zijn met de regels over het recht op medisch noodzakelijke zorg. Daardoor krijgen ongedocumenteerden niet altijd de zorg die zij nodig hebben. Anders dan dat het recht op gezondheidszorg voor kinderen wordt benadrukt, besteedde het advies hier geen aparte aandacht aan. De drie instituten brachten hun advies uit aan minister Schippers van het Ministerie van VWS (Nationale Ombudsman, CRM & ACV, 2015).



Ongedocumenteerde kinderen en hun ouders hebben in de praktijk te maken met belemmeringen.

6.7.2 Toegang tot het onderwijs

De zogenoemde Koppelingswet (artikel 10 lid 1 Vreemdelingenwet 2000), verbiedt toegang tot uitkeringen, verstrekkingen of voorzieningen voor ongedocumenteerden. Ongedocumenteerde kinderen hebben in Nederland wel recht op onderwijs Hiervoor is een uitzondering gemaakt in de Koppelingswet. Ongedocumenteerde kinderen en hun ouders hebben in de praktijk desondanks te maken met belemmeringen. Uit onderzoek blijkt dat de inschrijving van deze kinderen op het voorgezet onderwijs problemen oplevert (Bakirhan, 2015). De oorzaak daarvan is dat deze scholen een verblijfstoets moeten doen om te kunnen beoordelen of de leerling recht op onderwijs heeft en tot welke leeftijd. Deze verblijfstoets maakt de leerlingen kwetsbaar voor uitzetting door de vreemdelingendienst. Verstrekken scholen deze gegevens aan gemeenten of kunnen gemeenten die bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) opvragen? Dat zou weer de bereidheid van ouders om hun kinderen op school in te schrijven kunnen verminderen.

6.7.3 Kinderrechtenbeschouwing

Uit onderzoek blijkt stelselmatig dat het terugkeerbeleid voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen ernstige gevolgen heeft voor minderjarigen. Deze vreemdelingen zijn op grond van de Koppelingswet uitgesloten van overheidsvoorzieningen (artikel 10 Vw 2000). Het recht op een advocaat in hun vreemdelingrechtelijke of eventuele strafrechtelijke zaak, het recht op medisch noodzakelijke zorg en het recht op onderwijs voor minderjarigen blijven wel bestaan. Onrechtmatig verblijvende minderjarige vreemdelingen zijn bang voor ontdekking en kunnen daardoor niet zonder meer normaal deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Voor wat betreft de toegang tot de gezondheidszorg zijn tolken onder meer van belang, omdat anders kinderen voor hun ouders gaan tolken en daarmee informatie te horen krijgen die niet voor hen geschikt of bestemd is. Het recht op genot van de grootst mogelijke gezondheid van artikel 24 lid 1 IVRK is in het geding. Dat geldt ook voor kinderen uit ongedocumenteerde gezinnen die langdurig in een vrijheidsbeperkende locatie verblijven, terwijl die locaties niet voor langdurige bewoning geschikt zijn.

Het gemis van een identiteitsbewijs leidt voor de kinderen niet alleen tot problemen bij ongewenste contacten, zoals het staande houden door en de identificatieplicht bij de politie. Ook bij de inschrijving op scholen deden zich de afgelopen jaren nog steeds problemen voor wanneer de kinderen geen identiteitsbewijs konden overleggen. Daarnaast is inschrijving bij het voorgezet onderwijs problematisch vanwege de verblijfstoets en het daarmee samenhangende risico dat de kinderen met uitzetting worden bedreigd. Het is duidelijk dat het recht op onderwijs van artikel 28 IVRK daarmee onder druk komt te staan. Het probleem dat kinderen geen stage zouden kunnen lopen omdat een tewerkstellingsvergunning noodzakelijk zou zijn, is inmiddels door nieuwe regelgeving uit de wereld geholpen (Besluit van 10 juli 2015, *Staatsblad* 301).

6.8

Staatloze kinderen

6.8.1 Staatloze kinderen

De helft van de tien miljoen staatlozen in de wereld zijn kinderen. De belangrijkste oorzaken van staatloosheid bij kinderen zijn conflicterende nationaliteitsregels, discriminerende wetgeving (geslacht of etniciteit), administratieve belemmeringen (geboorteregistratie) en het overerven van de staatloosheid van hun ouder(s). Aan de ene kant wordt algemeen onderkend dat staatloosheid zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Aan de andere kant stellen staten hoge eisen aan burgers om te kunnen naturaliseren. Het VN Verdrag ter beperking van staatloosheid uit 1961 probeert aan beide belangen tegemoet te komen en kent kinderen bijzondere bescherming toe. In Nederland is daaraan uitvoering gegeven door kinderen die in ons land staatloos zijn geboren de mogelijkheid te geven Nederlander te worden als zij gedurende drie jaar toelating in Nederland hebben gehad en hier drie jaar feitelijk hun woonplaats hebben gehad (artikel 6 lid 1 sub b Rijkswet op het Nederlanderschap, RWN).

Tabel 6.1 **Aantal minderjarigen die in de BRP staan geregistreerd als 'staatloze' en Woonsituatie 'bij ouders', 1 januari 2015**

Leeftijd	0 tot 12 jaar		12 tot 18 jaar		Totaal
Geslacht	**Man**	**Vrouw**	**Man**	**Vrouw**	
Geboorteland					
Afrika	10	10	<5	<5	20
Azië	100	110	40	50	300
Nederland	410	340	20	30	800
Overig Europa	<5	<5	<5	0	10
Totaal	**520**	**470**	**70**	**70**	**1130**

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Afgerond op 10-tallen; Toelichting VenJ, 2016.

De cijfers liggen in 2015 (1130) een stuk hoger dan in 2014 (790 totaal). De oorzaak lijkt te zijn dat veel meer staatloze Palestijnse kinderen uit Syrië naar Nederland zijn gekomen dan voorheen. Ook het aantal staatloze kinderen dat in Nederland is geboren, nam in 2015 toe. Daarbij moet bedacht worden dat deze cijfers geen compleet beeld geven van alle staatloze kinderen in Nederland. Dat komt omdat niet alle vreemdelingen staan ingeschreven in het bevolkingsregister. Kinderen die onrechtmatig in Nederland verblijven, staan bijvoorbeeld niet geregistreerd. Ook zijn niet alle asielzoekers ingeschreven. In totaal zijn er 1130 staatloze kinderen in Nederland die als inwonend bij hun ouders staan geregistreerd (Toelichting VenJ, 2016). Op 1 januari 2015 waren er 290 staatloze kinderen die niet bij de ouders stonden ingeschreven (Toelichting VenJ, 2016).

Tabel 6.2 **Aantal minderjarigen die in de BRP staan geregistreerd als 'staatloze' en Woonsituatie 'niet bij ouders', 1 januari 2015**

Leeftijd	0 tot 12 jaar		12 tot 18 jaar		Totaal
Geslacht	**Man**	**Vrouw**	**Man**	**Vrouw**	
Geboorteland					
Afrika	10	<5	<5	<5	20
Azië	70	70	40	20	190
Nederland	30	40	<5	<5	80
Overig Europa	0	0	0	<5	<5
Totaal	**110**	**110**	**40**	**30**	**290**

Bron: CBS. Afgerond op 10-tallen; Toelichting VenJ, 2016.

Sinds 6 januari 2014 vervangt de Wet Basisregistratie Personen (BRP) de Wet GBA. De voorschriften voor de registratie van staatloosheid zijn onder de BRP nagenoeg gelijk gebleven. 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'. Dit is onwenselijk, daar deze kinderen niet dezelfde rechten kunnen uitoefenen als kinderen die geregistreerd staan als 'staatloos'. Op 1 januari 2015 was het aantal bij hun ouders ingeschreven minderjarigen met de toevoeging 'nationaliteit onbekend' met 17.810 kinderen aanzienlijk hoger dan het aantal als staatlozen ingeschreven kinderen. Het aantal niet bij hun ouders ingeschreven minderjarigen met onbekende nationaliteit bedroeg over dezelfde periode 3.520 kinderen.

6.8.2 Kinderrechtenbeschouwing

Volgens artikel 1 van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen uit 1954 is een staatloze 'een persoon die door geen enkele Staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.' Dezelfde definitie is terug te vinden in artikel 1 lid 1, onder f RWN. Het recht op een nationaliteit voor kinderen is vastgelegd in artikel 7 IVRK. Op het optierecht van artikel 6 lid 1 sub b RWN is al geruime tijd kritiek, omdat de eis voor staatloze kinderen van rechtmatig verblijf in strijd is met het Staatloosheidsverdrag uit 1961 (ACVZ, 2013). Het verdrag stelt slechts de eis van 'gewoon' verblijf. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) concludeerde in haar rapport dat Nederland op grond van de Staatloosheidsverdragen uit 1954 en 1961 is gehouden een vaststellingsprocedure voor staatloosheid in

te stellen. In een procedure voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelde een Chinese moeder dat de nationaliteit van haar zoon in de BRP moest worden gewijzigd van 'onbekend' naar 'staatloos'. De hoogste bestuursrechter stelde in zijn uitspraak van 21 mei 2014 (*AB* 2014/288) dat zolang van personen zonder nationaliteit de staatloosheid niet wordt vastgesteld, zij geen aanspraak kunnen maken op de bescherming op grond van de Staatloosheidsverdragen en de Nederlandse wetgeving die voortvloeit uit die verdragen.

Een vaststellingsprocedure is noodzakelijk, maar het gaat de rechtsvormende taak van de rechter 'thans' te buiten om daarin te voorzien. De Afdeling bestuursrechtspraak leek te willen zeggen, dat zij hierin 'thans' nog niet voorziet, maar wellicht wel bij voortdurende nalatigheid van de wetgever. De wetgever heeft het daar niet op willen laten aankomen en op 10 september 2014 heeft de staatssecretaris bekend gemaakt een vaststellingsprocedure voor staatloosheid te willen instellen (*Kamerstukken II* 2013/14, 19 637, nr. 1889). De procedure is van belang voor staatlozen om hun rechten te kunnen uitoefenen. De staatssecretaris onderkende dat de vaststelling ook van belang is voor de vraag of kinderen die staatloos zijn geboren in Nederland een beroep kunnen doen op het Nederlanderschap via het optierecht van artikel 6 lid 1 sub b RWN. Op 12 november 2014 kwam de staatssecretaris daarop terug (*Kamerstukken II* 2014/15, 19 637, nr. 1917). Enerzijds erkende het kabinet dat op Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid rust voor het opheffen van de staatloosheid van in Nederland geboren kinderen die hier stabiel en feitelijk verblijven. Anderzijds was 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 zou het verlenen van de Nederlandse nationaliteit aan het kind ertoe kunnen leiden dat ouders verblijf krijgen bij hun Nederlandse kind. Daarom zal in de 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 een feitelijk hoofdverblijf te hebben. Hierbij gaat het om de plaats waar iemand kennelijk geregeld verblijft, waar het centrum van zijn of haar activiteiten is en waar een bepaalde duurzaamheid van uitgaat. 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, wat betekent dat de ouders van het staatloze kind het vertrek niet hebben gefrustreerd en zich niet hebben onttrokken aan toezicht. Uit het voorlopige voorstel blijkt dat de staatsecretaris 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. Dit beleid raakt 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 vroeg zich in haar brief van 20 januari 2015 af wat de rechtvaardiging voor dit onderscheid is. UNHCR stelde in zijn reactie van 30 januari 2015 dat artikel 1 lid 2 van het Staatlozenverdrag uit 1961 limitatief de mogelijke vereisten voor het optierecht opsomt. Het in beeld blijven van de overheid behoort daar niet toe. Ook in de *Concluding Oberservations* van het VN-Kinderrechtencomité uit 2015 werd een aanbeveling gedaan over staatloze kinderen. Het Comité wees op het onderscheid dat de voorgestelde regeling maakt tussen staatloze kinderen van wie de ouders wel of niet hebben meegewerkt (par. 32). Het beveelde aan dit onderscheid te laten vallen en in het geheel geen onderscheid tussen staatloze kinderen te maken (par. 33). Overigens gaan er ook stemmen op dat het Comité een *General Comment* over staatloosheid zou moeten uitvaardigen om meer duidelijkheid te creëren (Stein, 2015). De staatssecretaris heeft begin 2015 advies gevraagd aan de ACVZ over de inrichting van een vaststellingsprocedure voor staatloosheid. Op 9 juli 2015 heeft de ACVZ haar advies uitgebracht. Daarin werd voornamelijk op de procesrechtelijke inrichting

ingegaan. Ondertussen blijven staatlozen proberen hun recht te halen. Een vordering van een volwassene voor de burgerlijke rechter om hem staatloos te verklaren, werd afgewezen vanwege onvoldoende concreet belang (Rb Den Haag 11 maart 2015, JV 2015/158). Op een vordering bij de burgerlijke rechter van een minderjarige alleenstaande vreemdeling herhaalde het Hof Den Haag dat het 'vooralsnog niet aan de rechter is om een procedure ter vaststelling van staatloosheid in het leven te roepen'. Swider en Vlieks van de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Tilburg analyseerden het aangekondigde wetsvoorstel en concludeerden dat de voorwaarden die in dit voorstel aan het optierecht worden gesteld, deels in strijd zijn met internationaal recht (Swider & Vlieks, 2016). Het wetsvoorstel is eind september 2016 voor consultatie gepubliceerd, maar de beperkingen wegens vrees voor misbruik door de ouders maken nog steeds deel uit van het voorstel.

6.9 Bijzondere toelatingsgronden

6.9.1 Kinderpardon

De Regeling langdurig verblijvende kinderen is wetgeving voor kinderen die langer dan vijf jaar in Nederland wonen en geen verblijfsvergunning hebben. Met deze regeling mogen kinderen en hun gezinsleden, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen, in Nederland blijven. Tot 1 mei 2013 kon een aanvraag op grond van de zogenaamde 'overgangsregeling' gedaan worden, maar deze geldt nu niet meer. Na 1 mei 2013 is er nog steeds beleid voor kinderen die langdurig in Nederland verblijven, de zogenoemde 'definitieve regeling'. De voorwaarden daarvoor zijn anders dan die golden voor de overgangsregeling. De belangrijkste zijn (B9/6 Vc 2000):

- jonger dan 19 jaar op het moment van de aanvraag;
- geen verblijfsvergunning;
- eerder asiel aangevraagd voordat aanvrager 13 jaar was;
- nadien een periode van vijf jaar onafgebroken in Nederland gewoond;
- ononderbroken contact gehad met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het COA, Nidos of de Vreemdelingenpolitie;
- aanvrager of familieleden niet in aanraking geweest met de politie;
- meegewerkt aan vertrek.

Tabel 6.3 Instroom en uitstroom aanvragen voor de Regeling langdurig verblijvende kinderen

	Aanvragen	Afgehandeld	Ingewilligd	Afgewezen
2013 vanaf 1 feb	400	170	20	160
2014	520	530	50	520
2015	440	510	30	440
Totaal	**1.360**	**1.210**	**100**	**1.120**

Bron: IND.

In 2015 zijn er slechts 30 aanvragen ingewilligd en 440 afgewezen.

In 2015 zijn er slechts 30 aanvragen ingewilligd en 440 afgewezen. De afwijzingsgrond die het meest voorkomt is het niet actief werken door de ouders van de minderjarige vreemdeling aan vertrek (Rapportage Vreemdelingenketen, periode januari–december 2015, paragraaf 2.2.3). Vanwege de wettelijke vertrekplicht wordt in elk geval verlangd dat de vreemdeling zich heeft gewend tot:
1. de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land waartoe toegang kan worden verkregen;
de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: IOM) en dat deze organisatie heeft aangegeven dat zij het vertrek niet kan realiseren om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de desbetreffende vreemdeling; en
de DT&V voor het verkrijgen van de vereiste (reis)documenten, en dat deze dienst heeft aangegeven dat dit niet is gelukt om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de desbetreffende vreemdeling.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft vastgesteld dat het bij de Regeling gaat om begunstigend beleid waartoe de staatssecretaris niet op grond van enige internationale of wettelijke verplichting was gehouden. Bij het vaststellen van dat beleid heeft de staatssecretaris dan ook veel beleidsvrijheid. Bovendien geldt de medewerkingsplicht aan het vertrek ook tijdens het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag tot verblijf (artikel 61 lid 2 Vw 2000). Gezien het begunstigende karakter van de regeling acht de Afdeling bestuursrechtspraak het redelijk dat het feit dat de ouders geen medewerking hebben verleend, aan het kind wordt toegerekend (ABRvS 29 juni 2015, AB 2016/83).

Daarnaast zijn er nog twee andere afwijzingsgronden die regelmatig voorkomen. Bij de ene afwijzingsgrond is niet voldaan aan het criterium dat een vreemdeling tenminste vijf jaar vóór zijn achttiende verjaardag een asielaanvraag moet hebben ingediend. Bij de andere afwijzingsgrond heeft de vreemdeling zijn identiteit of nationaliteit niet kunnen aantonen.

Daarnaast beschikt de staatssecretaris over de discretionaire bevoegdheid om alsnog een verblijfsvergunning te verlenen wanneer hij dat nodig acht (Vreemdelingencirculaire 2000 B 3.4.1.1). Hoewel hier geen regels voor zijn, past de staatssecretaris dit momenteel onder andere toe bij de meest schrijnende gevallen, in het verlengde van het beleid. Tussen 2013 en juli 2016 is aan 370 kinderen op basis van deze bevoegdheid alsnog een verblijfsvergunning verleend (*Kamerstukken II* 2015-16, 19 637, nr. 2219).

6.9.2 Buiten schuld – amv's

Het nieuwe stelsel van de buitenschuldvergunning voor amv's wordt toegepast vanaf 1 juni 2013. Tot aan 2013 bestond er een amv-vergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die niet in aanmerking kwamen voor een asielvergunning (*Kamerstukken II* 2012/13, 27 062, nr. 75). In 2012 kondigde de staatssecretaris aan dat deze zou worden afgeschaft. De verblijfsvergunning wekte volgens de staatssecretaris namelijk ten onrechte de verwachting dat deze permanent verblijf zou verschaffen. Mensensmokkelaars zouden hiervan soms misbruik maken. De staatssecretaris schreef dat een nieuwe regeling de alleenstaande minderjarige zo snel mogelijk duidelijkheid over de toekomst zou geven. Met de herijking van het asielbeleid dat per 1 juni 2013 in werking is getreden (*Kamerstukken II* 2012/13, 27062, nr. 88) wordt aangesloten bij de regeling voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken.

In 2015 zijn er minder dan vijf aanvragen ingediend voor een buitenschuldvergunning.

Een verblijfsvergunning kan nu worden verleend aan een alleenstaande minderjarige vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken en die jonger is dan 15 jaar ten tijde van de eerste aanvraag in Nederland, of die in eigen land geen adequate opvang heeft, of die buiten zijn schuld deze opvang niet heeft gerealiseerd binnen drie jaar na zijn aanvraag (artikel 3.56 van het Vreemdelingenbesluit 2000). Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling die ouder is dan 15 jaar wordt een hogere mate van initiatief verwacht dan van een alleenstaande minderjarige vreemdeling jonger dan 15 jaar (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 3430).

In 2015 zijn er minder dan vijf aanvragen ingediend voor een buitenschuldvergunning (Toelichting VenJ, 2016). In de praktijk blijkt dat de buitenschuldvergunningen niet worden verleend. Op 27 juni 2016 schreef de staatssecretaris dat er sinds de herijking van het amv-beleid in 2013 tien aanvragen zijn ingediend voor een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuldbeleid (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 3430). Deze zijn allen afgewezen. De staatssecretaris schreef dat de onderdelen van de herijking worden gemonitord en dat als een evaluatie van de herijking nodig blijkt te zijn, deze zal worden uitgevoerd.

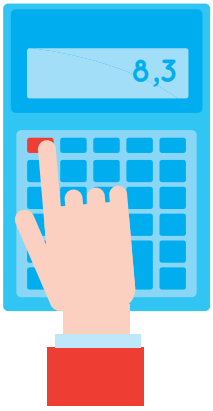
6.9.3 Kinderrechtenbeschouwing

De Vreemdelingenwet kent slechts drie specifieke regelingen voor minderjarige vreemdelingen. Het gaat om beperkt beleid voor verwesterde, schoolgaande, Afghaanse meisjes die bij terugkeer hun persoonlijke identiteit zouden verliezen (B8/10 Vc 2000), de hiervoor besproken Regeling langdurig verblijvende kinderen, en het buitenschuldbeleid voor amv's. Het ontbreken van een algemeen belang van de kind-toets in het vreemdelingenrecht lijkt zich slecht te verhouden met de tekst en strekking van artikel 3 IVRK en *General Comment 14*. Uit onderzoek blijkt dat zich problemen voordoen bij zowel asiel (R. Bruin R. & S. Kok, Het kind in de asielprocedure. Lessen uit internationale rapporten, *A&MR* 2015, nr. 4, p. 172-177), als regulier (Werner & Goeman, 2015) en ongedocumenteerd (Rodrigues & Spronck-Van der Meer, 2012). Over de vraag in hoeverre het belang van het kind, zoals vastgelegd in artikel 3 IVRK en in artikel 24 Grondrechten Handvest van de EU, in voldoende mate in het vreemdelingenrecht is geïncorporeerd,

blijven de meningen verdeeld. Vanuit de wetenschap (zie o.m. Rodrigues & Van Os, 2013 en Beltman & Zijlstra, 2013), het Comité dat toeziet op het IVRK (zie o.m. Kalverboer & Beltman, 2014) en de belangenorganisaties voor kinderen (Defence for Children) is bij herhaling op incorporatie aangedrongen, maar de regering meent dat de noodzaak tot expliciete opname in de Vreemdelingenwet ontbreekt. In de uitvoering zou met het belang van het kind al voldoende rekening worden gehouden (*Kamerstukken II* 2014/15, 19637, nr. 1926). Het VN-Kinderrechtencomité heeft zich in 2015 hierover eveneens uitgesproken in zijn *Concluding Observations* over Nederland. Het Comité spreekt de zorg uit dat de Nederlandse (vreemdelingen)rechters onvoldoende invulling aan het belang van het kind geven. In dat verband wijst het Comité op het *General Comment* nr. 14 waarin dit beginsel wordt uitgewerkt. In 2016 waren er wederom politieke initiatieven om deze discussie opnieuw in het parlement te voeren.

Uit antwoorden van de staatssecretaris op Kamervragen in 2016 blijkt dat er geen sprake is geweest van verlening van een verblijfsvergunning buiten schuld (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 3430). Hierbij zij aangetekend dat veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. In 2015 waren dit er 1.620. Van 150 kinderen werd in 2015 het asielverzoek afgewezen. Daarbij ging het in 130 gevallen om kinderen die ouder dan 12 jaar waren. Het is in het licht van deze informatie van belang dat door een evaluatie de redenen worden onderzocht voor het niet of nauwelijks verlenen van een verblijfsvergunning 'buiten schuld' aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

De Regeling langdurig verblijvende kinderen is de afgelopen jaren vanuit diverse kanten bekritiseerd (Werner & Ullersma, 2013 en Grütters & van Os, 2013), zowel door de Kinderombudsman, de wetenschap, de advocatuur en belangenorganisaties, als door de politiek (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 953, nr. 2). Niet alleen de 'overgangsregeling' van het Kinderpardon, maar ook de definitieve regeling kennen een heel laag succespercentage. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het onderscheid dat het Kinderpardon maakt tussen kinderen – of hun ouders – die asiel hebben aangevraagd en andere vreemdelingen gerechtvaardigd is. Het uitsluiten van reguliere aanvragen levert volgens de Afdeling geen discriminatie op (ABRvS 22 oktober 2014, *AB* 2015/41). Ook heeft de hoogste vreemdelingenrechter geoordeeld dat de eis dat het kind of het gezin zich niet langer dan een aaneengesloten periode van drie maanden aan toezicht mag hebben onttrokken, toezicht betreft, uitgeoefend door de Rijksoverheid (ABRvS 20 mei 2015, *AB* 2015/268). In beeld zijn geweest bij lagere overheden is niet voldoende (Ullersma, 2015). Dit heeft geleid tot veel kritiek (zie o.a. Werner & Ullersma, 2013).



De cijfers van de definitieve regeling laten zien dat van de 1.210 afgehandelde aanvragen tot en met 2015 er 100 zijn ingewilligd. Dit is 8,3 procent. In de toelichting bij de Regeling staat als doel vermeld te voorkomen dat kinderen de dupe worden van procedures die te lang duurden of van het niet meewerken aan vertrek of van stapelen van procedures door de ouders. Dit principe is ook in artikel 2 lid 2 IVRK neergelegd. Zoals hierboven genoemd pakt dit in de praktijk echter anders uit en kunnen kinderen bijvoorbeeld de dupe worden van ouders die niet hebben meegewerkt aan hun vertrek. Bovendien staat in de toelichting dat de definitieve regeling moet voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discussies ontstaan over lang in Nederland verblijvende kinderen en over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van de, veelal uitgeprocedeerde, vreemdelingen. Geconcludeerd kan worden dat het doel van de regeling niet voldoende in overeenstemming is met de uitvoeringspraktijk. Door te strenge eisen aan de dag te leggen voor het meewerkcriterium komt het belang van het kind van artikel 3 IVRK in het gedrang en worden de hier genoemde doelstellingen van het beleid ondermijnd. Vanwege die gestrengheid heeft Defence for Children in november 2015 een meldpunt opengesteld voor kinderen die niet aan de Regeling konden voldoen.

6.10 Relevante beleidsontwikkelingen

6.10.1 Kindbruiden

In 2015 groeide de aandacht voor het onderwerp kindbruiden aanzienlijk (*Aanhangsel Handelingen* II 2015/156, nr. 477). Het gaat met name om Syrische minderjarige meisjes die willen herenigen met een meerderjarige man die een asielstatus heeft (de jonge meisjes zijn vaak met mannen getrouwd in vluchtelingenkampen). Er zijn ook gevallen bekend van minderjarige meisjes die met een

In 2015 groeide de aandacht voor het onderwerp kindbruiden aanzienlijk.

meerderjarige man in de opvang verbleven. Tussen september 2015 en januari 2016 zijn er ongeveer 60 gehuwde minderjarige meisjes Nederland ingereisd (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 2450).

Op 5 december 2015 ging de Wet tegengaan huwelijksdwang in werking (*Staatsblad* 2015, 354). Het wetsvoorstel verandert artikel 1:233 BW zodanig, dat een minderjarige niet meerderjarig wordt door het huwelijk. Bovendien zal een buitenlands huwelijk niet meer worden erkend indien één of beide echtgenoten nog onder de 18 jaar is/zijn. De wet is versneld aangenomen. Het nietig verklaren van een vóór de Wet tegengaan huwelijksdwang gesloten en erkend huwelijk is juridisch gezien niet mogelijk. De staatssecretaris zei de Tweede Kamer wel toe dat kwetsbare meisjes in beeld worden gebracht en dat, waar mogelijk, hen afzonderlijke en beschermde opvang en medische en psychologische hulp worden geboden (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 477).

Met ingang van 5 december 2015 wijst de IND alle aanvragen tot verblijf in het kader van nareis en reguliere gezinshereniging af als ten minste een van de (huwelijks)partners jonger is dan 18 jaar (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 2450). Het is dan echter nog steeds mogelijk dat een minderjarig gehuwd meisje Nederland zelfstandig inreist en asiel aanvraagt.

Met ingang van 5 december 2015 worden alle **aanvragen tot verblijf** in het kader van nareis en reguliere gezinshereniging **afgewezen door de IND** als ten minste een van de (huwelijks)partners jonger is dan 18 jaar

Een in het buitenland gehuwd minderjarig meisje dat zonder haar ouders inreist, wordt volgens de staatssecretaris als alleenstaande minderjarige vreemdeling aangemerkt, omdat het huwelijk naar Nederlands recht niet wordt erkend. De staatssecretaris schrijft dat, indien er sprake is van een partner, Nidos gesprekken met deze partner of familieleden zal voeren. Nidos en het COA zullen in gesprekken met minderjarigen alert zijn op signalen van mogelijke huwelijken, huwelijksdwang en vormen van misbruik.

In 2016 berichtte de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) in meer detail over de problematiek (NRM, 2016, par. 3.2). De Nationaal Rapporteur wees op de afhankelijkheid van de meisjes van hun echtgenoot en van de risico's voor hun gezondheid en ontwikkeling, ook vanwege mogelijk seksueel geweld binnen het huwelijk. De Rapporteur waarschuwde dat de Wet tegengaan huwelijksdwang alleen niet voldoende is om de gedwongen huwelijken tegen te gaan. Het kindhuwelijk wordt door Nederland weliswaar niet langer erkend, maar voor de echtgenoten en de gemeenschap kan het huwelijk wel degelijk gesloten, en geldend, zijn. Hierdoor kan er druk worden uitgeoefend op het meisje, waardoor deze huwelijken binnen de informele sfeer van kracht blijven. Daarnaast wijst de Nationaal Rapporteur op het bestaan van mogelijke andere manieren waarop kindbruiden en/of hun echtgenoten Nederland in kunnen reizen, ondanks de Wet tegengaan huwelijksdwang.

6.10.2 Amv's die slachtoffer zijn van mensenhandel

Op 1 januari 2016 waren er 60 kinderen in de beschermde opvang voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel vindt het vreemd dat het aantal buitenlandse kinderen dat in Nederland is gesignaleerd als mogelijk slachtoffer van mensenhandel niet is gestegen, terwijl het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen in 2015 met 300 procent is gestegen ten opzichte van 2014 (NRM, 2016b; NRM, 2016c).

Kinderen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel worden opgevangen in een beschermde opvang (zie ook 2.4). Landelijk zijn er 66 plaatsen in de beschermde opvang, verdeeld over zes groepen op drie locaties (Inspectie Jeugdzorg, 2016). Op twee locaties worden jongens opgevangen en op de derde locatie meisjes (waaronder jonge tienermoeders). Eén van de locaties voor jongens ligt landelijk en afgelegen, de twee andere locaties zijn huizen in woonwijken. Jongeren verblijven er gemiddeld tussen de zes en negen maanden. Jade neemt jaarlijks gemiddeld 150 jongeren op in de beschermde opvang. Die is gericht op bewustwording van het slachtoffer en losweking van de invloed van de mensenhandelaar. Vanuit de beschermde opvang kunnen kinderen worden geplaatst in de reguliere opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

In het hierboven reeds beschreven rapport van de Inspectie Jeugdzorg uit 2016 worden niet alleen grote zorgen geuit over het toezicht door Jade (Inspectie Jeugdzorg, 2016). De Inspectie vindt ook dat het leefklimaat van de beschermde opvang onvoldoende past bij de leeftijd en de ontwikkelingsfase van de jongeren. De inspectie constateert verder dat het bij Jade in de beschermde opvang ontbreekt aan een vastgestelde visie en beleid op het zorgvuldig toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Er was in 2015 een pilot om voortgezette bijzondere opvang te bieden als het alleenstaande slachtoffer 18 jaar wordt en nog ondersteuning nodig heeft (zie ook Kok, 2015, 3.6).

Het toelatingsbeleid voor alleenstaande 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. Het kind moet dan aangifte doen. De tijdelijke B8-status 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. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen 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. Tot 20 juli 2015 moesten de kinderen kiezen tussen een asielprocedure en een B8-route. Na de omzetting van de Procedurerichtlijn kunnen zij de procedures gelijktijdig doorlopen. Uit twee onderzoeken in 2015, van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM, 2015) en de Universiteit Leiden (Kok, 2015) bleek dat de straf- en vreemdelingenprocedures verwarrend zijn voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en dat de gevolgen van een keuze voor één van beide procedures onvoldoende duidelijk zijn.

In de praktijk leiden de aangiften van alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel vrijwel altijd tot een beslissing dat er onvoldoende opsporingsindicatie is of tot een sepot. De aangiften bieden te weinig aanknopingspunten voor opsporing en vervolging van mensenhandelaars, mogelijk vanwege angst bij het kind of omdat de mensenhandelaren het kind hebben afgeschermd. Een sepotbeslissing heeft gevolgen voor de specifieke verblijfsvergunning van de alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Deze is immers is gekoppeld aan de duur en uitkomst van de strafprocedure. Wel is het mogelijk om vanwege humanitaire redenen, zoals vrees voor de mensenhandelaren of personen in de eigen omgeving in het land van herkomst, een verblijfsvergunning te krijgen. Het is dan de vraag of de sepotbeslissing in de procedure voor een humanitaire verblijfsvergunning een rol speelt. In de praktijk blijkt deze vraag zich echter nauwelijks voor te doen, omdat de kinderen altijd de asielprocedure volgen. De uitkomst van het strafproces speelt in de asielprocedure geen rol.

De vrees bestaat dat alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel soms geen verblijfsvergunning krijgen, ondanks aanwijzingen dat zij slachtoffer zijn geweest van mensenhandel en kwetsbaar zijn.

De asielprocedures van alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel gaan niet noodzakelijk over de vraag of er ten gevolge van de mensenhandel redenen zijn een asielverzoek in te willigen, bijvoorbeeld vanwege gevaren weer te worden verhandeld, represailles van de mensenhandelaar of de reactie van familie of omgeving. Het is onduidelijk wat de uitkomsten zijn in de asielprocedures. De vrees bestaat dat alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel soms geen verblijfsvergunning krijgen, ondanks aanwijzingen dat zij slachtoffer zijn geweest van mensenhandel en kwetsbaar zijn, ook bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel beveelt aan dat de staatssecretaris van VenJ zorgt voor en multidisciplinaire risicoanalyse in de beschermde opvang, onder meer om vast te stellen of van de jongere verwacht kan worden dat hij aangifte doet, meewerkt aan de opsporing of zijn verhaal vertelt. Verder adviseert de Nationaal Rapporteur Mensenhandel om de asielprocedure en de verblijfsregeling mensenhandel te integreren.

In een reactie op dit advies schreef de staatssecretaris dat hij het advies over een multidisciplinaire risicoanalyse overneemt, maar niet

de aanbeveling om de verblijfsrechtelijke procedures te integreren (*Kamerstukken II*, 27 062 en 28 638, nr. 98). Wel onderschreef de staatssecretaris het uitgangspunt dat er snel duidelijkheid moet worden gegeven aan de alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In een brief aan de Tweede Kamer lichtte de staatssecretaris de nieuwe werkwijze toe (*Kamerstukken II*, 27 062, nr. 99). Bij de multidisciplinaire risicoanalyse zijn onder andere Nidos, het COA, Jade en de IND betrokken. Deze organisaties werken samen om medische, psychische, culturele, religieuze en orthopedagogische factoren, die kunnen samenhangen met het slachtofferschap van mensenhandel, in kaart te brengen. De risicoanalyse is een middel om te bepalen welke hulpvraag de jongere heeft, welke zorg nodig is, welk soort vervolgopvang geschikt is en of hij of zij daar aanvullende begeleiding en bescherming bij nodig heeft. Dit moet ertoe bijdragen dat de kwaliteit van de beschermde opvang adequaat is. Ook kunnen de bevindingen die voortkomen uit de risicoanalyse als bewijs meegenomen worden in de vreemdeling- en strafrechtelijke procedure. De multidisciplinaire risicoanalyse vindt binnen zes weken na plaatsing van een jongere in de beschermde opvang plaats.

6.10.3 Kinderrechtenbeschouwing

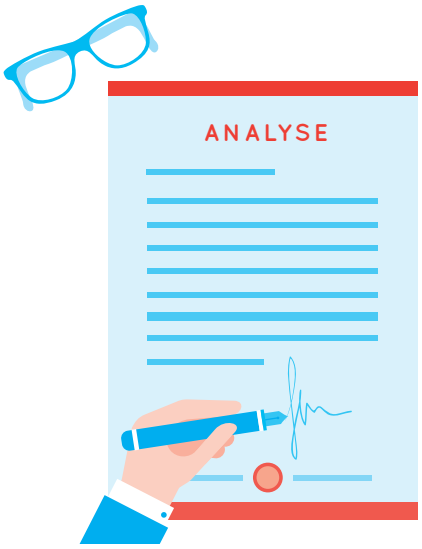
Met het tegengaan van huwelijksdwang is een aantal kinderrechten gemoeid, zoals het recht op ontwikkeling (artikel 6 IVRK) en het recht op bescherming tegen seksueel geweld of seksuele uitbuiting (artikel 34 IVRK). Als deze rechten door een gedwongen huwelijk worden geschonden is er geen sprake van een ongeoorloofde inmenging van Nederland in het privé- of familieleven van het kind (artikel 16 IVRK) door toepassing van de Wet tegengaan huwelijksdwang. Het recht om te worden gehoord (artikel 12 IVRK) wordt gerespecteerd in de gesprekken met Nidos. Het blijft echter van belang de gevolgen van de wet te monitoren, ook in verband met bijzondere situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen, zoals oprechte huwelijken tussen jonge mensen waarbij één partner onder gevaarlijke omstandigheden achter zou moeten blijven.

Ook voor alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel is er in toenemende mate sprake van invloed van het Europees recht. In de preambule van de Mensenhandelrichtlijn van 2011 (Richtlijn 2011/36/EU) staat onder andere dat er zo spoedig mogelijk een beslissing over de toekomst van elk niet-begeleid minderjarig slachtoffer moet worden genomen met het oog op een duurzame oplossing. Dit moet gebeuren op basis van een individuele beoordeling waarin de belangen van het kind moeten vooropstaan. De duurzame oplossing kan verblijf in de lidstaat of terugkeer zijn, afhankelijk van de situatie en het belang van het kind. De richtlijn schrijft bovendien voor dat kinderen bijzondere steun krijgen met het oog op het vinden van een duurzame oplossing. Deze eisen volgen ook uit het IVRK, met name artikel 3 IVRK over het belang van het kind, artikel 5 en 6 IVRK over de ontwikkeling van het kind en artikel 32, 34 en 35 IVRK over uitbuiting van kinderen.

Unicef en Defence for Children schreven in 2013 een rapport, waarin zij wezen op de Mensenhandelrichtlijn (UNICEF, Defence for Children & ECPAT, 2013). Volgens het rapport voldoet de Nederlandse vreemdelingrechtelijke procedure niet aan de eis van het spoedig vinden van een duurzame oplossing voor de zeer kwetsbare slachtoffers van mensenhandel. De kinderen verblijven lang in onzekerheid en de procedures leiden tot grote spanningen. De organisaties bevelen aan dat er aan buitenlandse slachtoffers van mensenhandel binnen één jaar duidelijkheid moet worden gegeven over verblijf of terugkeer, en dat er naar een duurzame oplossing moet worden toegewerkt.

In 2015 bestonden er zorgen over de wijze waarop alleenstaande minderjarige slachtoffers van mensenhandel dat jaar werden opgevangen en begeleid in de beschermde opvang. Ook was er onduidelijkheid over de identificatie van slachtoffers en de vreemdelingrechtelijke trajecten. De alleenstaande buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel doorliepen, in ieder geval tot 20 juli 2015, vrijwel altijd vooral de asielprocedure, maar hierin staat mensenhandel niet noodzakelijk centraal. Dit kan leiden tot spanning met artikel 22 IVRK over de bescherming van vluchtelingenkinderen.

De staatssecretaris heeft in 2016 verbeteringen in de beschermde opvang aangekondigd, en een nieuwe multidisciplinaire analyse voor de identificatie van behoeften van slachtoffers. De bevindingen uit deze analyse kunnen eventueel ook een rol spelen in de vreemdelingrechtelijke trajecten. De komende tijd moet uitwijzen of de Nederlandse praktijk hierdoor meer in overeenstemming met de eisen van de artikelen 3, 5, 6, 22, 32, 34 en 35 IVRK is gebracht.



6.11

Conclusies en aanbevelingen

6.11.1 Conclusies

Europese ontwikkelingen

Ondanks de wetgeving en rechtspraak die tussen 2011 en 2015 zijn ontwikkeld, is er geen sprake van een structurele benadering in Europese wetgeving omtrent minderjarige vreemdelingen of hun gezinsleden. Er is geen kader voor een 'best interest determination' voor minderjarige vreemdelingen om snel een duurzame oplossing voor het kind te vinden, hetzij in eigen land, hetzij via een zekere verblijfsstatus. Er zijn binnen de EU grote verschillen in de capaciteit en kwaliteit van de asielopvang en asielprocedures en er is geen Europees kader voor kinderen die niet in aanmerking komen voor asiel. De herverdeling van asielzoekers binnen de EU en de hervestiging van vluchtelingen verlopen moeizaam. De situatie van vluchtelingenkinderen speelt in de discussie onvoldoende een rol.

Gezinsmigratie

Er is nog steeds geen duidelijke verwijzing naar het belang van het kind opgenomen in het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid buiten de werkinstructie over artikel 8 EVRM. De vertraagde gezinsherenigingsprocedures vormen een ander belangrijk zorgpunt.

Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen

Ondanks een in 2014 door de staatssecretaris toegezegde verbetering van het opvangsysteem, stond in 2015 de opvang van kinderen in gezinnen en van alleenstaande minderjarige vreemdelingen onder druk. Dit kwam door een grote stijging van het aantal asielzoekers en in het bijzonder van het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Minderjarige vreemdelingen werden in 2015 in grootschalige centra met beperkte voorzieningen opgevangen, vaak ook in noodopvangen. Ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen werden soms nog in grootschalige campussen opgevangen.

Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

Het aantal kinderen van gezinnen in bewaring is afgenomen, de duur van deze bewaring is bekort en er is geïnvesteerd in de omstandigheden. Dit is in overeenstemming met artikel 37 IVRK. De vrijheidsbeperkende maatregelen in de gezinslocatie leiden echter wel tot nadelige gevolgen en staan op gespannen voet met onder andere het recht op ontwikkeling, zoals is neergelegd in artikel 6 IVRK.

Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

Het aantal ongedocumenteerden in Nederland lijkt terug te lopen en daarmee ook het aantal minderjarigen zonder verblijfsrecht. Dat neemt niet weg dat er zich nog problemen voordoen bij de toegang tot de gezondheidszorg, het onderwijs en de adequate levensstandaard.

Staatloze kinderen

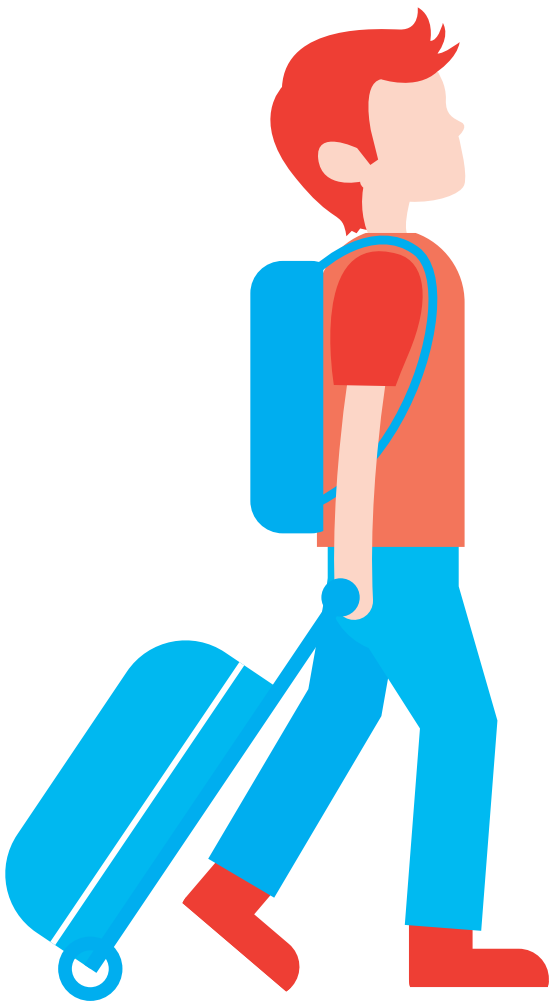
Het aangekondigde wetsvoorstel voor een vaststellingsprocedure voor staatloosheid heeft twee jaar op zich laten wachten. Uit de toelichting bij de regeling die ter consultatie is voorgelegd blijkt dat het kabinet bang is dat de ouders op oneigenlijke wijze van een dergelijke regeling gebruik zouden kunnen maken.

Bijzondere toelatingsgronden

Het belang van het kind zoals neergelegd in artikel 3 IVRK is nog onvoldoende in het vreemdelingenrecht geborgd. De kanttekeningen die geplaatst worden bij de Regeling langdurig verblijvende kinderen vloeien hieruit voort.

Relevante beleidsontwikkelingen

Sinds de herijking van het amv-beleid zijn er nauwelijks buitenschuldvergunningen verleend.



6.11.2 Aanbevelingen

Europese ontwikkelingen

1. Streef naar een internationaal kader voor een 'best interest determination' voor minderjarige vreemdelingen.
2. Doe al het mogelijke om hervestiging en herverdeling van vluchtelingen en asielzoekers volgens afspraak te verwezenlijken.

Gezinsmigratie

3. Veranker een belang van het kind-toets in het gezinsmigratierecht om te voldoen aan het vereiste van artikel 5 lid 5 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.
4. Zorg dat de beslistermijnen voor gezinshereniging verkort worden.

Opvang en voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen

5. Zorg dat de opvangvoorzieningen bij een fluctuerende instroom van voldoende kwaliteit blijven en beperk het aantal onvrijwillige verhuizingen.

Minderjarigen in vreemdelingenbewaring

6. Onderzoek altijd proactief of een lichter middel dan bewaring mogelijk is. Wanneer verblijf in de gesloten gezinsvoorziening noodzakelijk is, dient deze van zo korte mogelijke duurt te zijn.

Sociale voorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen

7. Verstrek een identiteitsdocument aan ongedocumenteerd kinderen, om hun toegang tot het openbare leven en dienstverlening te verbeteren.

Staatloze kinderen

8. 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.

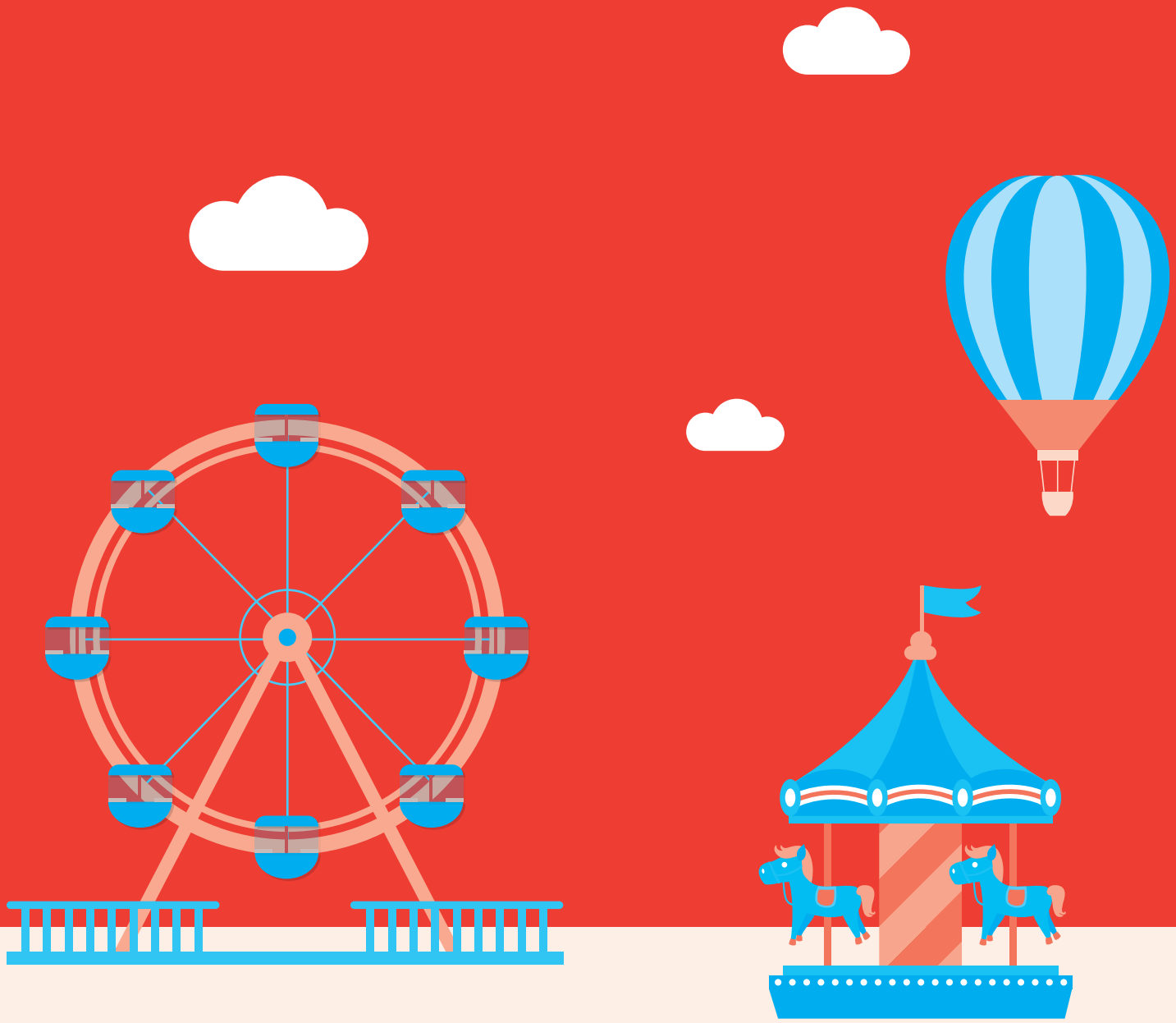
Bijzondere toelatingsgronden

9. Hanteer bij de uitleg van de Regeling langdurig verblijvende kinderen het uitgangspunt dat kinderen niet de dupe mogen worden van de gedragingen van hun ouders. Stel het belang van het kind voorop.

Relevante beleidsontwikkelingen

10. Monitor de identificatie en de (kwaliteit van de) beschermde opvang voor alleenstaande buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel, in het licht van de eis in de Europese Mensenhandelrichtlijn en het IVRK. Zo krijgen deze minderjarigen spoedig duidelijkheid over hun toekomst in een veilige en stabiele omgeving.

Slotbeschouwing en bronnen



Slotbeschouwing

Vijf jaar Kinderrechtenmonitor in tien fundamentele zorgpunten

De afgelopen vijf jaar heeft de Kinderrechtenmonitor bericht over hoe het met specifieke groepen kinderen (0 tot 18 jaar) in Nederland gaat. Ook is ieder jaar in kaart gebracht in welke mate bestaande wetgeving, beleid en voorzieningen voldoen aan de eisen uit het Kinderrechtenverdrag. In deze slotbeschouwing blikken we terug op de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar en vatten de belangrijkste zorgpunten samen.

1. Kinderen en jongeren mogen weinig meepraten over besluiten die hen aangaan en hun belangen worden nog niet overal voldoende afgewogen.

De belangen van kinderen en jongeren kunnen alleen goed worden gewogen en meegenomen in besluiten als kinderen mogen meepraten over de besluiten die hen aangaan. Het algemene beeld van de afgelopen vijf jaar is dat kinderen weinig geïnformeerd en gehoord worden. Ook het Kinderrechtencomité (2015) is in de meest recente *concluding observations* over Nederland kritisch over de mogelijkheden voor kinderen om te participeren. Dit geldt voor beslissingen die kinderen direct treffen, maar ook inbreng in beleid en wet- en regelgeving dat kinderen raakt, op lokaal, maar ook op landelijk niveau. Een aantal voorbeelden uit de laatste vijf edities van de Kinderrechtenmonitor zijn:

- Kinderen in juridische procedures worden te weinig zelf gehoord, bijvoorbeeld wanneer de rechter een besluit neemt over gedwongen jeugdhulp of in scheidings- en omgangszaken.
- Kinderen en jongeren worden door gemeenten heel weinig actief betrokken bij het samenstellen van het kindpakket en bij het vormgeven van gemeentelijk armoedebeleid.
- In het passend onderwijs is het nog te weinig praktijk dat het kind zelf gehoord wordt als er bijvoorbeeld problemen zijn rondom plaatsing of verwijdering.
- Het derde facultatief protocol bij het IVRK is door Nederland niet geratificeerd. Dit protocol geeft kinderen het individuele recht om te klagen tegen schendingen van hun rechten en erkent daarmee dat kinderen een dergelijke mogelijkheid zouden moeten hebben.

In de vorige edities van de Kinderrechtenmonitor zijn diverse instrumenten benoemd die kunnen helpen om de belangen van minderjarigen beter af te wegen. Zo is er onder andere voor gepleit om naar Belgisch voorbeeld, een jongeren- en kindeffectrapportage in te voeren bij elk nieuw wetsvoorstel dat invloed heeft op kinderen en jongeren. Ook is er in eerdere edities gepleit voor de invoer van een Kinderrechtentoets of een andere toetsing die de impact van nieuwe wetten en beleid op kinderen aangeeft. Een dergelijke toetsing zou in lijn zijn met General Comment nummer 14 waarin wordt aangegeven dat een 'Child-rights impact assessment' een voorspelling kan doen over de impact 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 beleidsreactie op eerder edities van de Kinderrechtenmonitor is het kabinet niet altijd expliciet ingegaan op de aanbeveling om dergelijke toetsing structureel te doen of heeft laten weten geen voorstander te zijn van de invoer van een aparte kinderrechtentoets.

De Kinderombudsman zal de komende jaren inzetten op het bevorderen van een betere expliciete belangenafweging bij alle besluiten die kinderen en jongeren aangaan. Niet alleen op het niveau van wetgeving en beleid maar ook op het niveau van de uitvoering. Belangenafweging in lijn met het veertiende general comment betekent dat er gekeken wordt naar de impact van een besluit op de toekomst van het kind en zijn ontwikkelkansen.

Wat betreft de participatie van kinderen is de Kinderombudsman ook kritisch over zijn eigen inzet. Voor veel rapporten die de Kinderombudsman de afgelopen jaren heeft uitgebracht, zijn kinderen geïnterviewd en is hun ervaring meegenomen. Bij de totstandkoming van de kinderrechtenmonitor zijn kinderen zelf echter niet betrokken, met uitzondering van de editie in 2013, waarin verwezen wordt naar de meningen van kinderen. Margrite Kalverboer wil als tweede Kinderombudsman van Nederland de ervaringen en meningen van kinderen een centrale plek geven in het functioneren van de Kinderombudsman. Om die reden maakte zij in september en oktober van 2016 een Kinderrechtentour door Nederland om met kinderen en jongeren in gesprek te gaan. In het kader van die tour is ook een enquête uitgezet onder kinderen en jongeren over de kwaliteit van hun leven en de verbeterpunten die zij voor zich zien. Uit de Kinderrechtentour en de enquête blijkt onder andere dat kinderen op diverse beleidsterreinen niet kunnen meepraten over allerlei oplossingen die wel op hen van toepassing zijn en waarover zij ideeën hebben. De opbrengsten van de kinderrechtentour en enquête wegen sterk mee in het bepalen van de toekomstige agenda van de Kinderombudsman.

2. Lokale voorzieningen voor kwetsbare kinderen zijn nog niet op niveau.

De positie van *kinderen die met geweld te maken krijgen* en de *kinderen die jeugdhulp of zorg nodig hebben* baart vanaf de eerste Kinderrechtenmonitor zorgen. De decentrale organisatie van voorzieningen voor deze kinderen is een opgave voor gemeenten en is gepaard gegaan met een aanzienlijke bezuinigingsopdracht. Hoewel de decentralisatie op termijn kansen biedt voor kwaliteitsverbeteringen, zijn er vooralsnog veel zorgen over de toegang en kwaliteit van de hulp en zorg aan kinderen.

De beschikbare cijfers over het aantal kinderen dat een beroep doet op jeugdzorg en jeugdhulp laten zich door de stelselwijziging over de afgelopen vijf jaar moeilijk vergelijken (zie domein 1). In 2015 ging het om ruim 356 duizend minderjarigen (CBS, 2015a). Of alle kinderen op tijd geholpen worden is onduidelijk. Knelpunten in de toegang tot jeugdzorg waren al een thema in de Kinderrechtenmonitor uit 2012 en 2013 omdat er in het oude systeem aanzienlijke wachttijden waren. Ook na de stelselwijziging blijken wachttijden in de jeugdhulp nog steeds een probleem. Kinderen krijgen te maken met wachtlijsten van wijkteams en/of jeugdhulpaanbieders. Een signaal in dit kader is een opvallende tijdelijke daling in het aantal ondertoezichtstellingen in 2015. Deze daling kan ermee te maken hebben dat kinderen voor wie gedwongen hulp noodzakelijk was, mogelijk niet of pas later in de jeugdbescherming terecht zijn gekomen.

De toegekende en geboden hulp blijkt niet altijd de juiste. Dat heeft onder andere te maken met een gebrek aan expertise in de toegang waardoor verkeerde zorg wordt geïndiceerd, het gebrek aan samenwerking tussen ketenpartners of met financiële factoren in gemeenten.

Maatwerk is hierdoor moeilijk. De komende jaren blijft voor alle vormen van jeugdhulp het verbeteren van de gemeentelijke inrichting een grote prioriteit zodat zowel de toegang als de kwaliteit van zorg geborgd is.

De hulp aan minderjarige slachtoffers of getuigen van geweld is vanaf 2015 eveneens een gemeentelijke taak. Daarvoor had de gemeente al een taak op het gebied van preventie. Dat preventie van geweld van groot belang is blijkt uit de cijfers. Er zijn in Nederland veel kinderen die met geweld te maken krijgen. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat het jaarlijks om 118 duizend kinderen gaat (Alink e.a., 2011). Het aantal kinderen dat getuige is van huiselijk geweld wordt geschat op 44.533 (Euser e.a., 2013).

Na de decentralisatie van de jeugdhulp in 2015 zijn er zorgen over de expertise van de nieuw ingerichte wijk- of buurtteams die in de signalering van geweld een belangrijke rol spelen. Ook blijken er nog onvoldoende duidelijke afspraken over de rol en verantwoordelijkheden van wijkteams, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis. Wat betreft het functioneren van Veilig-Thuis organisaties blijkt onder andere dat casussen regelmatig niet snel genoeg worden opgepakt.

Er zijn veel inspanningen verricht waar het gaat om de aanpak van geweld tegen kinderen. Vooralsnog is niet bekend of deze tot een kleinere prevalentie van geweld tegen kinderen hebben geleid. Een stap in de goede richting is de implementatie van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze meldcode blijkt nog niet altijd adequaat gebruikt te worden. Recentelijk is de meldcode daarom aangescherpt. Noodzakelijk omdat geweld tegen kinderen een complex probleem is en alle inspanningen gericht moeten zijn op het verbeteren van de effectiviteit van preventie en aanpak.

Zie ook domein 1, 2, en 4.

3. Inspanning voor het bestrijden van armoede en het bevorderen van kansen blijft hard nodig.

De meest recente cijfers over het aantal kinderen in armoede komen uit 2014. Toen ging het om 421.000 kinderen tussen 0 en 18 jaar die leefden in een gezin onder de lage inkomensgrens (CBS, 2016a). Sinds 2011 is het aantal kinderen in armoede met 80 duizend toegenomen (CBS, 2014). Ook het aantal kinderen dat opgroeit in langdurige armoede is gegroeid. In 2011 waren er 98.000 kinderen die vier jaar of langer in armoede leefden. In 2014 gold dat voor 131.000 kinderen. In eenoudergezinnen en in gezinnen met een (niet-westerse) migrantenachtergrond speelt dit vaker dan in andere gezinnen. Ook onder de laagopgeleiden is het aantal huishoudens in langdurige armoede de afgelopen jaren gestegen (CBS 2015b).

Armoede kan betekenen dat er niet kan worden voldaan in basale levensbehoeften (huur, gas/water/licht, voedsel, kleding, schoolkosten). Voor kinderen kan dit samengaan met een gebrek aan participatiemogelijkheden (sport, cultuur, sociaal leven) en om die reden met sociale uitsluiting. Positief is dat steeds meer gemeenten een Kindpakket (of een soortgelijk pakket) samenstellen om te voorzien in concrete materiële zaken en om participatie op het gebied van sport en cultuur te bevorderen. Het ministerie van SZW heeft een aanjagende rol gehad in het

gebruik van het Kindpakket door gemeenten en heeft o.a. op verzoek van de Tweede Kamer het gebruik van het Kindpakket gemonitord. Hierdoor weten we dat het aantal gemeenten met een Kindpakket sterk is gegroeid, namelijk van 12 procent van de gemeenten in 2014 naar 44 procent van de gemeenten in 2016 (Bureau Bartels, 2016). Over de effectiviteit van het kindpakket is nog weinig bekend.

Wat we weten is dat wanneer een kind langdurig in armoede opgroeit, het 20 procent meer kans maakt om later ook in armoede terecht te komen (CBS, 2015b). Ook bestaat het vermoeden dat armoede een belemmerende rol speelt in de schoolontwikkeling. Zo kunnen deze kinderen bijvoorbeeld minder makkelijk gebruik maken van bijlessen en is er niet altijd geld voor de (vrijwillige) schoolkosten of kosten voor extra curriculaire activiteiten. Bovendien is gebleken dat kinderen van laagopgeleide ouders (onder wie het aantal in langdurige armoede is gegroeid) vaker een lager schooladvies krijgen, ook als ze dezelfde intelligentie hebben als kinderen van hoogopgeleide ouders. Om gelijke kansen te bevorderen is extra inspanning vereist voor het bestrijden van armoede en het verbeteren van de ontwikkelmogelijkheden van kinderen op diverse terreinen.

Vanwege de impact van armoede op de levensloop van kinderen, zal de Kinderombudsman in 2017 onderzoek doen naar kinderen in armoede en verbetering voor beleid omtrent armoedebestrijding.

Zie ook domein 4 en 5

4. Kinderen in Caribisch Nederland lopen achterop.

In 2011 woonden bijna 5000 kinderen van 0 tot 20 jaar op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ook wel de BES-eilanden genoemd). In 2015 waren dat er ruim 5600 (CBS, 2014b). Ruim drie kwart van deze kinderen en jongeren woont op Bonaire. Op grond van artikel 2 IVRK gelden alle rechten voor alle kinderen, dus ook voor kinderen in de bijzondere gemeenten van Nederland. Uit de afgelopen edities van de Kinderrechtenmonitor is echter gebleken dat kinderen in Caribisch Nederland achterop lopen en er nog veel verbetering nodig is.

Armoede één van de grootste problemen in Caribisch Nederland. In vergelijking met Europees Nederland zijn deze bijzondere gemeenten zeer arm en in de afgelopen vijf jaar zijn het inkomen per familie en de koopkracht flink achteruitgegaan. Geschat wordt dat 60 procent van de bevolking onder de armoedegrens leeft (CRM, 2014).

Uit de afgelopen edities van de Kinderrechtenmonitor blijkt dat ook huiselijk geweld en kindermishandeling veelvoorkomende problemen zijn in Caribisch Nederland. Redenen zijn gelegen in verschillende omstandigheden zoals armoede, het ontbreken van vaders in de opvoeding wat tot een extra belasting van de moeders leidt en de gewoonte van het opvoeden met de harde hand. Zorgelijk is dat er geen overeenstemming is tussen professionals over de handelswijze bij vermoedens van kindermishandeling of huiselijk geweld. Wel worden in Caribisch Nederland actieplannen opgesteld voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Gemonitord moet worden of deze plannen de komende jaren effectief zijn.

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.

Wat betreft het onderwijs in Caribisch Nederland wordt er gewerkt aan de basiskwaliteit van het onderwijs. Nog niet alle scholen voldoen hieraan en de kwaliteit van het onderwijs is niet overal op peil. Er is daarnaast weinig zicht en grip op leerlingen die verzuimen van school.

De komende jaren is het nodig om de meest urgente kinderrechtenkwesties op de eilanden te adresseren en de aanpak hiervan te monitoren.

Zie ook domeinen 1 t/m 5

5. Knelpunten in de juridische positie van vreemdelingenkinderen nog onvoldoende opgelost.

In 2015 steeg het aantal asielzoekers aanzienlijk. Het ging in 2014 om 21.810 asielzoekers. In 2015 waren dit er volgens het CBS 58.880, waarvan 19.010 kinderen en jongeren, inclusief 3.859 alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv's) (CBS, 2016b). Ook in het kader van gezinshereniging zijn er de afgelopen jaren meer aanvragen van kinderen binnengekomen. In 2015 ging het om 13.260 kinderen (Ministerie van VenJ, 2016).

In de afgelopen edities van de Kinderrechtenmonitor zijn een aantal knelpunten in de juridische positie van vreemdelingenkinderen geagendeerd, maar deze zijn nog onvoldoende opgelost.

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. Zo is er nog steeds geen duidelijke verwijzing naar het belang van het kind opgenomen in het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid buiten de werkinstructie over artikel 8 EVRM.

In de Kinderrechtenmonitor van 2015 en 2016 waren de vertragingen in de asielprocedure van kinderen belangrijke knelpunten. Dat gold zowel voor gezinsherenigingsprocedures als eerste asielverzoeken. Het is opvallend 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 (UNHCR, 2014).

Verder zijn in 2014 de eerste contouren van een voorstel over de vaststellingsprocedure van staatloosheid gepubliceerd. Zorgelijk is het onderscheid dat gemaakt wordt tussen kinderen van wie de ouders het gedwongen vertrek hebben gefrustreerd en ouders die dat niet hebben gedaan. Kinderen zijn hier immers geen debet aan.

Verschillende kinderen worden uitgesloten van de Regeling langdurig verblijvende kinderen (het Kinderpardon) en komen niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Dit geldt voor kinderen die onrechtmatig in Nederland verblijven omdat ze niet altijd onder toezicht hebben gestaan van de rijksoverheid. Dit geldt ook voor kinderen van wie één van de ouders is uitgesloten van bescherming als vluchteling omdat er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat die ouder zich schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdrijven of ernstige niet-politieke misdrijven. Aan deze kinderen wordt het gedrag van hun ouders toegerekend, wat op gespannen voet staat met het discriminatieverbod van artikel 2 lid 2 IVRK. Het is op zichzelf te begrijpen dat de overheid voorwaarden stelt aan het verkrijgen van een verblijfsrecht op grond van langdurig onrechtmatig verblijf van kinderen, maar hierbij dient het belang van het kind de eerste overweging te zijn (artikel 3 lid 1 IVRK). Dat geldt zowel bij de totstandkoming van de Regeling als bij de toepassing ervan in individuele gevallen. Het streng toepassen van de voorwaarden – waardoor een grote groep kinderen die door hun lange verblijf in Nederland in dit land is geworteld maar niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning – staat daarmee op gespannen voet met het discriminatieverbod van het IVRK.

De positie van vreemdelingenkinderen kan alleen verbeteren als deze knelpunten worden aangepakt.

Zie ook domein 6

6. De vrijheidsbeneming van minderjarigen vraagt al vijf jaar om verbetering.

Het is een positieve ontwikkeling dat het aantal minderjarigen dat in aanraking komt met de politie de afgelopen jaren gedaald. In 2015 heeft de politie 22.500 minderjarigen geregistreerd als verdachte van een misdrijf en dat is ruim 11.000 minder dan in 2011 (CBS, 2015c). Net zoals het aantal jeugdigen dat in aanraking komt met politie, is er ook een daling in het aantal jeugdigen dat jaarlijks instroomt in een Justitiële Jeugdinstellingen (JJI). In 2011 ging het om een instroom van 1846 jeugdigen en in 2015 om 1437. Het verblijf van voorlopig gehechten in JJI's is wel onverminderd hoog gebleven (DJI, 2016).

Wanneer minderjarigen wel in aanraking komen met politie en justitie, is er de afgelopen jaren terugkerend kritiek geuit over vrijheidsbeneming. In 2015 werden er ruim 3.000 minderjarigen op verdenking van een strafbaar feit voor een nacht of langer opgesloten in een cel op politiebureaus of in een arrestantencomplexen (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 2751). Deze cellen zijn niet specifiek ingericht voor de opvang van minderjarigen. Ook biedt de Nederlandse wet nog steeds de onwenselijke mogelijkheid om 16- en 17-jarigen volgens het volwassenenstrafrecht te berechten en te detineren in huizen van bewaring en gevangenissen die zijn bestemd voor volwassenen. De Kinderombudsman heeft de afgelopen jaren in de Kinderrechtenmonitor herhaaldelijk aanbevolen om alternatieven te gebruiken voor vrijheidsbeneming (met name voor inverzekeringstelling) en het vergroten van kennis hierover.

Er zijn nieuwe zorgenpunten over het verblijf in een JJI die te maken hebben met de daling van de gezamenlijke capaciteit van de JJI's. Het uitgangspunt van regionale plaatsing in een JJI dichtbij de eigen leefomgeving van de minderjarige, staat hierdoor ernstig onder druk. Ook heeft de lage bezetting en capaciteit van JJI's tot gevolg dat het lastig is om het voorzieningenniveau in JJI's, zoals het behandelaanbod, op pijl te houden.

Sinds de invoering van het adolescentenstrafrecht (1 april 2014) is de vraag in hoeverre de veiligheid van met name de jonge, kwetsbare minderjarigen in JJI's is gewaarborgd prangender geworden. Er stromen namelijk nu meer jongvolwassenen (tot 23 jaar ten tijde van het delict) in en door capaciteitsproblemen in JJI's zijn er steeds minder mogelijkheden om de minderjarigen te scheiden van de jongvolwassenen.

Momenteel wordt onderzocht of het huidige stelsel van JJI's zou moeten worden vervangen door een stelsel van kleinschalige, lokale opvangvoorzieningen en één landelijke voorziening met een hoger beveiligingsniveau en specialistische zorg. Het is van belang dat in de ontwikkeling van dergelijke voorzieningen zowel de collectieve als individuele belangen van minderjarigen goed onderzocht en meegewogen worden. Het gaat daarbij om hun belang om zich te kunnen ontwikkelen en succesvolle terug te keren in de samenleving

Zie ook domein 3

7. Betere aanpak nodig voor het bevorderen van digitale veiligheid en digitale vaardigheden.

Het internet is via computer, smartphone en tablet inmiddels volledig geïntegreerd in het leven van de meeste kinderen. In 2012 gebruikte 61 procent van de 12- tot 18-jarigen een smartphone, in 2015 was dat 80 procent. In 2015 gebruikte 90 procent van de 12-18 jarigen dagelijks het internet (CBS, 2015d). In de loop der jaren is er in de Kinderrechtenmonitor steeds meer aandacht besteed aan verschillende facetten van de digitale leefwereld wereld van kinderen.

Vanaf de eerste Kinderrechtenmonitor is er aandacht voor online geweld. Verschillende vormen van online geweld worden op verschillende plekken geregistreerd en er zijn daarom geen totaalcijfers. Wel zit er een stijgende lijn in het aantal meldingen van online geweld. Zo stijgt ieder jaar het aantal meldingen cybercriminaliteit en kinderporno en worden op de website helpwanted.nl ieder jaar meer gevallen van online seksueel misbruik gemeld. Vooral kwetsbare kinderen met sociaal-emotionele of andere problemen en licht verstandelijk beperkte (LVB) jongeren lopen online meer online risico om slachtoffer te worden van geweld. Deze kinderen zijn echter moeilijk te bereiken met voorlichting en verdienen in de komende jaren speciale aandacht.

De vercommercialisering van de digitale leefwereld is een thema dat voor het eerst in de Kinderrechtenmonitor in 2016 geagendeerd is. De scheidslijn tussen informatievoorziening, entertainment en spel enerzijds en marketing anderzijds wordt steeds dunner, bijvoorbeeld in de video's van vloggers die door kinderen veel bekeken worden. De vercommercialisering van de leefomgeving van kinderen is bovendien van invloed op de privacy van kinderen.

Duidelijk is dat empowerment van kinderen in de digitale wereld nodig is, zowel om hen te beschermen tegen online geweld en criminaliteit als online vaardiger te worden. Scholen besteden nog te weinig aandacht aan digitale vaardigheden en mediawijsheid. Ook dreigt er een digitale kloof te ontstaan tussen kinderen die meer en minder wijs en weerbaar op het internet zijn. Niet alle ouders kunnen hierin voldoende ondersteunen. Een betere aanpak van digitale veiligheid en digitale vaardigheden is daarom nodig.

Zie ook domein 2 en 5

8. De mogelijkheden voor en de toepassing van maatwerk in het onderwijs verdienen verbetering.

In de afgelopen vijf jaar is er op het onderwijsdomein veel aandacht gevraagd voor kinderen die geen toegang hebben tot onderwijs. Onder het begrip 'thuiszitter' verstaan we zowel leerlingen die absoluut verzuimen (niet ingeschreven op school) en leerlingen bij wie sprake is van langdurig relatief verzuim (wel ingeschreven op school). De eerste categorie is gedaald, van 8.098 in het schooljaar 2010-2011 naar 5.956 in het schooljaar 2014-2015. De tweede categorie is min of meer in omvang gelijk gebleven, van 4143 leerlingen in het schooljaar 2011-2012 en 4016 in het schooljaar 2014-2015 (Kamerstukken II 2014/15, 26695, nr. 100, bijlage en Kamerstukken II 2015/16, 26695, nr. 108, bijlage) Vermeld dient te worden dat een deel van beide categorieën thuiszitters binnen drie maanden teruggeleid wordt naar school.

Een oplossing voor (langdurig) thuiszitten ligt onder andere in het verbeteren van mogelijkheden voor maatwerk. Met name voor kinderen voor wie behalve onderwijs ook jeugdhulp of zorg nodig is, zijn maatwerkoplossingen essentieel. Dat blijkt echter geen eenvoudige opgave. De invoering van passend onderwijs heeft niet vanzelf tot verbetering geleid. Scholen en samenwerkingsverbanden moeten de komende jaren nog sterk inzetten op maatwerk en lef durven tonen in de uitvoer. De kritiek vanuit het ministerie van OCW is dat scholen en samenwerkingsverbanden de wettelijke ruimte hiervoor nog te weinig benutten. De Kinderombudsman heeft ook aangekaart dat er in het wetgevend kader meer ruimte moet komen, zoals onderwijs op een andere locatie dan school. Zorgelijk is de groei in het aantal vrijstellingen van kinderen die om lichamelijke of psychische redenen geen onderwijs kunnen volgen. Dat kan er op wijzen dat er onvoldoende samenwerking is tussen gemeenten en onderwijs, maar dat verband is niet aangetoond. Voor de toekomst is het vooral van belang dat er in gemeenten een betere samenwerking ontstaat tussen jeugdhulp en onderwijs om maatwerk te leveren aan kinderen die zowel onderwijs als hulp of zorg nodig hebben.

Tot slot vraagt passend onderwijs dat er op het niveau van de klas steeds beter wordt gedifferentieerd. Er moeten immers kinderen met en zonder specifieke ondersteuningsbehoeften bediend worden. Uit tot nu toe verschenen onderzoek blijkt dat leerkrachten sinds de invoer van passend onderwijs een hoge druk ervaren. Om maatwerk te kunnen leveren op het niveau van de klas en daarmee de kwaliteit van onderwijs te borgen, is het van belang dat er de komende jaren aan een goede verhouding tussen mensen, middelen, taken en tijd wordt gewerkt.

Zie ook domein 5

9. De groei aan taken van decentrale overheden werpt nieuwe vragen op over de verantwoordelijkheid voor kinderrechten.

Het organiseren van voorzieningen op decentraal niveau betekent dat er per definitie verschillen ontstaan. Dat geldt voor meerdere groepen kinderen. 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. Kinderen die opgroeien in armoede zijn voor de hoeveelheid en kwaliteit van ondersteuning afhankelijk van beslissingen die hierover in hun gemeenten zijn gemaakt. 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 het opstarten van onderwijs. Kinderen die een combinatie van onderwijs en zorg nodig hebben, zijn ook afhankelijk van hun gemeente, bijvoorbeeld van de omstandigheden waaronder deze leerlingenvervoer wil organiseren en de mate waarin er een samenwerking is tussen de gemeentelijke jeugdhulp en het lokale onderwijs. Binnen gemeenten is de samenhang van voorzieningen (jeugdhulp, veilig thuis, passend onderwijs, armoedebeleid) een belangrijk aandachtspunt. Tussen gemeenten is het van belang dat de kwaliteit en toegang van voorzieningen gelijkwaardig zijn. Ook wordt steeds belangrijker dat gemeenten in staat zijn om bij diverse besluiten de belangen van kinderen kunnen afwegen.

Het kabinet heeft in reactie op de vorige Kinderrechtenmonitor laten weten dat de naleving van het kinderrechtenverdrag conform de staatsinrichting bij verschillende overheden en gemeenten ligt en dat gemeenten zelfstandig aangesproken kunnen worden op mogelijke kinderrechtenschendingen. De vraag is of alle gemeenten in Nederland voldoende kennis, ervaring, capaciteit en financiële middelen hebben om bovenstaande taken in overeenstemming met het kinderrechtenverdrag uit te voeren. Daarbij rust er ook een grote verantwoordelijkheid op de schouders van gemeenteraden om invulling te geven aan hun controlerende taak.

De verschillende decentrale taken moeten de komende jaren goed gemonitord blijven. Belangrijke vragen hierbij zijn in hoeverre kinderen in Nederland in gelijke mate toegang hebben tot de (minimum)zorg die zij nodig hebben en hoe de taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid zich verhouden tot die van de gemeente.

10. Op een aantal terreinen ontbreekt actuele data en daarmee sturingsinformatie voor beleid.

De afgelopen jaren is telkens het belang van de beschikbaarheid van actuele data benadrukt. Actuele data bieden sturingsinformatie voor de aanpassing en verbetering van beleid. Dergelijke data zijn daarmee een voorwaarde om de kinderrechtensituatie te kunnen verbeteren. Te weinig informatie en data zijn beschikbaar over:

- Kinderen in residentiële zorg. Het ministerie van VWS verzamelt geen data over het aantal kinderen in residentiële zorg als aparte categorie. Sinds 2012 is dit aangekaart. Zo is niet duidelijk hoeveel kinderen met een voogdijmaatregel in een instelling verblijven, hoe lang kinderen in instellingen blijven of hoe oud de kinderen die in instellingen wonen zijn.
- Jeugdhulp en de decentralisatie. In het bijzonder is er maar een beperkt aantal data van kinderen in de gesloten jeugdhulp, alsmede de toepassing van beperkende maatregelen.
- Het aantal kinderen dat terecht is gekomen in de gesloten jeugdhulp zonder rechtelijke toets.
- Kinderen en jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats. Dit gaat ook om kinderen die samen met hun ouders (tijdelijk) op straat komen te staan als gevolg van armoede.
- Kinderen die met geweld te maken hebben. Actuele data hierover ontbreken. Het laatste prevalentieonderzoek naar kindermishandeling is gedaan in 2010. Omdat Veilig Thuis organisaties op een verschillende manier registreren kunnen zij geen betrouwbare cijfers leveren over het aantal gemelde slachtoffers.

- Minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Er is geen compleet beeld van het aantal slachtoffers. Van de gevallen die wel geregistreerd worden, is niet bekend om welke vorm van uitbuiting het gaat en welke leeftijd de slachtoffers hebben.
- Vermiste kinderen. Er zijn geen betrouwbare cijfers over de omvang van dit probleem.
- Kinderen met een handicap. Recente cijfers ontbreken.
- Kinderen en jongeren die ervaring hebben met discriminatie. Over verschillende vormen van ervaren discriminatie van kinderen en jongeren tot 18 jaar zijn er geen gegevens
- De situatie van kinderen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het is zorgelijk dat er op deze en andere terreinen een tekort aan uitgesplitste statistische gegevens is. Dataverzameling is immers van groot belang voor het kunnen monitoren van kinderrechten in Nederland. Ten aanzien van specifieke groepen kinderen bestaat bovendien het gevaar dat deze niet de benodigde aandacht krijgen of zelfs uit beeld verdwijnen.

Bronnen Inleiding

CBS 2016a
CBS, StatLine, Bevolking per maand; leeftijd, geslacht, herkomst, generatie. Geraadpleegd op 28 juni 2016.

CBS 2015b
CBS, StatLine, *Bevolking Caribisch Nederland (1 januari); geslacht, leeftijd*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

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 II 2015/16, 31 839, nr. 506
Staatsblad 2010, 716

Bronnen domein 1

Literatuur en digitale bronnen

Actal, 2016
Actal, *Wijziging financiering kinderopvang biedt kansen en risico's voor regeldruk*, 9 maart 2016.
http://www.actal.nl/wet-financiering-kinderopvang-biedt-kansen-en-risicos-voor-regeldruk/. Geraadpleegd op 17 juli 2016.

Branchevereniging Kinderopvang, 2015
Branchevereniging Kinderopvang, *Factsheet Kinderopvang 2015*, 2015.

CBS, 2016a
CBS, StatLine, *Bevolking per maand; leeftijd, geslacht, herkomst, generatie*. Geraadpleegd op 28 juni 2016.

CBS, 2016b
CBS (2016). *Meer kinderen naar kinderopvang*. Verkregen op 11 juli 2016, van http://www.cbs.nl.

CBS, 2016c
CBS, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2016*,Den Haag: CBS, 2016.

CBS, 2016d
CBS, Jeugdhulp 2015, Den Haag: CBS, 2016

CBS, 2016e
CBS, StatLine, *Jeugdbeschermingstrajecten, Beëindigde trajecten, bereiken meerderjarigheid*. Geraadpleegd op 22 september 2016.

CBS, 2016f
CBS, StatLine, *Huishoudens; kindertal, leeftijdsklasse kind*. Geraadpleegd op 19 oktober 2016.

CBS, 2015a
CBS, StatLine, *Personen in huishoudens naar leeftijd en geslacht, 1 januari*. Geraadpleegd op 5 juli 2016.

CBS, 2015b
CBS, Jeugdmonitor StatLine, *Eenoudergezinnen naar persoonskenmerken; jongeren (0 tot 25 jaar)*. Geraadpleegd op 5 juli 2016.

CBS, 2015c
CBS, StatLine, *Kinderen naar aanwezigheid ouders; leeftijd, herkomstgroepering*. Geraadpleegd op 5 juli 2016.

CBS, 2015d
CBS, Statline, *Arbeidsdeelname; paren*. Geraadpleegd op 6 juli 2016.

CBS, 2015e
CBS, Statline, *Arbeidsdeelname; positie in het huishouden*. Geraadpleegd op 6 juli 2016.

CBS, 2015f
CBS, Statline, *Jongeren met meerdere vormen van jeugdzorg; kenmerken, (jeugdzorg)regio*. Geraadpleegd op 5 augustus 2016.

CBS, 2015g
CBS, Statline, *Jongeren met jeugdzorg; persoonskenmerken, op peildatum*. Geraadpleegd op 20 augustus 2016.

CBS, 2015h
CBS, StatLine, *Bevolking Caribisch Nederland (1 januari); geslacht, leeftijd*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CBS, 2015i
CBS, StatLine, *Geboorte naar diverse kenmerken*. Geraadpleegd op 17 oktober 2016.

CBS, 2014a
CBS, *Minder kinderen naar kinderdagverblijven*. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2014/08/minder-kinderen-naar-kinderdagverblijven. Geraadpleegd op 17 oktober 2016.

CBS, 2014b
CBS, Jeugdmonitor StatLine, *Minderjarige kinderen betrokken bij echtscheidingen naar regio*. Geraadpleegd 8 juli 2016.

CBS, 2014c
CBS, StatLine, *Bevolkingsontwikkeling Caribisch Nederland; geboorte, sterfte, migratie*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CBS, 2014d
CBS, StatLine, *Jongeren in provinciaal, AWBZ- en Zvw-gefinanc. jeugdzorg; samenloop, regio*. Geraadpleegd op 5 augustus 2016.

CBS, 2013
CBS, StatLine, *Echtscheidingsprocedures 1993-2013*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CBS, 2011-2014
CBS, maatwerktabellen, *Aantal jongeren dat op een bepaalde peildatum jeugdreclassering, ondertoezichtstelling en voogdij ontvangt*. Verkregen via http://www.cbs.nl op 20 augustus 2016.

Centrale autoriteit, 2016
Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage over de jaren 2011 t/m 2015 inzake de werkzaamheden van de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden ten behoeve van de uitvoering van drie verdragen, te weten het Haags kinderontvoeringsverdrag, het Haags Kinderbeschermingsverdrag en het Haags adoptieverdrag*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016.

Centrum IKO, 2011
Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), *Jaarverslag 2011*, Hilversum: Centrum IKO, 2011.

Centrum IKO, 2012
Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), *Jaarverslag 2012*, Hilversum: Centrum IKO, 2012.

Centrum IKO, 2013
Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), *Jaarverslag 2013*, Hilversum: Centrum IKO, 2013.

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

Centrum IKO, 2015
Centrum Internationale Kinderontvoering (IKO), *Jaarverslag 2015*, Hilversum: Centrum IKO, 2015.

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.

Inspectie Jeugdzorg, 2016
Inspectie Jeugdzorg, *De kwaliteit van de zorg door Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland. Op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius*, april 2016.

Inspectie van het Onderwijs, 2016
Inspectie van het Onderwijs, *Voor- en vroegschoolse educatie*,
http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/voor-en-vroegschoolse-educatie/voor-en-vroegschoolse-educatie#2.
Geraadpleegd op 17 juli 2016.

Jonker e.a., 2015
Jonker, M., e.a., *Internationale kinderontvoering. De uitvoeringspraktijk van inkomende zaken in Nederland, Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland*, Den Haag: WODC, 2015.

Juffer, Popma en Steenstra 2016,
F. Juffer, L. Popma en M. Steenstra, *18 X 18, pleegkinderen op de drempel*, Eindhoven: Lecturis B.V. , 2016.

Kinderombudsman, 2016a
Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*, deelrapport 3 van 3, Den Haag: De Kinderombudsman, 2016.

Kinderombudsman, 2016b
Kinderombudsman, *Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek over de vondelingenkamer*, Den Haag: De Kinderombudsman 2016.

Kinderombudsman, 2016c
Kinderombudsman, *Verkenning naar de kindvriendelijke advocatuur. Een onderzoek naar de rol van de advocaat als preventieve schakel bij (v) echtscheidingen*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2016.

Kinderombudsman, 2016d
Kinderombudsman en Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Handreiking Randvoorwaarden voor de veiligheid van jeugdigen in de toegang tot jeugdhulp*, Den Haag en Utrecht, 2016.

Kinderombudsman, 2015a
Kinderombudsman, *Position paper kleinkinderen en omgang na scheiding*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman 2015b
Kinderombudsman, *Ik kan het (niet) zelf*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman, 2015c
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: Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman, 2015d
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: Kinderombudsman, 2015.

Landelijk Toezicht Jeugd, 2016
Landelijk Toezicht Jeugd, *Jaarbeeld 2015*, Utrecht: Landelijk Toezicht Jeugd 2016.

Kloosterboer, 2013
K. Kloosterboer, *Kind op Bonaire. Kinderrechten in Caribisch Nederland*, Voorburg: UNICEF Nederland, mei 2013.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Agenda Aanpak Regeldruk Kinderopvang*, Den Haag: 2015.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Handleiding continue screening Kinderopvang*, 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016
Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Adoptie. Trends en analyse. Statistisch overzicht interlandelijke adoptie over de jaren 2011 tot en met 2015*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016.

Monitor Transitie Jeugd, 2016
Monitor Transitie Jeugd, *Jaarrapportage 2015*, Monitor Transitie Jeugd 2016.

Movisie, 2016
Movisie, *Onafhankelijke cliëntondersteuning. Een inventarisatie van verschijningsvormen in 29 gemeenten*, Utrecht/den Haag: VNG en Movisie, 2016.

NIDAA, 2016
Nederlands Instituut voor de Documentatie van Anoniem Afstanddoen, *Lijst van vondelingen en babylijkjes in Nederland*, http://nidaa.nl/vondelingen-in-nederland-lijst.html. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

Pleegzorg Nederland, 2016
Pleegzorg Nederland, *Factsheet pleegzorg 2016*, Pleegzorg Nederland 2016.

Raad voor de Rechtsbijstand, 2016
Raad voor de Rechtsbijstand, *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2015*, Utrecht, 2016.

Rijksdienst Caribisch Nederland, 2015
Rijksdienst Caribisch Nederland, Jeugdzorg en Gezinsvoogdij, http://www.rijksdienstcn.com/jeugdzorg-en-gezinsvoogdij, geraadpleegd op 27 juni 2016.

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

SER, 2016
Sociaal Economische Raad, *Gelijk goed van start, visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen, advies 16/01*, januari 2016.

Ter Voert, 2016

Ter Voert, M., *Scheidingen 2015. Gerechtelijke procedures en gesubsidieerde rechtsbijstand*, Den Haag: WODC 2016.

Transitie Autoriteit Jeugd, 2015

Transitie Autoriteit Jeugd, *Eerste Jaarrapportage*, april 2015.

VN-Kinderrechtencomité, 2015

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

Officiële publicaties

Kamerstukken I 2014/15, 34 000 IV, S
Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3
Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 291
Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 280 (kamerbrief)
Kamerstukken II 2015/16, 34 238, nr. 8
Kamerstukken II 2015/16, 34 256, nr. 8
Kamerstukken II, 2015/16, 31 322, nr. 208
Staatsblad 2015, 452
Staatsblad 2016, 188
Staatsblad 2016, 233

Nationale Rechtspraak

Hoge Raad 5 december 2014, ECLI:NL: HR:2014:3535
Rechtbank Noord Holland 8 september 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:8593

Europese Rechtspraak

EHRM 6 april 2010, *Mustafa and Armağan Akin tegen Turkije*, appl. no. 4694/03
EHRM 8 oktober 2015, *Vujica tegen Kroatië*, appl. no 56163/12

Bronnen domein 2

Literatuur en digitale bronnen

Aanwijzing Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, 2016
Aanwijzing Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (2016A003), 2016.

AD, 2016
AD , *Deel van trauma misbruikte Lisa had voorkomen moeten worden*,
http://www.ad.nl/dossier-voorne-putten/deel-van-trauma-misbruikte-lisa-was-te-voorkomen~a5500d00/.
Geraadpleegd op 17 augustus 2016.

Aegeo, 2016
Aegeo, *Brede ondersteuning huisartsen bij signaleren kindermishandeling*, 2016,
https://www.augeo.nl/nl-nl/nieuws/brede-ondersteuning-huisartsen-bij-signaleren-kindermishandeling/.
Geraadpleegd op 14 september 2016.

Alberda, Karamaker & Wartna, 2015
Alberda, D., Karamaker, M. & Wartna, B., *Vervolg haalbaarheidsonderzoek recidivemeting kindermishandeling*, Den Haag: WODC, 2015.

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

Amber Alert, 2016a
Amber Alert, Statistieken en resultatenhttp://www.amberalert.nl/statistieken-resultaten. Geraadpleegd op 10 augustus 2016.

Amber Alert, 2016b
Amber Alert, http://www.amberalert.nl/gerichtere-inzet-amber-alert-na-peiling-gsm-vermist-kind/. Geraadpleegd op 17 augustus 2016.

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

Berkers, Biesaart & Leeuwenburgh-Pronk, 2015
Berkers, G., Biesaart, M.C.I.H. & Leeuwenburgh-Pronk, W.G., Tuchtrechtelijke uitspraken inzake kindermishandeling, lessen voor de kinderarts, *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 2015;159:A8509.

Van Beuningen, 2016
Beuningen van, A.H.W.M., Nut en noodzaak van de 'ongeregelde ruimte' bij de uitvoering van de Jeugdwet, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 2016, p. 46-51, afl. 2. Geneeskunde 2015;159:A8509, p. 1-7.

BMC, 2015a
BMC Onderzoek, *Rapportage onderzoek onder artsen naar de werking van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015.

BMC, 2015b
BMC Onderzoek, *Rapportage quickscan meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2015.

CBS, 2015
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering; 1e halfjaar 2015*, Den Haag: CBS, 2015a.

CBS, 2015a
CBS, Jeugdmonitor Statline, *Slachtofferschap criminaliteit; jongeren van 15 tot 25 jaar*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CBS, 2015b
CBS, Jeugdmonitor Statline, *Beleving onveiligheid, respectloos gedrag; jongeren tot 25 jaar, kenmerken*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CBS, 2015c
CBS, StatLine, *ICT gebruik van personen naar persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CBS, 2014
CBS, StatLine, *Cliënten van Slachtofferhulp; type, delict, herkomst, leeftijd en geslacht*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CCFC, 2015
CCFC, *Stop Mattel's "Hello Barbie" Eavesdropping Doll Campaign for a Commercial-Free Childhood*, http://commercialfreechildhood.org/action/stop-mattel%E2%80%99s-hello-barbie-eavesdropping-doll. Geraadpleegd op 20 oktober 2016.

COA, 2016
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, https://www.coa.nl/nl/over-coa/cijfers-en-jaarverslagen. Geraadpleegd op 25 augustus 2016.

COE, 2016
Lanzarote Committee, Council of Europe, https://www.coe.int/en/web/children/lanzarote-committee. Geraadpleegd op 20 oktober 2016.

CoMensha, 2016
Coördinatiecentrum Mensenhandel, *Jaaroverzicht. Het beeld van 2015*, Amersfoort: CoMensha, 2016.

Commissie Geweld in de Jeugdzorg, 2016
Commissie Geweld in de Jeugdzorg, https://www.commissiegeweldjeugdzorg.nl/. Geraadpleegd op 14 september 2016.

Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, 2015
Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg, *Rapport Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg*, Den Haag: 2016.

CSG, 2015
CSG, *Factsheet seksueel geweld in Nederland*, 2015

Dekker & Dullaert, 2015
Dekker, M. & Dullaert, M., *Reactie van de Kinderombudsman en Augeo Foundation op het advies 'We missen kinderen' van Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik*, Den Haag: Augeo en Kinderombudsman, 2015.

Donkers, Hokwerda & Veldman, 2015
Donkers, M., Hokwerda, Y.M., Veldman, T., *Werkwijze Veilig Thuis: een quickscan; kinderrechtelijke zorgpunten en aanbevelingen*, Leiden: Defence for Children, 2015.

Ecorys, 2013
Ecorys, *Missing children in the European Union Mapping, data collection and statistics, Luxembourg: Publications Office of the European Union*, Rotterdam: 2013.

Euser e.a., 2013
Euser e.a., *De Prevalentie van Huiselijk Geweld in Nederland in 2010*, Leiden: Centrum voor Gezinsstudies, Universiteit Leiden: 2013.

Fonds Slachtofferhulp, 2016
Fonds Slachtofferhulp, http://www.fondsslachtofferhulp.nl/persbericht-centrum-seksueel-geweld-gaat-door. Geraadpleegd op 14 september 2016.

GGD, 2013
GGD Nederland, *Kindermishandeling bij asielzoekers in Nederland*, Utrecht: 2013.

Gillespie, 2013
Gillespie, A. A,. 'Adolescents, Sexting and Human Rights', *Human Rights Law Review* 13:4, 2013.

The Guardian, 2015
Gibbs, S., *Privacy fears over 'smart' Barbie that can listen to your kids*, The Guardian, 13 maart 2015.

Van der Hof, verwacht eind 2016
S van der Hof, I agree… or do I? — A rights-based analysis of the law on children's consent in the digital world, *Wisconsin International Law Journal*, verwacht december 2016.

Hokwerda, De Graaf, Rueb & Veldman, 2015
Hokwerda, Y.M., De Graaf, L., Rueb, C en Veldman, T., Minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik in het strafproces, *Defence for Children*, 2015

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016
Inspectie Jeugdzorg & Inspectie Veiligheid en Justitie, *De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Utrecht: 2016.

Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2015
Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Richtlijn Signalering kindermishandeling in de spoedeisende medische zorg*, 2015.

Jaarverslag LECK, 2016
Stichting Landelijk Expertise Centrum Kindermishandeling (LECK), *Jaarverslag LECK*, 2016.

JGZ, 2016
JGZ, *Richtlijn Kindermishandeling*, 2016.

Van der Laan, 2015
Laan van der, E.E., Advies '*We missen kinderen*', Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik, Den Haag: Taskforce kindermishandeling en seksueel geweld, 2015.

Kinderombudsman, 2016a
Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*, deelrapport 3 van 3, Den Haag: De Kinderombudsman, 2016.

Kinderombudsman, 2016b
Kinderombudsman, *gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek d.d. 10 oktober 2016 over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*.

Kinderombudsman, 2015
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.

Kloosterman, 2015
Kloosterman, R., *Vrouwen meer op internet gepest dan mannen*, *Sociaaleconomische trends 2014-2015*, Den Haag: CBS, 2016.

Kosinski, Stillwell & Graepel, 2013
Kosinski. M., Stillwell. D, & Graepel, T., *Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior*, www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1218772110. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Lindenberg & Van Dijk, 2015
Lindenberg K., Dijk van A.A., *Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015.

Leiden & Hardeman, 2015
Leiden, I. en Hardeman, M., *Vermisten op de kaart*, Bureau Beke: 2015.

Mayer & Mutchler, 2014
J Mayer, P Mutchler, MetaPhone: The Sensitivity of Telephone Metadata, available at: http://webpolicy.org/2014/03/12/metaphone-the-sensitivity-of-telephone-metadata/.

Meerjarenprogramma CN, 2015
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018*, Den Haag: juni 2015.

Minister van VenJ, 2016
Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 29 februari 2016, 727982.

Ministerie van VWS & VenJ, 2011
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Kinderen Veilig; Actieplan Aanpak Kindermishandeling*, 2012-2016.

Ministerie van VenJ, 2016
Ministerie van VenJ, Snellere herkenning kindermishandeling door training artsen, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/04/08/snellere-herkenning-kindermishandeling-door-training-artsen. Geraadpleegd op 20 oktober 2016.

Montgomery, 2015
K Montgomery, Youth and surveillance in the Facebook era: Policy interventions and social implications, *Telecommunications Policy*, 39 (2015) 771-786.

NJI, 2015a
NJI, *Factsheet Het Shaken Baby Syndroom*, 2015.

NJI, 2015b
NJI, *Factsheet Hulp aan kinderen na huiselijk geweld*, 2015.

NJI, 2016
Nederlands Jeugdinstituut, *Richtlijn Kindermishandeling; Richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming*, 2016.

Norwegian Consumer Council, 2016
Norwegian Consumer Council, *Threats to Consumers in Mobile Apps, Norwegian Consumer Council, March 2016*, http://www.forbrukerradet.no/undersokelse/2015/appfail-threats-to-consumers-in-mobile-apps/. Geraadpleegd op 20 oktober 2016.

NOS, 2015
NOS, Bestrijden sexting vooral taak van ouders, http://nos.nl/artikel/2059446-bestrijden-sexting-vooral-taak-van-ouders.html. Geraadpleegd 22 september 2016.

NRM, 2016a
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2016a.

NRM, 2016b
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de beschermde opvang als onvoldoende*, https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2016/Deinspectiebeoordeeltdekwaliteitvandebeschermdeopvangalsonvoldoende.aspx. Geraadpleegd op 28 juli 2016.

NRM, 2016c
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2016b.

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 2010-2014*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2015b.

NRM, 2015c
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarige tegen betaling*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2015c.

NRM, 2015d
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 28 juli 2016.

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

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.

Nu.nl, 2016
Nu.nl, *Dossier Aydin C*, NU.nl, http://www.nu.nl/tag/Aydin%20C, Geraadpleegd op 22 september 2016.

NVK, 2015
NVK, *Richtlijn blauwe plekken bij kinderen, beoordeling van blauwe plekken in relatie tot een vermoeden van kindermishandeling*, 2015.

Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen, 2016
Pharos Expertisecentrum Gezondheidsverschillen, *kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg preventie en ondersteuning*, Utrecht: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2016.

Pollach, 2007
I Pollach, *What's wrong with online privacy policies?*, Communications of the ACM, 50(9), 103–108, 2007.

Pultier, Harrand & Brandtzæg, 2016
Pultier, A., Harrand. N, & Brandtzæg, P, B., Privacy in Mobile Apps Measuring, Privacy Risks in Mobile Apps, SINTEF ICT, 2016.

Raad voor de Kinderbescherming, 2016
Raad voor de Kinderbescherming,
https://www.kinderbescherming.nl/over_de_raad/feiten_en_cijfers/#paragraph1. Geraadpleegd op 25 augustus 2016.

Schermer, Custers & Van der Hof, 2014
Schermer, B., Custers, B., & Hof, van der S., 'The crisis of consent, How stronger legal protection may lead to weaker consent in data protection, Ethics', *Inf Technol* (2014) 16:171–182.

Shmueli & Blecher-Prigat, 2011
Shmueli, B., & Blecher-Prigat, A., Privacy for children, 42 Columb Human Rts L Rev 2011,
http://www3.law.columbia.edu/hrlr/hrlrjournal/42.3/ShmueliBlecher.pdf. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Solove, 2013
Solove, D. J., Privacy self-management and the consent dilemma, *Harvard Law Review*, 126, 1880–1903, 2013.

Sprokkereef, 2016
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en sport, *Aanscherping meldcode met nieuwe beroepsnormen voor slachtoffers van ernstige kindermishandeling en huiselijk geweld*, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/10/04/aanscherping-meldcode-met-nieuwe-beroepsnormen-voor-slachtoffers-van-ernstige-kindermishandeling-en-huiselijk-geweld. Geraadpleegd op 20 oktober 2016.

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.

Schouten e.a., 2016
S. Schouten, P. van den Eshof, I. Schijf, c. Schippers, *Handboek vermiste personen*, Amsterdam: Reed Bussiness Information 2016.

Unicef/Defence for Children, 2016
Unicef/Defence for Children, *Jaarbericht Kinderrechten 2016*, Voorburg/Leiden, 2016.

Virtual Global Task Force, 2016
Virtual Global Task Force, http://virtualglobaltaskforce.com/, Geraadpleegd op 20 september 2016.

VNG, 2016
VNG, *VNG Programma 'Doorontwikkeling Veilig Thuis'* https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/veilig-thuis/nieuws/vng-programma-doorontwikkeling-veilig-thuis. Geraadpleegd op 25 augustus 2016.

VNG, 2015a
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Ministeries en Gemeenten samen op de werkvloer*, 2015a.

VNG, 2015b
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Model voor samenwerkingsafspraken tussen Veilig Thuis, Politie en OM*, 2015b.
WODC, 2016 https://www.wodc.nl/images/cahier-2016-7-volledige-tekst_tcm44-646964.pdf

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

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.

VN- Kinderrechtencomité, 2009
VN-Kinderrechtencomité, *Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Netherlands* (CRC/C/NLD/CO/3), 27 maart 2009.

Officiële publicaties
Kamerstukken II 2011/12, 31839, nr. 166
Kamerstukken II 2013/14, 28638, nr. 122
Kamerstukken II 2014/15, 28638, nr. 92
Kamerstukken II 2014/15, 28638, nr. 133
Kamerstukken II 2015/16, 31839, nr. 500
Kamerstukken II 2015/16, 31839, nr. 498
Kamerstukken II 2015/16, 27062, nr. 99
Kamerstukken II 2015/16, 27062, nr. 98
Kamerstukken II, 2015/16, KV/AW, 17 maart 2016
Kamerstukken II, 2015/2016, 19 637, nr. 2135
Kamerstukken II, 2015/16, 2970, Aanhangsel
Kamerstukken II, 2015/2016, 31 839-524
Kamerstukken II 2015/16, 2016Z02666
Kamerstukken II 2015/16, 76208
Kamerstukken II, 2015/2016, 34 300 VI, 1

Nationale rechtspraak

HR 20 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1174
Rb. Noord-Nederland 13 mei 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:2306
Rb. Rotterdam 27 januari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1983
Rb. Oost-Brabant 31 mei 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:2723
Hoge Raad, 3 februari 2015, zaak 13/03630, ECLI:NL:HR:2015:212
Conclusie AG, 1 december 2015, zaak 14/05420, ECLI:NL:PHR:2015:2649

Bronnen domein 3

Literatuur en digitale bronnen

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

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

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

Van den Brink & Liefaard, 2014
Y.N. van den Brink & T. Liefaard, 'Voorlopige hechtenis van jeugdige verdachten in Nederland. Naar rechterlijke besluitvorming conform internationale kinderrechten', *Strafblad*, 1, p. 44-55, 2014.

Bruning, 2015
Bruning, M.R., Redelijke termijn en de Hoge Raad: kinderrechtenverlies, *FJR* 2015/53 afl. 11, p. 221.

CBS, 2015a
CBS, StatLine, *Verdachten; delictgroep, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering*. Geraadpleegd op 12 juli 2016.

CBS, 2015b
CBS, Jeugdmonitor StatLine, *Halt-jongeren van 12 tot 18 jaar; delictgroep, persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 13 juli 2016.

CBS, 2014a
CBS, StatLine, *Misdrijven; vervolging en berechting*. Geraadpleegd op 14 juli 2016.

CBS, 2014b
CBS, StatLine, *Misdrijven; berechting in eerste aanleg*. Geraadpleegd op 14 juli 2016.

CBS, 2014c
CBS, StatLine, *Misdrijven; opgelegde straffen en maatregelen*. Geraadpleegd op 14 juli 2016.

CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak, 2015
CBS, WODC & Raad voor de Rechtspraak, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014*. Geraadpleegd op 22 juli 2016.

CRM, 2016
College voor de Rechten van de Mens, *Advies: Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland. Reactie op het rapport 'Vijf jaar verbonden. Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland'*, Utrecht: april 2016.

Defence for Children, 2016
Defence for Children, *Moties jeugdstrafproces en herstelrecht aangenomen*. Geraadpleegd op 10 augustus 2016.

Defence for Children, 2015
Defence for Childen, *Open brief aan staatssecretaris van Rijn*, 12 november 2015. https://www.defenceforchildren.nl/images/129/4072.pdf.

DJI, 2016
Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal (2011-2015). De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, Den Haag: DJI, 2016.

DJI, 2015
Dienst Justitiële Inrichtingen, 'Staatssecretaris start bouw gevangenis op Bonaire', https://www.dji.nl/actueel/staatssecretaris-start-bouw-gevangenis-op-bonaire.aspx. Geraadpleegd op 10 oktober 2016.

Ferwerda & Ham, 2015
H. Ferwerda & T. Ham, *Problematische Jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2014*, Bureau Beke, maart 2015.

Halt, 2016
Halt, www.halt.nl. Geraadpleegd op 13 juli 2016.

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

Inspectie Jeugdzorg, 2016
Inspectie Jeugdzorg, *Signalement Geen plaatsingen gesloten jeugdhulp zonder machtiging Kinderrechter*, Kamerstukken 2015/16 II 31839, 485 bijlage.

Inspectie Jeugdzorg, 2015
Inspectie Jeugdzorg, *Jaarbericht 2014*, 2015.

Inspectie Veiligheid en Justitie, 2015
Inspectie Veiligheid en Justitie, *Landelijke rapportage Arrestantenzorg Nederland*, https://www.ivenj.nl/actueel/inspectierapporten/rapport-arrestantenzorg-nederland.aspx. Geraadpleegd op 26 juli 2016.

Inspectie Veiligheid en Justitie & Inspectie Jeugdzorg, 2015
Inspectie Veiligheid en Justitie & Inspectie Jeugdzorg, Halt Cluster Zuid doorlichting, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2015.

Jeugdzorg Nederland, 2016
Jeugdzorg Nederland, *Factsheet Jeugdzorgplus, instroomgegevens 2015*, 2016.

Jeugdzorg Nederland, 2016a
Jeugdzorg Nederland, *Capaciteit en Zorgaanbod 2015*, http://jeugdzorgplus.jeugdzorgnederland.nl/nl/jeugdzorg-plus/Capaciteit+en+zorgaanbod Geraadpleegd 4 september 2016.

Kinderombudsman, 2016
Kinderombudsman, '*Achter slot en Grendel*'. *Een onderzoek naar de inverzekeringstelling van een minderjarige*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2016

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

Krabbendam, 2015
A. Krabbendam, *Troubled girls, troubled futures, the adverse adult outcomes of detained adolescent females*, http://books.ipskampprinting.nl/thesis/501518-krabbendam/#4/z. Geraadpleegd 19 oktober 2016.

Landelijk Toezicht Jeugd, 2016
Landelijk Toezicht Jeugd, *Jaarbeeld 2015*, Utrecht: Landelijk Toezicht Jeugd 2016.

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

Liefaard, 2016
T. Liefaard, 'Onrechtmatige vrijheidsbeneming' *FJR* 2016/37.

Liefaard & Van den Brink, 2014
Liefaard, 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.

Meerjarenprogramma, 2015
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018*, Den Haag: juni 2015.

Minister van VenJ, 2015
Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerbrief over Modernisering Wetboek van Strafvordering*, 30 september 2015.

Nationale Politie, 2016
Nationale Politie, *Jaarverslag Nationale Politie 2015*, Geraadpleegd op 28 juni 2016.

NJI, 2015
NJI, *Forensische pleegzorg – Amsterdam*, Geraadpleegd op 10 augustus 2016 (online, laatst bijgewerkt op 1 december 2015).

OM BES, 2016
Openbaar Ministerie Parket Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, *Jaarverslag 2015*, Bonaire: maart 2016.

OM, 2016
OM, *Factsheet ZSM*, om.nl. Geraadpleegd op 15 augustus 2016.

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 executie van strafrechtelijke vonnissen*, Bonaire: RvR 2014.

Significant (Ministerie van Veiligheid en Justitie), 2016
Significant, *Verkenning Invulling Vrijheidsbeneming Justitiële Jeugd (versie 2.0)*, Geraadpleegd op 22 juli 2016.

UNICEF/Defence for Children, 2016
UNICEF/Defence for Children, *Jaarbericht Kinderrechten 2016*, Den Haag/Leiden, 2016.

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

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

Officiële publicaties
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2626.
Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2751.
Kamerstukken II 2012/13, 36684, 3.
Kamerstukken II 2015/16 25424, 323.
Kamerstukken II 2015/16, 29628, nr. 607.
Kamerstukken II 2015/16, 24587, nr. 641.
Kamerstukken II 2015/16, 24587, nr. 652.
Kamerstukken II 2015/16, 24587, nr. 660.
Kamerstukken II 2015/16 29279 nr. 297.
Kamerstukken II 2015/16 29279, nr. 306.
Kamerstukken I 2015/16, 34157, nr. C.
Kamerstukken II 2014/15, 34157, nr. 2.
Kamerstukken II 2015/16, 34159, nr. 20.
Kamerstukken II 2015/16, 34475 VI, nr. 1.

Nationale rechtspraak
HR 3 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7309
HR 17 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2578
HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2012:BH3079
HR 12 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW7953
HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2465
HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3608
HR 13 mei 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC8231

EHRM 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

Arends & van Beuningen, 2016
Arends, J. & Beuningen, J., van, '*Meningen van jongeren over alcoholgebruik*', Den Haag/Heerlen: CBS, 2016.

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, 2012.

Bureau Bartels, 2015
Bureau Bartels, *Onderzoek naar Kindpakketten*, Amersfoort: 2015.

CBS, 2016
CBS, *Welvaart in Nederland*, Den Haag/Heerlen: CBS, 2016.

CBS, 2015a
CBS, Statline. *Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken*, Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

CBS, 2015b
CBS, StatLine. *Levend geboren kinderen; herkomstgroepering moeder en leeftijd moeder*. Geraadpleegd op 15 juli 2016.

CBS, 2015c
CBS, StatLine. *Doodgeboren kinderen; leeftijd moeder, kenmerken geboorte*. Geraadpleegd op 18 juli 2016.

CBS, 2015d
CBS, StatLine. *Geboorte; kerncijfers*. Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

CBS, 2015e
CBS, StatLine. *Overledenen; belangrijke doodsoorzaken (korte lijst), leeftijd, geslacht*. Geraadpleegd op 18 juli 2016.

CBS, 2015f
CBS, StatLine. *Overledenen; belangrijke doodsoorzaken (korte lijst), leeftijd, geslacht*. Geraadpleegd op 18 juli 2016.

CBS, 2015g
CBS, StatLine. *Overledenen; belangrijke doodsoorzaken (korte lijst), leeftijd, geslacht*.
Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

CBS, 2015h
CBS, StatLine. *Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 15 juli 2016.

CBS, 2015i
CBS, Statline. *Overledenen; zelfdoding (inwoners), diverse kenmerken*. Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

CBS, 2015j
CBS, StatLine. *Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 18 juli 2016.

CBS, 2015k
CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Leefstijl; overgewicht (jongeren 2 tot 25 jaar)*. Geraadpleegd op 18 juli 2016.

CBS, 2015l
CBS, StatLine. *Lengte en gewicht van personen, ondergewicht en overgewicht; vanaf 1981*. Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

CBS, 2015m
CBS, StatLine. Lengte en gewicht van personen, ondergewicht en overgewicht; vanaf 1981. Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

CBS, 2015n
CBS, StatLine. *Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

CBS, 2015o
CBS, StatLine. *Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken*, Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

CBS, 2015p
CBS, StatLine. Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken. Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

CBS, 2015q
CBS, StatLine. Leefstijl en (preventief) gezondheidsonderzoek; persoonskenmerken. Geraadpleegd op 21 juli 2016.

CBS, 2015r
CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Tienermoeders*. Geraadpleegd op 21 juli 2016.

CBS, 2015s
CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2015*, Den Haag: CBS, 2015.

CBS 2014a
CBS, StatLine. Laag en langdurig laag inkomen; personen in particuliere huishoudens. Geraadpleegd op 15 juli 2016.

CBS 2014b
CBS, StatLine. Laag en langdurig laag inkomen; particuliere huishoudens naar kenmerken. Geraadpleegd op 15 juli 2016.

CBS, 2014c
CBS, StatLine. *Gezonde levensverwachting; vanaf 1981*. Geraadpleegd op 10 augustus 2015.

CBS, 2014d
CBS StatLine. *Jongeren met AWBZ-indicatie; leeftijd, functie, wel/niet naar Jeugdwet*. Geraadpleegd op 15 juli 2016.

CBS, 2014e
CBS, StatLine. *Levend geboren kinderen; leeftijd moeder, volgorde geboorte uit de moeder*. Geraadpleegd op 21 juli 2016.

CBS, 2013
CBS, Jeugdmonitor StatLine. *Jongeren met Zvw-gefinancierde geestelijke gezondheidszorg; zorgvormen*. Geraadpleegd op 15 juli 2016.

Centrum Indicatiestelling Zorg, 2016
Centrum Indicatiestelling Zorg, *1 jaar Wlz. Een overzicht*, Utrecht: Centrum Indicatiestelling Zorg, 2016.

CRM, 2016
College voor de Rechten van de Mens, *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*, Utrecht: CRM 2016.

CRM, 2014a
College voor de Rechten van de Mens, *Advies over de wetsvoorstellen ter ratificatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, Utrecht: CRM, 2014.

CRM, 2014b
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.

Dorscheidt, 2015
Dorscheidt, J.H.H.M., Levensbeëindiging bij pasgeborenen, *NJB 2015*/1001.

Felder & Karsten, 2016
Felder, L. & Karsten, N., *De nieuwe generatie stadskinderen*, Rotterdam: Naioio, 2016.

Gezondheidsraad, 2015
Gezondheidsraad. Richtlijnen goede voeding 2015. Den Haag: Gezondheidsraad, 2015; publicatienr. 2015/24.

GGD Nieuws, 2016
GGD Nieuws, *Minder kinderen met ADHD aan de Ritalin*, http://www.ggznieuws.nl/home/minder-kinderen-adhd-aan-ritalin/. Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

GGZ Nederland, 2015
GGZ Nederland, *Rapportage monitor voortgang Jeugdwet, Tweede monitor 2015*.
http://www.ggznederland.nl/uploads/assets/Samenvatting%20uitkomsten%20tweede%20monitor%20jeugdggz%202015_.pdf.
Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

Hajer, 2015
Hajer, F., *Werk maken van Spelen. Oproep voor speelbeleid*, Amsterdam: 2015.

Hehenkamp & Wijsen, 2016
Hehenkamp, L. en Wijsen, C. (2016). Landelijke abortusregistratie 2014. Utrecht: Rutgers, 2016.

Het Zeeuwse Pact, 2015
Het Zeeuwse Pact, *Het Zeeuwse pact voor armoedebestrijding onder kinderen en jongeren*, 2015.

Jeugdcultuurfonds, 2016
Jeugdcultuurfonds, *Jaarverslag 2015*, Amsterdam: Jeugdcultuurfonds, 2016.

Kerkhof & Sluijter, 2015
Kerkhof, A. en Sluijter, A., *Onderzoeksagenda Suïcidepreventie ZonMw 2016-2020*, Den Haag: Zon Mw, 2015.

Kinderombudsman, 2016
Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 3 van 3*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2016.

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, 2016.

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, 2016.

Kinderombudsman, 2015c
Kinderombudsman, *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor een effectief kindgericht armoedebeleid*, Den Haag: Kinderombudsman, 2015.

Klieverik, 2016
Klieverik, P., *Een onbezorgde jeugd*, Leiden: Defence for Children, 2016.

Kloosterboer, 2013
K. Kloosterboer, *Kind op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, Kinderrechten in Caribisch Nederland. Samenvatting*, Voorburg: Unicef Nederland, 2013.

LHV, 2015
Landelijke Vereniging Huisartsen, *Huisartsen bezorgd over wachtlijsten en privacy jeugdzorg*, https://www.lhv.nl/actueel/nieuws/huisartsen-bezorgd-over-wachtlijsten-en-privacy-jeugdzorg. Geraadpleegd 19 augustus 2016.

Liefaard, 2015
Liefaard, T., Levensbeëindiging kinderen 1-12 jaar, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 47(10): 201, 2015.

Meerjarenprogramma 2015-2018
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Meerjarenprogramma 2015-2018*, Den Haag: juni 2015.

Ministerie van OCW, 2011
Ministerie van OCW, *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op het cultuurbeleid*. Den Haag: juni 2011.

Ministerie van OCW, 2015
Ministerie van OCW, *Plan van aanpak bewegingsonderwijs*, Den Haag: Minister van OCW, 2015.

Ministerie van VWS, 2016a
Ministerie van VWS, *Kamerbrief Landelijke nota gezondheidsbeleid 2016-2019*, Den Haag: Minister van VWS, 2016.

Ministerie van VWS, 2016b
Ministerie van VWS, *Adviesaanvraag beweegnormen*, Den Haag: Minister van VWS, 2016.

Ministerie van VWS, 2011
Ministerie van VWS, *Landelijke nota gezondheidsbeleid 'Gezondheid dichtbij'*, Den Haag: Minister van VWS, 2011.

Monitor Transitie Jeugd, 2016
Monitor Transitie Jeugd, *Jaarrapportage 2015 Monitor Transitie Jeugd*, 2016.

Een rookvrije generatie, 2016
Een rookvrije generatie, *Help mee*. http://www.rookvrijegeneratie.nl/help-mee. Geraadpleegd op 26 oktober 2016.

Nederlands Jeugdinstituut, 2016a
Nederlands Jeugdinstituut, *Overgewicht Kerncijfers*. http://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp/Cijfers-per-onderwerp-Overgewicht. Geraadpleegd op 10 juli 2016.

Nederlands Jeugdinstituut, 2016b
Nederlands Jeugdinstituut, *Seksueel gedrag Kerncijfers*.
http://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp-Seksueel-gedrag. Geraadpleegd op 10 juli 2016.

Nederlands Jeugdinstituut, 2016c
Nederlands Jeugdinstituut, *Tienermoeders*.
http://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp/Tienermoeders. Geraadpleegd op 10 juli 2016.

Nederlands Jeugdinstituut, 2015
Nederlands Jeugdinstituut, *ADHD*. http://www.nji.nl/ADHD. Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

Nederlandse Zorgautoriteit, 2015
Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), *Marktscan ggz 2015 Deel A*, Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit, 2015.

Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, 2015
Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, *Alcohol- & tabaks-*
Verkoop aan jongeren 2015. Landelijke naleving van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor drank- en horecawet en tabakswet, Nuchter Kenniscentrum Leeftijdsgrenzen, 2015.

NVK, 2015
NVK, *Standpunt levensbeëindiging kinderen 1-12 jaar: een pleidooi voor onderzoek*, 19 juni 2015.

Pulles e.a., 2015
Pulles, I., Van Lindert, C., Van der Poel, H., *Voortgangsrapportage Monitor Sport en bewegen in de buurt 2015*, Utrecht: Mulier Instituut, 2015.

RTE, 2016
Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, *Jaarverslag 2015*, Den Haag: Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, 2016.

Rijksdienst Caribisch Nederland, 2016
Rijksdienst Caribisch Nederland, https://www.rijksdienstcn.com/archief/juni-2015/oog-voor-differentiatie-bij-caribisch-nederland-week/oog-voor-differentiatie-bij-caribisch-nederland-week. Geraadpleegd op 21 september 2016.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2016
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *De voedingsomgeving op scholen:*
De stand van zaken in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs anno 2015, Bilthoven: RIVM 2016.

Rijksoverheid, 2015
Rijsoverheid, *Nieuwe Regeling late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging pasgeborenen*. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/12/11/nieuwe-regeling-late-zwangerschapsafbreking-en-levensbeeindiging-pasgeborenen. Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

Rondetafelgesprek, 2016
Rondetafelgesprek euthanasie bij minderjarigen, *Position papers Euthanasie bij minderjarigen*, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D02390&did=2016D02390. Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

Ruimte voor de jeugd, 2016
Ruimte voor de Jeugd, *Speelforum: debatten over de kracht van spelen*, http://www.ruimtevoordejeugd.nl/Pedagogie-en-spel/speelforum-debatten-over-de-kracht-van-spelen.html. Geraadpleegd op 19 augustus 2016.

Schelleman-Offermans e.a., 2015
Schelleman-Offermans, K. Kruize, A., Roodbeen, R., Bieleman, B. *Kopen en verkrijgen van alcohol door jongeren. Implicaties voor preventie, handhaving en naleving*, Groningen: St. Intraval & Nuchter B.V., 2015.

SVP-CN, 2016
Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland, Jaarverslag 2015, Vught: SVP-CN, 2016.

Stichting voedingscentrum Nederland, 2016
Stichting voedingscentrum Nederland, *Richtlijnen schijf van vijf*, Den Haag: Stichting Voedingscentrum Nederland, 2016.

Stijntjes e.a., 2014
Stijntjes, F., Hassink-Franke, L., Kruishoop, A., Beeres, M.P.J., Eekhof, H., Van Manen, S., Stoffelsen, R., Wensing, C.L., Fliers, E.A., Van der Zalm, M., Wiersma, Tj., Verduijn, M.M., Burgers, J.S., De Vries, L., Van Avendonk, M.J.P. *NHG-Standaard ADHD bij kinderen.*
Huisarts Wet 2014;57(11): 584-94.

Tierolf & Oudenampsen, 2013
Tierolf, B. & Oudenampsen, D., Kinderen met een handicap in Tel. Kerngegevens per provincie, gemeente en wijk, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2013.

TNO, 2015
TNO, Trendrapport Bewegen en Gezondheid 2000/2014, Leiden: 2015

Trimbos Instituut, 2016a
Trimbos Instituut, *Peilstationonderzoek 2015*, https://www.trimbos.nl/kerncijfers/peilstationsonderzoek-2015. Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

Trimbos Instituut, 2016b
Trimbos Instituut, *Comazuipen versus leeftijdsgrens alcohol 18 jaar*, https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/bericht/?bericht=1892. Geraadpleegd op 10 oktober 2016.

Van Lier e.a., 2016
Lier, E.A. van, Oomen, P.J., Giesbers, H., Vliet J.A. van, Drijfhout I.H., Zonnenberg-Hoff IF, et al. *Vaccinatiegraad Rijksvaccinatieprogramma Nederland, verslagjaar 2016*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2016.

Van Montfoort Advies, 2015
Van Montfoort Advies, Alarcon I., van Brummen M., Jongepier N., Kinderen in beeld in de vrouwenopvang; verslag van een evaluatieonderzoek naar Veerkracht, Woerden: Van Montfoort Advies, 2015.

Veerkracht, 2014
Veerkracht, *Methodisch Werken met kinderen in de maatschappelijke opvang*, Deel 1, 2 en 3. Versie: 2014.

Veerkracht, 2012
Veerkracht, Methodisch Werken met kinderen in de vrouwenopvang. Deel 1, 2 en 3.Versie: 2012.

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

VN-Kinderrechtencomité, 2013a
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, 2013b
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, 2003a
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, 2003b
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.

Volksgezondheidenzorg, 2016
Vaccinaties Trends. *Volksgezondheidenzorg.info*. Geraadpleegd op 10 juli 2016.

Werkgroep Veilige toekomst, 2015
Werkgroep Veilige toekomst, *Veilige Toekomst Doen wat nodig is voor kinderen in de opvang*, Stichting Kinderpostzegels Nederland en Federatie Opvang: 2015.

Wesselius e.a., 2015
Wesselius, J., Maas, J., Hovinga, D., *De 'leer'kracht van schoolpleinen. Hoe leerlingen uit groep 4,5 en 6 het schoolplein ervaren, gebruiken en waarderen*, Leiden: Lectoraat Natuur & Ontwikkeling Kind, 2015.

Officiële publicaties
Kamerstukken II 2014/15, 34 275, nr. 3
Kamerstukken II 2015/16, 21 501-07, nr. 1351
Kamerstukken II 2015/16, 24 515, nr. 326
Kamerstukken II 2015/2016, 24515, nr. 91
Handelingen I 2015/16, nr. 28, item 8
Kamerstukken II 2015/16, 31 497, nr. 205
Kamerstukken II 2015/16, 31 532, nr. 159
Kamerstukken II 2015/16, 31 839, nr. 497
Kamerstukken II 2015/16, 31 899, nr. 27
Kamerstukken II 2015/16, 32 279, nr. 83
Kamerstukken II 2015/16, 32 647, nr. 52
Kamerstukken II 2015/16, 32 793, nr. 232
Kamerstukken II, 2015/16 32 820 nr. 181
Kamerstukken II 2015/16, 34 420, nr. 2

Regeling publicatie wachttijden geestelijke gezondheidzorg
Staatsblad 2016, 16.

Bronnen domein 5

Literatuur en digitale bronnen

Aarsen, van den Berg, e.a., 2016
E. Aarsen, E. van den Berg, Y. Brouwer, M. Imandt, F. Scholten & A. van der Vergt, *Schoolkostenmonitor 2015-2016*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek en Utrecht: Oberon, Onderzoek en Advies, 2016.

Achtste voortgangsrapportage, 2015
Achtste voortgangsrapportage, *Passend onderwijs*, december 2015.

Autoriteit persoonsgegevens, 2016
Autoriteit persoonsgegevens, *AP adviseert over register onderwijsdeelnemers*, 11 augustus 2016, https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-adviseert-over-register-onderwijsdeelnemers. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

Barendsen & Tolboom, 2016
E. Barendsen & J. Tolboom, *Advies examenprogramma informatica havo/vwo*, Enschede: SLO, 2016, http://www.slo.nl/organisatie/recentepublicaties/adviesinformatica/. Geraadpleegd op 18 augustus.

Brief College van B&W Rotterdam, 2015
Brief College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam, *Nieuw beleid vrijstellingen artikel 5 onder b*, 31 maart 2015, http://thuisonderwijsinrotterdam.nl/wp-content/uploads/2015/06/Brief-van-BW-aan-Gemeenteraad.pdf. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

Bureau Platform Onderwijs2032, 2016
Bureau Platform Onderwijs2032, *Ons onderwijs2032, Eindadvies*, Den Haag: 2016.

Cats, 2016
Cats. L, Scholen delen privégegevens leerlingen, *Ouders&Onderwijs*, https://www.oudersonderwijs.nl/nieuws/scholen-delen-privegegevens-leerlingen/. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

CBS, 2015-2016a
CBS, StatLine. *(Speciaal) basisonderwijs en speciale scholen; leerlingen, schoolregio*. Geraadpleegd op 20 juli 2016.

CBS, 2015-2016b
CBS, StatLine. *Leerlingen, deelnemers en studenten; onderwijssoort, woonregio*. Geraadpleegd op 11 20 juli 2016.

CBS, 2015-2016c
CBS, StatLine. *Speciale scholen; leerlingen, schooltype, leeftijd*. Geraadpleegd op 20 juli 2016.

CBS, 2015-2016d
CBS, StatLine. *Caribisch NL; leerlingen, onderwijssoort, geslacht, leeftijd*. Geraadpleegd op 11 20 juli 2016.

CBS, 2015a
CBS, StatLine. *Bevolking; hoogst behaald onderwijsniveau; geslacht, leeftijd en herkomst*. Geraadpleegd op 20 juli 2016.

CBS 2015b
CBS, Jeugdmonitor Statline, *Slachtofferschap criminaliteit; jongeren van 15 tot 25 jaar*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

Codekinderen, 2016
Codekinderen, http://www.codekinderen.nl/. Geraadpleegd op 22 september 2016.

De creatieve code, 2016
De creatieve code, *De creatieve code*, Leerlijn creatief programmeren, http://muplaynlearn.nl/leerlijn-creatief-programmeren. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Dekker, 2016
Dekker, M.R.A., 'Reactie op: "De Tijdelijke landelijke commissie toelating en verwijdering: een blijvertje!', *School en Wet* 2016, jrg. 96, nr. 3

DUO Onderwijsonderzoek, 2016
DUO Onderwijsonderzoek, *Rapportage Onderzoek passend onderwijs*, Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek, 2016.

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.

Eimers, Kennis & Voncken, 2016
Eimers, T., Kennis, R. & Voncken, E., *Naar een nieuwe bekostigingssystematiek voor lwoo en praktijkonderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen 2016.

Heim, Ledoux, Elshof & Karssen, 2016
Heim, M., Ledoux, G., Elshof, D. & Karssen, M., *De samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en hun nieuwe procedures voor de toewijzing van onderwijsondersteuning; Eenmeting 2016*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2016.

Huisman & Zoontjens, 2016
P. Huisman & P. Zoontjens, *Inhoudelijke contouren van een onderzoek naar Leerrecht*, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D19755&did=2016D19755). Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

Informatiepunt passend onderwijs, 2015
Informatiepunt passend onderwijs, http://www.passendonderwijs.nl. Geraadpleegd op 12 oktober 2016.

Inspectie van het Onderwijs, 2015
Inspectie van het Onderwijs, *Toezicht op zwakke en zeer zwakke scholen. Zo werkt het*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2015.

Inspectie van het Onderwijs, 2016a
Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2016.

Inspectie van het Onderwijs, 2016b
Inspectie van het Onderwijs, *Overzicht zeer zwakke scholen/afdelingen*, http://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/2016/07/overzicht-zeer-zwakke-scholen.html. Geraadpleegd op 10 augustus 2016.

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.

JOB, 2016a
Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, *Studenten worden ten onrechte geweigerd!* http://www.jobmbo.nl/studenten-worden-onterecht-geweigerd/. Geraadpleegd op 13 oktober 2016.

JOB, 2016b
Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, *Job-monitor 2016*, http://www.jobmbo.nl/wp-content/uploads/2016/06/JOB-monitor-rapport-2016.v2-web.pdf. Geraadpleegd op 23 juni 2016.

Kennisnet, 2014
Kennisnet, *LVB-jeugd en de risico's van sociale media*, 2014, https://www.kennisnet.nl/artikel/licht-verstandelijk-beperkte-jongere-vaak-slachtoffer-sociale-media/. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Kennisnet, 2015a
Kennisnet, *Onderwijs draagt nauwelijks bij aan digitale geletterdheid*, Kennisnet, 12 augustus 2015, https://www.kennisnet.nl/artikel/onderwijs-draagt-nauwelijks-bij-aan-digitale-geletterdheid/. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Kennisnet, 2015b
Kennisnet, Social media in het speciaal onderwijs, 2015, http://socialemediainhetso.kennisnet.nl/. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Kennisnet 2015c
Kennisnet, Alle privacyhulpmiddelen voor scholen op een rij, Kennisnet 2015, https://www.kennisnet.nl/artikel/alle-privacyhulpmiddelen-voor-scholen-op-een-rij/. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Kennisnet, 2015d
Kennisnet, 'Digitale geletterdheid Nederlandse leerlingen is een mythe', Kennisnet, 2015, https://www.kennisnet.nl/artikel/digitale-geletterdheid-nederlandse-leerlingen-is-een-mythe/. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Kinderombudsman 2016a
Kinderombudsman, *Kinderombudsman: Zwarte Piet vraagt om aanpassing*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2016.

Kinderombudsman 2016b
Kinderombudsman, *Wie moet betalen voor digitale leermiddelen?*, https://www.dekinderombudsman.nl/70/ouders-professionals/nieuws/wie-moet-betalen-voor-digitale-leermiddelen/?id=655. Geraadpleegd op 26 oktober 2016.

Kinderombudsman, 2015
Kinderombudsman, *Werkt passend onderwijs? Stand van zaken een jaar naar dato*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2015.

Kinderombudsman, 2013
Stam, J. & Vreeburg-Van der Laan, E.J.M., *Van Leerplicht naar Leerrecht. Adviesrapport over waarborging van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*, Den Haag: De Kinderombudsman, 2013.

Kuiper, Van Loon-Dikkers & Ledoux, 2015
Kuiper, E.J., Van Loon-Dikkers, A.L.C. & Ledoux, G., *Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs; Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2015.

Kuyper, 2015
L. Kuyper, *Jongeren en seksuele oriëntatie. Ervaringen van en opvattingen over lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele jongeren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel planbureau 2015.

Liefaard, Doek & Verkroost, 2016
Liefaard, T., Doek, J. & Verkroost, D., 'Vrijstelling van school en de rechten van het kind; Vrijstelling op grond van artikel 5 sub b Leerplichtwet bezien vanuit kinderrechtenperspectief', *NJB* 2016/297.

Luyten, Veen, Meelissen, 2015
Hans Luyten, Duco Veen en Martina Meelissen, De relatie tussen leerling- en schoolkenmerken en digitale geletterdheid van 14-jarigen: secundaire analyses op de data van ICILS-2013, Universiteit Twente, 2015.

Mediawijzer, 2016
Geopend: Stimuleringsregeling 2016 gericht op kwetsbare kinderen en jongeren, Mediawijzer, https://www.mediawijzer.net/geopend-stimuleringsregeling-2016-gericht-op-kwetsbare-kinderen-en-jongeren/. Geraadpleegd op 20 oktober 2016.

Meelissen, Punter, Drent, 2014
M R M Meelissen, R A Punter, M Drent, Digitale geletterdheid van leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs, Nederlandse resultaten van ICILS-2013, november 2014.

Mertens, 2015
Mertens, H., 'Geschillencommissies in het Nederlandse onderwijs en het gelijk van een goed gesprek', *Nederlands-Vlaams tijdschrift voor mediation en conflictmanagement 2015* (19), 2.

Monitor Media en Jeugd, 2015
Monitor Media en Jeugd, Stichting Kennisnet, Mediawijzer.net, 2015, https://www.kennisnet.nl/fileadmin/kennisnet/publicatie/jeugd_media/Kennisnet_Monitor_Jeugd_en_media_2015.pdf.

Movisie, 2015
H. Felten & M. Boote, *Handreiking LHBT-Emancipatie*, i.o.v. Movisie, Utrecht: november 2015.

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, 2016
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Bijlage Nieuwe voortijdig schoolverlaters Covenantjaar 2014-2015; Voorlopige cijfers, Den Haag 2016, http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/cijferbijlage/VSV-Cijferbijlage_2016.pdf. Geraadpleegd op 20 juni 2016.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Brochure Schoolkosten en Onderwijstijd*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014.

Negende voortgangsrapportage, 2016
Negende voortgangsrapportage, *Passend onderwijs*, juni 2016.

NJI, 2015
Cijfers over pesten, NJI, oktober 2015, http://www.nji.nl/Cijfers-over-pesten. Geraadpleegd op 12 oktober 2016.

NJI, 2016
Meer kennis nodig over mediagebruik lvb-jeugd, NJI, maart 2016,
http://www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-over-de-jeugdsector/2016/Meer-kennis-nodig-over-mediagebruik-lvb-jeugd.
Geraadpleegd op 22 september 2016.

Notten, 2013
N Notten, Leesopvoeding en onderwijssucces in de moderne samenleving, in: D Schram (red.), De aarzelende lezer over der streep, pp. 187-206, http://nnotten.nl.server3.starthosting.nl/attachments/File/Hoofdstuk_NNotten_uit_Aarzelende_Lezer.pdf.
Geraadpleegd op 22 september 2016.

NVO, NIP, 2016
Resultaten NVO- en NIP-enquête 'Privacy in het onderwijs', NVO/NIP, mei 2016, https://www.nvo.nl/bestanden/Bestanden%20nieuwe%20website%202015%20-%202016/Dossier-onderwijs/6743-1/Resultaten%20NVO%20en%20NIP%20enquete%20mei%202016.pdf

OCW 2016
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Zorgplicht sociale veiligheid leerlingen op school*, 2016.
file://vuwnas02/leeuwencmmvan/My%20Documents/zorgplicht-sociale-veiligheid-op-school.pdf Geraadpleegd op 12 oktober 2016.

OCW 2016
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Vertrouwensinspecteurs*, 2016.
https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vertrouwensinspecteurs. Geraadpleegd op 13 oktober 2016.

OECD 2016
OECD, *Netherlands 2016 Foundations for the Future*, *Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing, Parijs: 2016.

Onderwijsconsulenten, 2016
Onderwijsconsulenten, https://onderwijsconsulenten.nl. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

Onderwijsgeschillen, 2016
Onderwijsgeschillen, https://onderwijsgeschillen.nl/commissie/geschillencommissie-passend-onderwijs-gpo Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

Onderwijs2032, 2016
Digitale geletterdheid, Eindadvies Platform Onderwijs2032, http://onsonderwijs2032.nl/digitale-geletterdheid/. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Onderwijsinspectie, 2016
Persbericht Onderwijsinspectie: kansenongelijkheid groeit, 13 april 2016,
https://www.destaatvanhetonderwijs.nl/actueel/nieuws/2016/04/13/persbericht. Geraadpleegd op 22 september 2016.

Van Nispen & Zoontjens 2016
Van Nispen, C. & Zoontjens, P., 'Passend onderwijs, een kleine twee jaar verder', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid 2016*, jrg. 28, nr. 1.

Panteia 2015
S. Bouma & L. De Ruig, *Moslimdiscriminatie in het voortgezet*, *Een onderzoek onder docenten*, i.o.v. Anne Frank Stichting en FORUM, Panteia, Zoetermeer: 2015.

Passend Onderwijs, 2016a
Passend Onderwijs, http://www.passendonderwijs.nl. Geraadpleegd op 20 juli 2016.

Passend Onderwijs, 2016b
Passend onderwijs, https://www.passendonderwijs.nl/wpcontent/uploads/2016/03/Brochure_op-weg-naar-nieuw-beleid-lwoo_def.pdf. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

Passend Onderwijs, 2016c
Passend Onderwijs, https://www.passendonderwijs.nl/brochures/stroomschema-zorg-op-school-2/. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

RMC Net, 2016
RCM Net, http://www.rmcnet.nl/, Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

RCN, 2016
Rijksdienst Caribisch Nederland, *Vijfde Voortgangsrapportage Jaar 2015 inzake de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in Caribisch Nederland*, Bonaire: april 2016.

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.

Rijksoverheid, 2016a
Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 20 juli 2016.

Rijksoverheid, 2016b
Rijksoverheid, Geen leerlinggebonden financiering (lgf of rugzak) meer, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/inhoud/leerlinggebonden-financiering-lgf-of-rugzak-verdwijnt. Geraadpleegd op 12 oktober 2016b.

Rijksoverheid, 2016c
Rijksoverheid, Veilig leren en werken in onderwijs, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veilig-leren-en-werken-in-het-onderwijs/inhoud/veiligheid-op-school. Geraadpleegd op 12 oktober 2016b.

Programmeren in het PO, 2016
Programmeren in het PO, http://maken.wikiwijs.nl/74282/Programmeren_in_het_PO, Geraadpleegd op 22 september 2016.

PWC, 2014
PWC, *Nulmeting Privacy & Beveiliging Primair en Voortgezet Onderwijs, in opdracht van het Ministerie van OCW*, Amsterdam: PWC, 2014.

SCP, 2014
Sociaal Cultureel Planbureau, *Ervaren discriminatie in Nederland*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, 2014, p.23.

SCP, 2015
Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*, Den Haag: 2015.

Smeets, 2011
Smeets, E., *Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg*, ITS: Radboud Universiteit Nijmegen 2011.

Smeets, 2015
Smeets, E., Onderwijs aan jongeren in gesloten instellingen, *Jeugdrecht in Praktijk*, nr. 2, 2015.

Smeets e.a., 2015
Smeets, E. e.a., *Passende competenties voor passend onderwijs. Onderzoek naar competenties in het basisonderwijs*, Nijmegen: ITS, 2015.

Sperling & Wigger, 2016
Sperling, J. & Wigger, A.M.T., 'De Tijdelijke landelijke commissie toelating en verwijdering: een blijvertje!', *School en Wet* 2016, jrg. 96, nr. 3.

Steunpunt Passend Onderwijs, 2016
Steunpunt, Passend Onderwijs, http://www.steunpuntpassendonderwijs.nl. Geraadpleegd op 18 augustus 2016.

Techniekpact, 2016
Techniekpact, *Staatssecretaris Dekker trapt Actieplan 'kiezen voor technologie*,
http://www.techniekpact.nl/staatssecretaris-dekker-trapt-actieplan-kiezen-voor-technologie-af/.
Laatst geraadpleegd op 20 oktober 2016.

Thio e.a., 2015
Thio, S., Bos, H., Wormgoor, T. en Kaufmann, Ervaren stigmatisering on- der transgenderjongeren in Nederland, *Pedagogiek*.
25e jaargang, 2, 2015.

UNICEF, 2015
UNICEF, Educatie over rechten vast onderdeel op scholen,
https://www.unicef.nl/nieuws/berichten/2015/06/educatie-over-rechten-vast-onderdeel-op-scholen/.
Geraadpleegd op 14 oktober 2016.

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

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, 2003
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child* (CRC/GC/2003/5), 27 november 2003.

VN-Kinderrechtencomité, 2001
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment nr. 1, The aims of education* (CRC/GC/2001/1), 17 april 2001.

Waag, 2016
Waag, *Cryptokids*, http://waag.org/nl/project/cryptokids. Geraadpleegd op 22 september 2016.

WE CAN YOUNG, 2016
WE CAN YOUNG, http://www.wecanyoung.nl/nieuws/we-can-young-goes-caribbean-stand-van-zaken. Geraadpleegd op 16 augustus 2016.

Zesde voortgangsrapportage, 2014
Zesde voortgangsrapportage, *Passend onderwijs*, november 2014.

Zevende voortgangsrapportage, 2015
Zevende voortgangsrapportage, *Passend onderwijs*, juni 2015.

Officiële publicaties

Kamerstukken II 2015/16, 31 293 nr. 278
Kamerstukken II 2015/16, 31 568, nr. 173
Kamerstukken II 2014/15, 26695, nr. 99
Kamerstukken II 2014-15, 26695 nr. 100
Kamerstukken II 2014/15, 27923, nr. 188
Kamerstukken II 2014/15, 27923/29 240, nr. 196
Kamerstukken II 2014/15, 31293, nr. 267
Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 166
Staatsblad 2015, 55
Staatsblad 2015, 149
Staatsblad 2015, 282

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, 2013
ACVZ, *Waar een wil is, maar geen weg: Een advies over de verdragsrechtelijke bescherming van staatlozen in Nederland*, Den Haag: ACVZ, 2013.

Bakirhan, 2015
C. Bakirhan, 'Het recht op onderwijs aan kinderen zonder papieren', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht* 2015, nr. 34, p. 194-205.

Beltman & Zijlstra, 2013
D. Beltman & E. Zijlstra, 'De doorwerking van 'het belang van het kind' ex artikel 3 VRK in het migratierecht: Vanuit een bottom-up benadering op weg naar een top-down toepassing', *Journaal Vreemdelingenrecht* 2013, nr. 4, p. 286–306.

Bruin & Kok, 2015
R. Bruin & S.G. Kok, 'Het Kind in de Asielprocedure', *Asiel & Migrantenrecht*, nr. 4, 2015, p. 172-177.

CBS, 2016
CBS, *Een op vijf minderjarige asielzoekers alleenstaand*, 30 juni 2016, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/26/een-op-vijf-minderjarige-asielzoekers-alleenstaand. Geraadpleegd op 22 september 2016.

CRM, 2016
College voor de Rechten van de Mens, *Aanbevelingen Mensenrechten in de Noodopvang Heumensoord, 10 februari 2016*, https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/36372. Geraadpleegd op 21 september 2016.

CRM, 2015
College voor de Rechten van de Mens, *Aanbevelingen Mensenrechten in (tijdelijke) opvanglocaties voor asielzoekers en vluchtelingen*, 8 december 2015, https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/36221. Geraadpleegd op 21 september 2016.

CRM, 2014b
College voor de Rechten van de Mens, *Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen*, Utrecht: CRM, 2014b.

CRM, 2014
College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien?*, Utrecht: CRM, 2014.

Defence for Children & Unicef, 2016
Defence for Children & Unicef, *Jaarbericht Kinderrechten 2016*, Den Haag/Leiden, 2016.

Dienst Justitiële Inrichtingen, 2016
Dienst Justitiële Inrichtingen, https://www.dji.nl/Organisatie/Locaties/Detentiecentra/GGV-Zeist/. Geraadpleegd op 21 september 2016.

EC, 2016
EC: *Fourth Report on Relocation and Resettlement, COM (2016) 416 final*, Strasbourg: EC, 2016.

EC, 2015
EC, *Commission Recommendation of 15 december 2015 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey* (C(2015)9490), Strasbourg: EC, 2015.

EC: DG Migration and Home Affairs, 2015
EC: DG Migration and Home Affairs, *Evaluation of the Dublin III Regulation. Final report*, Brussels: EC, 2015.

EC: Facility for Refugees in Turkey, 2016
EC, *Factsheet financing of the facility for refugees in Turkey*, Strasbourg, 2016.

EMN, 2015
EMN, *Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway*, Brussels: EMN, 2015.

ENOC, 2016
ENOC Taskforce Children on the Move 2016, *Safety and fundamental rights at stake for children on the move. Call for the EU and European countries to implement a child rights perspective in the reception of migrating children*, Amsterdam/Stockholm: ENOC, 2016.

ER, 2015
Europese Raad, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20, 000 persons in clear need of international protection*, Brussels: ER, 2015.

EU-Turkey: Joint Action Plan, 2015
EU-Turkey, *EU-Turkey Joint Action Plan*, 15 oktober 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm, Brussels: 2015. Geraadpleegd op 21 september 2016.

EU-Turkey: Statement, 2016
EU-Turkey, *EU -Turkey Statement*, press release 144/16, 18 maart 2016, Brussels, 2016.

FRA, 2015
FRA, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union. With a particular focus on their role in responding to trafficking*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

Geen Kind in de Cel, 2014
Geen Kind in de Cel, "*Papa, hebben we iets ergs gedaan?" Kinderen en ouders in vreemdelingendetentie*, Coalitie geen Kind in de Cel, 2014.

Groenendijk & Slingenland, 2016
K. Groenendijk en L. Slingenland, 'Onthouden dagvergoeding aan asielzoekers in noodopvang is onwettig. Niet bij brood alleen', *Asiel & Migrantenrecht* 2016-3, p. 112-114.

Grütters & Van Os, 2013
C. Grütters & C. Van Os, 'Het ene gewortelde kind is het andere wél. Over de uitsluiting van niet-asielkinderen bij het Kinderpardon', *Asiel & Migrantenrecht*, 2013, p. 312-319.

Van der Heijden e.a., 2015
P.G.M. van der Heijden e.a., *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen*, WODC: Utrecht 2015.

Human Rights Watch, 2016
Human Rights Watch, *Hotspots, Unsafe, Unsanitary*, 19 mei 2016
https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary. Geraadpleegd op 21 september 2016.

Inspectie Jeugdzorg, 2012
Inspectie Jeugdzorg, *Onderzoek naar grootschalige opvang, proceslocaties*, Utrecht, November 2012, p. 9,
https://www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/Onderzoek%20naar%20%20Grootschalige%20Opvang%20AMVs%20op%20de%20proceslocaties.pdf. Geraadpleegd 21 september 2016.

Inspectie Jeugdzorg, 2016
Inspectie Jeugdzorg, *De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, 2016.

Kalverboer & Beltman, 2014
M.E. Kalverboer & D. Beltman, 'General Comment 14 in vreemdelingenprocedures', *Familie- en Jeugdrecht* 2014, nr. 7/8, 187-193.

De Kinderombudsman, 2016
Kinderombudsman, *Wachten op je toekomst, kinderen in de noodopvang in Nederland*, februari 2016,
https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/36372. Geraadpleegd op 21 september 2016.

De Kinderombudsman, 2015
De Kinderombudsman, KOM001/2015, 2015.

De Kinderombudsman, 2013
De Kinderombudsman, *Gezinshereniging, Beleid en Uitvoering 2008-2013*, 2013.

De Kinderombudsman, 2012
De Kinderombudsman, *Wachten op je toekomst, Adviesrapport over de positie van en toelatingscriteria voor vreemdelingenkinderen*, Advies: KOM2A/2012, 2012.

Klaassen, 2015
M.A.K. Klaassen, *The Right to Family Unification: Between Migration Control and Human Rights*, Faculteit der Rechtsgeleerdheid: Leiden 2015, Meijers-reeks nr. 257, p. 374-378.

Klaassen & Lodder, 2016
M.A.K. Klaassen en G.G. Lodder, 'Kroniek gezinshereniging', *Asiel & Migrantenrecht* 2016/1, p. 31-42.

Klaassen & Rijpma, 2016
M.A.K. Klaassen en & J.J. Rijpma, *Vluchtelingencrisis, gezinsleven en het risico van een race-to-the bottom*, *Asiel & Migrantenrecht* 2016/6/7, p. 316-321.

Kloosterboer, 2009
K. Kloosterboer, *Kind in het Centrum, Kinderrechten in Asielzoekerscentra*, Den Haag: Unicef, 2009.

Kok, 2016
S. Kok, 'Welke rol vervult het Dublinsysteem? Over de weerbarstige praktijk', *A&MR* 2016, p. 6-7.

Kok, 2015
S. Kok, *Kind en Mensenhandel in het Vreemdelingenrecht*, Leiden: 2015.

Kromhout, Kloppenburg & van Doorn, 2015
M. Kromhout, R. Kloppenburg & L. van Doorn, 'Kinderen buiten beeld. De leefsituatie van ongedocumenteerde kinderen in Nederland', *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*. 24(1), pp. 4–23.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016
Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2015*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016.

NRM, 2016
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Zicht op Kwetsbaarheid, Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van het kind voor mensenhandel*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2016.

NRM, 2016b
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, 2016.

NRM, 2016c
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, '*Aandacht voor mensenhandel neemt af*, https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2016/aandacht-voor-mensenhandel-neemt-af.aspx. Geraadpleegd op 21 september 2016.

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

Nationale Ombudsman, CRM & ACV, 2015
Nationale Ombudsman, CRM & ACV, *Medische zorg aan ongedocumenteerden: aanbevelingen*, https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/36258. Geraadpleegd op 21 september 2016.

Nielsen e.a., 2008
S. Nielsen e.a., 'Mental health among children seeking asylum in Denmark – the effect of length of stay and the number of relocations: a cross-sectional study', *BMC Public Health* 2008, 2:293.

Rodrigues & van Os, 2013
P.R. Rodrigues & C. van Os, 'Op de hurken, Naar een kinderrechtenperspectief in het vreemdelingenrecht', *NJCM-Bulletin* 2013, nr. 4, p. 545-560.

Rodrigues & Spronck- Van der Meer, 2012
P.R. Rodrigues & S.I. Spronck-Van der Meer, 'Gezinslocaties en het recht op gezondheid van minderjarige vreemdelingen', *Asiel & Migrantenrecht* 2012, nr. 10, p. 536-542.

Strik, 2014
T. Strik, 'Richtsnoeren Gezinshereniging en de gevolgen voor de Nederlandse praktijk', *Asiel & Migrantenrecht* 2014/10, p. 403-153.

Stein, 2015
J. Stein, 'Het VN-Kinderrechtenverdrag en het voorkomen van staatloosheid bij geboorte', *Asiel&Migrantenrecht* 2015, nr. 8, p. 327-333.

Swider & Vlieks, 2016
K.J. Swider en C. Vlieks, 'Discriminatie van staatloze kinderen zonder wettig verblijf', *Asiel&Migrantenrecht* 2016, nr. 4, p. 168-174.

Ullersma, 2015
C.J. Ullersma, 'Kritische bespreking van de Afdelingsuitspraken over het Kinderpardon: Een potje Afdelingspolitiek', *Asiel & Migrantenrecht* 2015, nr. 3, p. 116-123.

UNHCR, 2015
UNHCR, *Global trends. Forced displacement in 2015*, Genève: UNHCR, 2015.

UNICEF, Defence for Children & ECPAT, 2013
UNICEF, Defence for Children & ECPAT, *Beter beschermd in de B8/3. Een duurzame oplossing voor minderjarige buitenlandse slachtoffers mensenhandel*, Leiden & Den Haag, 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.

Werkgroep Kind in AZC, 2014
Werkgroep Kind in AZC, *Het is hier in één woord gewoon...stom*, Werkgroep Kind in AZC, 2014.

Werkgroep Kind in AZC, 2014
Werkgroep Kind in AZC, *Ontheemd, De Verhuizingen van Asielzoekerskinderen in Nederland*, Werkgroep Kind in AZC 2013.

Werner & Goeman, 2015
J. Werner & M. Goeman, *Gezinnen in de knel. Een analyse van het belang van het kind in het Europese en Nederlandse gezinsmigratiebeleid*, Utrecht: Defence for Children,e.a. 2015.

Werner & Ullersma, 2013
J. Werner & C.J. Ullersma, 'De Regeling langdurig verblijvende kinderen: Tussen pardon en kinderrecht', *Asiel & Migrantenrecht* 2013, nr. 9, p. 468-476.

Officiële publicaties
Kamerstukken II 2010/11, 270 62, nr. 68
Kamerstukken II 2012/13, 27 062, nr. 75
Kamerstukken II 2012/13, 27062, nr. 88
Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1605
Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1721
Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1827
Kamerstukken II 2013/14, 19 637, nr. 1889
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1917
Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2051
Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 2020
Kamerstukken II 2013/14, 27 062, nr. 95
Kamerstukken II 2013/14, 27 062, nr. 99
Kamerstukken II 2013/14, 33 953, nr. 2
Kamerstukken II 2014/15, 32 175, nr. 57
Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2086
Kamerstukken II 2015/16, 32 005, nr. 8
Kamerstukken II 2015/16, 27 062, nr. 103
Kamerstukken II 2015/16, 28 638, nr. 98
Kamerstukken II 2015-16, 19 637, nr. 2219

Aanhangsel Kamerstukken II 2014/15, nr. 2852
Aanhangsel Handelingen II 2015/156, nr. 477
Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2450
Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3430
Werkinstructie 2015/4, 9 oktober 2015

Nationale regelgeving

Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015
https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2015/20151127-bestuursakkoord-asiel.pdf, geraadpleegd op 21 september 2016
Wet tegengaan huwelijksdwang, Staatsblad 2015, 354.

Europese regelgeving

Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van Europa van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland, L 239,146.
Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland,
L 248/80.
Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210 definitief.

Nationale rechtspraak

HR 11 september 2012, JV 2012/458 m.nt. Slingenberg
ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:20141788, *AB* 2014/288 m.nt. Rodrigues
ABRvS 22 oktober 2014, *AB* 2015/41 m.nt. Rodrigues
ABRvS 10 maart 2015, *JV* 2015/116
ABRvS 20 mei 2015, *AB* 2015/268 m.nt. Rodrigues
ABRvS 29 juni 2015, *AB* 2016/83 m.nt. Rodrigues
Rb. Den Haag zp Middelburg, 9 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:4718
Rb. Den Haag, 11 maart 2015, JV 2015/158

Europese rechtspraak

HvJEU 4 maart 2010, C-578/08 (*Chakroun*)
HvJEU 8 maart 2011, C-34/09, (*Zambrano*)
HvJEU 10 juni 2013, C-648/11 (*MA en anderen t. Secretary of State for the Home Department*)
HvJEU 9 juli 2015, C-153/14 (*K. & A.*)
EHRM 10 april 2012, appl. no. 46099/06 en 46699/06 (*Ellis and Simms and Martin v. the United Kingdom*)
EHRM 3 oktober 2014, appl.no. 12738/10 (*Jeunesse t. Nederland*)
EHRM 4 november 2014, appl.no. 29217/12 (*Tarakhel t. Zwitserland*)

Bronnen slotbeschouwing

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.

Bureau Bartels, 2016
Bureau Bartels, *Vervolgonderzoek naar Kindpakketten*. Amersfoort: 2016.

CBS, 2016a
CBS, *Welvaart in Nederland*, Den Haag/Heerlen: CBS, 2016

CBS, 2016b
CBS, *Een op vijf minderjarige asielzoekers alleenstaand*, 30 juni 2016, https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/26/een-op-vijf-minderjarige-asielzoekers-alleenstaand. Geraadpleegd op 22 september 2016.

CBS, 2015a
CBS, Statline, *Jongeren met meerdere vormen van jeugdzorg; kenmerken, (jeugdzorg)regio*. Geraadpleegd op 5 augustus 2016.

CBS, 2015b
CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2015*, Den Haag: CBS, 2015.

CBS, 2015c
CBS, StatLine, *Verdachten; delictgroep, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering*. Geraadpleegd op 12 juli 2016.

CBS, 2015d
CBS, StatLine, *ICT gebruik van personen naar persoonskenmerken*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CBS 2014a
CBS, StatLine. Laag en langdurig laag inkomen; personen in particuliere huishoudens. Geraadpleegd op 15 juli 2016

CBS, 2014b
CBS, StatLine, *Bevolkingsontwikkeling Caribisch Nederland; geboorte, sterfte, migratie*. Geraadpleegd op 11 juli 2016.

CRM, 2014b
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

DJI, 2016
Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal (2011-2015). De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, Den Haag: DJI, 2016.

Euser e.a., 2013

Euser e.a., *De Prevalentie van Huiselijk Geweld in Nederland in 2010*, Leiden: Centrum voor Gezinsstudies, Universiteit Leiden: 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2015*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016.

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, 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.

Officiële publicaties

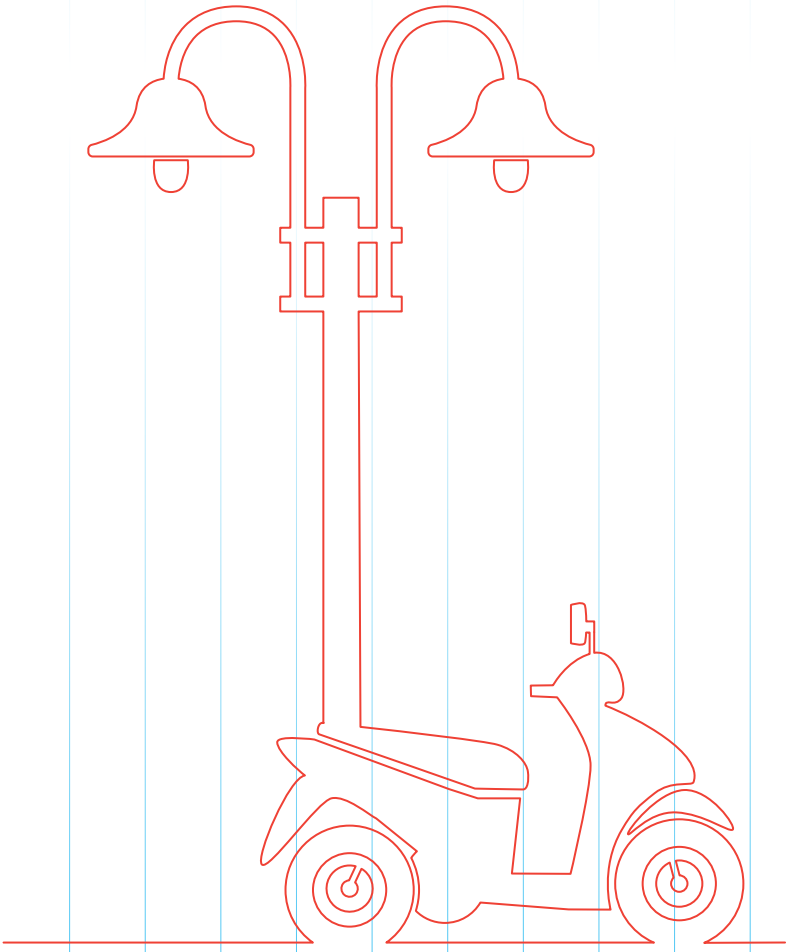
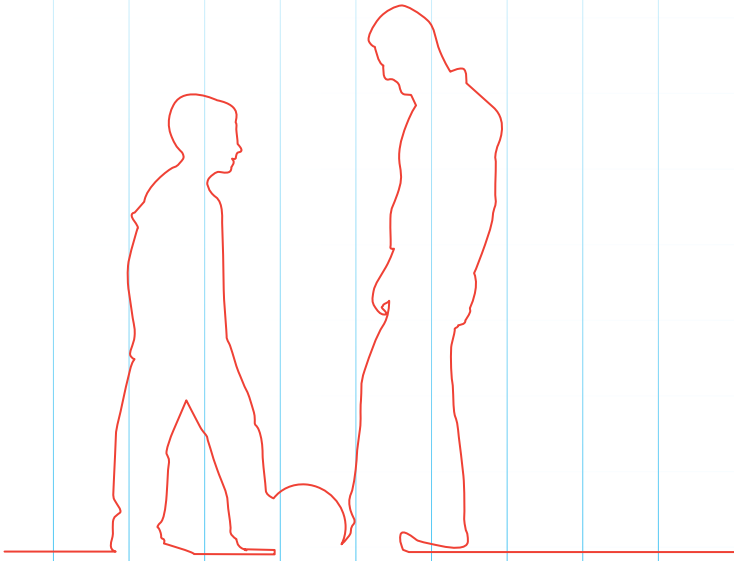
Kamerstukken II 2014/15, 26695, nr. 100, bijlage
Kamerstukken II 2015/16, 26695, nr. 108, bijlage
Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2751)

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
AKJ	Advies- en Klachtenbureau
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMC	Amsterdam Medisch Centrum
AMHK	Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AO	Algemeen Overleg
ASR	Wet Adolescentenstrafrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZC	Asielzoekerscentrum
BBFC	British Board of Film Classification
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BJJ	Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen
BKR	Beroepskracht-kindratio
BLIK	Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming
BMR	Bof, Mazelen en Rodehond
BO	Beschermde Opvang
BOF	Bits of Freedom
BOPZ	Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BSO	Buitenschoolse Opvang
BPR	Wet Basisregistratie Personen
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BW	Burgerlijk Wetboek
CA	Centrale Autoriteit
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid
Centrum IKO	Centrum Internationale Kinderontvoering
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CN	Caribisch Nederland
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COC	Federatie van Nederlandse Verenigingen tot Integratie van Homoseksualiteit COC Nederland
COL	Centrale Ontvangstlocatie
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
CORV	Collectieve Opdracht Routeer Voorziening
CPZ	College Perinatale Zorg
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CSG	Centrum voor Seksueel Geweld

CVP	Coördinatoren Vermiste Personen
DHW	Drank- en Horecawet
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
DKTP	Difterie, Kinkhoest, Tetanus en Polio
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EC	Europese Commissie
ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EOZ	Expertisecentra voor Onderwijszorg
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FPKM	Forensische Polikliniek Kindermishandeling
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GBM	Gedragsbeïnvloedende maatregel
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GLO	Gezinslocatie
GSA	Gay Straight Alliance
Halt	Het Alternatief
HKOV	Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980
HR	Hoge Raad
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ID	Identiteitsdocument
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IV&J	Inspectie Veiligheid en Justitie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISK	Internationale Schakelklas
ITB	Intensieve Traject Begeleiding
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
LBVP	Landelijk Bureau Vermiste Personen
JGCN	Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland
JGZ	Jeugdgezondheidzorg
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
JLI	Jeugd in Lage Inkomensbuurten
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
KSG	Kinderen Sportief op Gewicht
KWE	Kleinschalige Wooneenheid
KWG	Kinderwoongroep
LECK	Landelijk Expertise Centrum Kindermishandeling
LBVP	Landelijk Bureau Vermiste Personen
LHBTI	Personen die lesbische, homoseksuele of biseksuele gevoelens hebben, personen die transgender zijn en personen met een inter-sekse conditie
LVB	Licht Verstandelijke Beperking

LHV	Landelijke Vereniging Huisartsen
LZA-LP	Regeling late Zwangerschapsafbreking en Levensbeëindiging bij Pasgeborenen
LOVF	Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht
MB	Meervoudige Beperking
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MvT	Memorie van Toelichting
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
NCKO	Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NIDAA	Nederlands Instituut voor de Documentatie van Anoniem Afstanddoen
NICAM	Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
NJr	Nationale Jeugdraad
NNGB	Nederlandse Norm Gezond Bewegen
No	Nationale ombudsman
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
NRO	Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek
NVK	Nederlandse Vereniging Kindergeneeskunde
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OBJD	Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie
OCN	Onderwijsagenda van Caribisch Nederland
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
PGB	Persoonsgebonden budget
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PO	Primair Onderwijs
POL	Proces-opvanglocatie
Rb	Rechtbank
REC	Regionaal Expertisecentrum
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RTE	Regionale Toetsingscommissie Euthanasie
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RVP	Rijksvaccinatieprogramma
RWN	Rijkswet op het Nederlanderschap
SBB	Sport en Bewegen in de Buurt
SBO	Speciaal basisonderwijs
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SVP	Specialisten Vermiste Personen
SVP-CN	Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland
SHG	Steunpunt Huiselijk Geweld
SIB	Slachtoffer in Beeld

SIS	Schengen Informatie Systeem
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
Sr	Wetboek van Strafrecht
STP	Scholings- en trainingsprogramma
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tbs	Terbeschikkingstelling
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Unicef	United nations children's fund
VB	Verstandelijke Beperking
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemelingencirculaire
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VFAS	Vereniging voor Familierechtadvocaten en Scheidingsmediators
VGB	Verklaring van geen bezwaar
VGV	Vrouwelijke Genitale Verminking
VN	Verenigde Naties
VN-Comité	VN-Comité voor de Rechten van het Kind / Kinderrechtencomité
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
(V)SO	(Voortgezet) Speciaal Onderwijs
Vsv'er	Voortijdig schoolverlater
VT	Veilig Thuis
VVAK	Vereniging Vertrouwensartsen Kindermishandeling
Vw	Vreemdelingenwet
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wjz	Wet op de Jeugdzorg
Wlz	Wet langdurige zorg
WMO	Wet maatschappelijke opvang
WKO	Wet Kinderopvang
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WVGGZ	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
ZSM	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht mogelijk
ZVK	Zorgverzekeringskantoor Caribisch Nederland
Zvw	Zorgverzekeringswet

Wij laten van je horen.