

Aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Korte Voorhout 8
2511 EK Den Haag

Betreft: Reactie NJCM op oproep tot meedenken over mogelijke adviesonderwerpen voor het strategisch meerjarenprogramma

Leiden, 6 juni 2024

Geachte leden van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

Met deze brief reageert het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten (hierna: NJCM) op de oproep van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) om mee te denken over mogelijke adviesonderwerpen voor het strategisch meerjarenprogramma van de RSJ. Kinderen en jongeren hebben in het Nederlandse staatsbestel geen eigen stem en geen eigen vertegenwoordiging. Zij zijn daarin afhankelijk van hun ouders en verzorgers, ervaringsdeskundige volwassenen en maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor het belang van het kind. Het NJCM staat voor het beschermen van mensenrechten en het toezien op de naleving van kinderrechten door de Nederlandse overheid. De werkgroep Jeugdrecht van het NJCM zet zich in voor het belang van het kind. Het NJCM biedt de RSJ hierbij onze aanbevelingen aan ter aanvulling van het adviesprogramma van de RSJ, vanuit de wens en de gedachte dat de RSJ deze aanbevelingen opneemt in het strategisch meerjarenprogramma. Wij beogen met deze aanbevelingen bij te dragen aan actuele, betekenisvolle adviezen van de RSJ opdat die leiden tot het bevorderen van kinderrechten in beleid, wet- en regelgeving, met doorwerking in de praktijk.

A. Actualiteit I – omdraaiing van de bewijslast in jeugd(beschermings)zaken

Op 11 maart 2024 verscheen het onderzoeksrapport ‘Eenzaam gesloten’ (hierna: rapport)¹ over kinderen in de gesloten jeugdzorg. Dit rapport is opgesteld door Jason Bhugwandass (hierna: Jason), een ervaringsdeskundige jongere die zelf gesloten geplaatst zat in een zogenaamde ZIKOS-instelling². ZIKOS staat voor ‘Zeer Intensieve Kortdurende Observatie- en Stabilisatieafdeling (hierna ZIKOS-instelling). Jason heeft de ervaringen van 51 jongeren opgetekend, die eveneens in een gesloten jeugdzorginstelling verbleven³.

¹ ‘Eenzaam gesloten: onderzoek ZIKOS van Jason’, [Expex.nl](https://www.expex.nl), 11 maart 2024, www.expex.nl, (zoeken op: onderzoeksrapport over ZIKOS-afdelingen).

² ZIKOS maakt onderdeel uit van JeugdzorgPlus: een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan kinderen en jongeren voor wie lichtere vormen van hulpverlening niet voldoende zijn, omdat ze zonder behandeling voor zichzelf of hun omgeving een risico vormen’ [Jeugdzorgnederland.nl](https://www.jeugdzorgnederland.nl), geraadpleegd op 31 mei 2024, www.jeugdzorgnederland.nl (zoeken op: gesloten jeugdhulp, jeugdzorgplus).

³ Aan het onderzoek van Jason deden 51 participanten mee. Allen, op één participant na, zijn in de periode vanaf 2015 in een ZIKOS-instelling geplaatst. 34 jongeren zijn op locatie Harreveld geplaatst, 15 op locatie Zetten. Twee jongeren zijn op beide locaties geplaatst.
Zie noot 1, p.6.

Zijn rapport is onthutsend en legt (wederom) een ernstig falen in de gesloten jeugdzorg van de overheid bloot. Het rapport van Jason laat zien dat de overheid is tekortgeschoten⁴ in de bescherming van deze groep kwetsbare kinderen en jongeren.

Jasons rapport kaart tevens aan dat de (doorleefde) ervaring van de kinderen zelf, hun (terechte) kritiek en feedback, sneller moeten leiden tot signalering van bestaande knelpunten in de gesloten jeugdzorg of tot (actie)onderzoek. Te vaak en te makkelijk wordt fundamentele tegenspraak en kritiek op het systeem door de sector, de betreffende instellingen of door (vertegenwoordigers van) jeugdzorgprofessionals afgedaan als zijnde incidenten. Het rapport van Jason toont juist aan dat een melding nooit geïnterpreteerd of afgedaan mag worden als een incident, maar juist gezien moet worden als een signaal van een groter probleem.⁵

Ook in andere situaties zijn kinderen overgeleverd aan volwassenen die onmachtig zijn of niet altijd het beste met het kind voor hebben. Deze kinderen worden niet gezien en niet gehoord en groeien op in onveiligheid, zoals de schrijnende situatie, die recent in Vlaardingen aan het licht is gekomen, laat zien. Het 10-jarige meisje bleek op school meerdere keren te hebben aangegeven dat ze in het pleeggezin werd mishandeld. Ook sprak zij vreemden aan op straat en in de supermarkt.⁶ Niemand greep in, niemand nam haar serieus, totdat zij, uiteindelijk zwaargewond, in het ziekenhuis terecht kwam. Kinderen zijn afhankelijk van volwassenen. Volwassenen moeten de ervaringen van kinderen serieus nemen. Het 10-jarig meisje was niet beschermd tegen geweld, noch heeft zij bescherming gevonden in het recht.

Het rapport van Jason en de situatie van het 10-jarige Vlaardingse meisje maken op indringende wijze duidelijk dat instellingen én de overheid te lang blind blijven voor signalen van misstanden die door kinderen en jongeren worden aangegeven. Als de ernst van sommige misstanden eerder was doorgedrongen tot de verantwoordelijke instellingen, had veel leed voorkomen kunnen worden. In navolging hiervan stelt het NJCM voor om te laten onderzoeken of de bewijslast kan worden omgedraaid, wanneer kinderen of jongeren een of meer misstanden of zeer negatieve ervaringen delen. Hiermee wordt tot uitgangspunt genomen dat kinderen en jongeren die melding doen van misstanden geloofd worden, tenzij het tegendeel bewezen kan worden door de instelling of (pleegzorg)opvang waar de misstanden hebben plaatsgevonden.

Het NJCM beveelt de RSJ aan om onderstaande aanbevelingen onderwerp van onderzoek te maken en daar vervolgens advies over uit te brengen:

⁴ Inmiddels is bekend gemaakt dat deze instelling definitief gesloten moeten worden, nadat ze al eerder door de IGJ onder verscherpt toezicht waren geplaatst. 'Gemeenten stoffen definitief met ZIKOS jeugdzorg', [Binnenlandsbestuur.nl](https://www.binnenlandsbestuur.nl), 18 april 2024, www.binnenlandsbestuur.nl, (zoeken op: stop ZIKOS Jeugdhulp).

⁵ Zie noot 1, p. 73.

⁶ V. Hilgersom & J. Hoenders, 'Burgemeester Vlaardingen hoopt dat we na mishandeling meisje (10) alerter zijn: 'Ga fatsoenlijk met onze kinderen om'', [Eenvandaag.avrotrots.nl](https://www.eenvandaag.avrotrots.nl), 31 mei 2024, www.eenvandaag.avrotrots.nl, (zoeken op: mishandeling meisje Vlaardingen), vindplaats: <https://eenvandaag.avrotrots.nl/item/burgemeester-vlaardingen-hoopt-dat-we-na-mishandeling-meisje-10-alerter-zijn-ga-fatsoenlijk-met-kinderen-om/>; C. Ubbens, 'Zwaargewond meisje (10) Vlaardingen buiten levensgevaar, pleegouders in december als 'liefdevol' bestempeld door autoriteiten', [Nrc.nl](https://www.nrc.nl), 4 juni 2024, www.nrc.nl, (zoeken op: zwaargewond meisje Vlaardingen), vindplaats: <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/06/04/zwaargewond-meisje-10-vlaardingen-buiten-levensgevaar-pleegouders-in-december-als-liefdevol-bestempeld-door-autoriteiten-a4554698?t=1717653932>

1. Laat onderzoeken of en zo ja, hoe omdraaiing van de bewijslast in de jeugdzorg en jeugdbescherming kan worden vormgegeven. Neem daarin als uitgangspunt dat kinderen en jongeren geloofd moeten worden, tenzij het tegendeel bewezen kan worden door de (gesloten) jeugdzorginstelling, het (pleegzorg)opvangadres, of andere omgeving waarin de overheid de zorg en verantwoordelijkheid voor de opvang en/of opvoeding van de minderjarige op zich genomen heeft.
2. Laat onderzoeken welke belemmeringen er in de huidige procedures zijn, voor kinderen en jongeren bij het melden van misstanden in de (gesloten) jeugdzorg en jeugdbescherming, zodat zij alsnog hun recht kunnen halen. Dit kan door middel van eenvoudigere procedures voor kinderen en jongeren bij (interne of externe) klachten, bezwaar, beroep, of schadeverzoek. Dergelijke procedures moeten betrouwbaar zijn, zodat kinderen er op kunnen vertrouwen dat ze door een klacht, bezwaar, beroep, of schadeverzoek in te dienen niet het risico lopen gestraft te worden, het slachtoffer te worden van geweld of op andere wijze onheus of onrechtmatig bejegend worden, zoals, bijvoorbeeld door secundaire victimisatie en/of victimblaming. Mogelijk dienen deze procedures vernieuwd te worden.

B. Actualiteit II – verbeteren rechtsbescherming door recht op effectieve rechtsgang

In het rapport 'Kinderen en ouders met recht goed beschermd'⁷ heeft de Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid (hierna: Adviescommissie)⁸ als uitgangspunt genomen dat kinder- en mensenrechten centraal gesteld moeten worden bij het werken binnen het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming⁹ (hierna: Toekomstscenario). Het realiseren van de uitgangspunten van het Toekomstscenario zal, volgens de Derde Voortgangsrapportage¹⁰, leiden tot belangrijke wijzigingen in het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Daarbij is het volgens het NJCM cruciaal dat bestaande en nieuwe procedures de mensenrechten van kinderen en ouders waarborgen en dat, indien sprake is van een mogelijke inbreuk, betrokkenen toegang hebben tot een (effectief) rechtsmiddel. Een benadering die uitgaat van de rechten van de mens stelt de mens – kinderen en (meerderjarige) jongeren – centraal en niet het systeem.

⁷ Kinderen en ouders met recht goed beschermd - Advies van de Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid | Publicatie | Rijksoverheid.nl, p. 103, geraadpleegd op 31 mei 2024.

⁸ Begin 2023 is de Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid ingesteld met als taak het uitbrengen van een advies over hoe de rechtsbescherming van ouders en kinderen moet worden gewaarborgd bij de realisatie van het Toekomstscenario Kind en Gezinsbescherming.

⁹ Het in juli 2023 vastgestelde programmaplan Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2023-2026 heeft als doel om een brede gezins- en systeemgerichte werkwijze en een slim en effectief stelsel van kind- en gezinsbescherming te hebben geconcretiseerd en waar mogelijk gerealiseerd in 2026. Het programma zit vol in de uitvoeringsfase. (...) Het programma blijft inzetten op de vastgestelde strategie: het samenspel tussen de aanpassing van de huidige werkwijze naar integraal systeem- en mensgericht werken, een cultuurverandering in de wijze waarop gezinnen en huishoudens worden ondersteund en de benodigde structuurwijziging.

Programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, 3^e Voortgangsrapportage, november 2023 | Publicatie | www.voordejeugdenhetgezin.nl, (zoeken op 3^e Voortgangsrapportage Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming).

¹⁰ Zie noot 9.

Artikel 12¹¹ van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) geeft ieder kind het recht om gehoord te worden in elke gelegenheid die het direct of indirect aangaat. In lijn met dit artikel kunnen procedures verbeterd worden door ervaringsdeskundige kinderen (én ouders) te laten participeren¹² en te betrekken bij het inrichten van (nieuwe) werkwijzen, zodat deze beter op toekomstige situaties, waarbij kinderen betrokken zijn, afgestemd raken.¹³

In General Comment nr. 12¹⁴ van het VN-Kinderrechtencomité (hierna: GC nr. 12) staat het recht van het kind om gehoord te worden centraal. Dit is één van de fundamentele beginselen¹⁵ van het IVRK. In GC nr. 12 is nader uitgewerkt dat (i) dit recht van kinderen verzekerd¹⁶ dient te worden, (ii) er juist van uitgegaan moet worden dat een kind in staat is zijn of haar eigen mening te vormen¹⁷, en het kind niet eerst hoeft te bewijzen dat het dit kan¹⁸, (iii) het kind zijn of haar mening mag geven in omstandigheden die passen bij zijn of haar persoonlijke en maatschappelijke situatie¹⁹, (iv) in “alle aangelegenheden die het kind betreffen”²⁰, en (v) er “passend belang aan die mening moet worden gehecht wordt gehecht in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van het kind”²¹.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat het recht om te worden gehoord volgens artikel 12, tweede lid, IVRK van toepassing is “in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft”²². Dit geldt zowel in procedures die het kind zelf is begonnen, zoals klachten over slechte behandeling, als in procedures die anderen zijn begonnen en waarbij het kind betrokken is, zoals scheiding van de ouders.²³ Verder staat in GC nr. 12 dat geweld tegen kinderen vaak onbestraft blijft, omdat bepaalde misstanden door kinderen als normaal worden ervaren, zij het geweld niet als zodanig herkennen of omdat zij er nog niet de woorden aan weten te verbinden²⁴.

¹¹ Dit artikel kan gezien worden als een recht van het kind om te kunnen participeren in beslissingen die het kind direct of indirect aangaan. Dit is verder uitgewerkt in General Comment nr. 12. Een General Comment is een nadere uitleg van één of meer artikelen van het IVRK, met als doel om door middel van aanbevelingen de implementatie van het IVRK te verbeteren.

¹² De mening van kinderen kan belangrijke perspectieven en ervaringen opleveren die moeten worden gebruikt bij het nemen van besluiten, het maken van beleid en de voorbereiding van wetten, maatregelen of beide en bij de evaluatie daarvan. Deze processen worden meestal ‘participatie’ genoemd.

Zie noot 11 en noot 14, paragraaf 12, p. 7.

¹³ Zie noot 7, p. 103.

¹⁴ General Comment nr. 12 (2009), van het VN-Kinderrechtencomité over het recht van kinderen om gehoord te worden, <https://www.kinderrechten.nl/assets/2019/12/General-comment-12.docx>, geraadpleegd op 31.05.2024.

¹⁵ Zie noot 14, paragraaf 2, p.5.

¹⁶ Zie noot 14, paragraaf 19, p.8.

¹⁷ Mits het kind de reikwijdte van zijn/haar handelen kan overzien. Volgens de GC nr.12 is dit niet bedoeld als een beperking, maar juist als een verplichting voor de Staten die partij zijn om alles te doen wat nodig is om te beoordelen of een kind in staat is zelfstandig een mening te vormen.

Daarbij heeft het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat art. 12 IVRK geen leeftijdsgrens stelt aan het recht van het kind zijn of haar mening te uiten en bovendien dat het Comité afraadt om, in nationale wetgeving die op kinderen betrekking heeft, een leeftijdsgrens op te nemen of toe te passen, omdat deze het recht van kinderen te worden gehoord bij alle zaken die op hen betrekking hebben beperkt.

Zie noot 14, paragraaf 20-21, p. 9.

¹⁸ Zie noot 14, paragraaf 20, p. 9.

¹⁹ Zie noot 14, paragraaf 23, p.10.

²⁰ Zie noot 14, paragraaf 26, p.10.

²¹ Zie noot 14, paragraaf 28, p.11.

²² Zie noot 14, paragraaf 22, p. 11.

²³ Zie noot 14, paragraaf 23, p. 11.

²⁴ Zie noot 14, paragraaf 120, p. 26.

Een andere reden is dat er voor kinderen zelden een geschikte manier is om misstanden te melden, of omdat er geen mogelijkheid is om hun algemene observaties door te geven aan degenen die verantwoordelijk zijn voor de invoering en naleving van hun rechten.²⁵

Het NJCM doet de hierboven onder A.1 genoemde aanbeveling omdat de eigen, doorleefde ervaring van Jason zelf over zijn slechte behandeling niet voldoende bleek om voor verandering te zorgen. Daarnaast heeft Jason ook de stem van 51 andere jongeren moeten betrekken om uiteindelijk serieus te worden genomen bij het aanklaarten van de misstanden in de instelling waar hij geplaatst zat. Dit toont aan dat de machtsdisbalans – tussen de instelling en de jongeren – te vaak negatief uitpakt voor de meest kwetsbare kinderen en jongeren én dat er een mentaliteitsverandering bij volwassenen en instellingen nodig is waarbij zij in alle gevallen de ervaringen en meningen van kinderen en jongeren serieus nemen. Alhoewel artikel 12 IVRK al geldend recht is en kinderrechten op papier al goed geregeld zijn, zijn veel volwassenen niet of onvoldoende in staat om het begrip participatie door kinderen en jongeren vorm te geven²⁶, waarbij meebeslissen en de regie hebben de meest wenselijke vormen van participatie zijn. Daardoor is de naleving van kinderrechten in de Nederlandse praktijk weerbarstig en afhankelijk van de tijdgeest, de implementatie van verbetervoorstellen en de inzet van mensen in het algemeen en van mensen die met kinderen en jongeren werken in het bijzonder.

Het NJCM is van mening dat er enerzijds een mentaliteitsverandering²⁷ nodig is bij volwassenen die met kinderen werken om kinderen en jongeren serieus te nemen in hun mening en de ervaring die zij delen. Anderzijds is er ook (hernieuwde) wetgeving nodig, zoals toegelicht in onder A.2 genoemde aanbevelingen, om kinderen (betere) toegang te geven tot bezwaarprocedures, (interne en externe) klachtprocedures en rechtsmiddelen indien hun recht om gehoord te worden en voldoende aandacht te krijgen voor hun mening, is geschonden. Daarom beveelt het NJCM de RSJ aan om ook onderstaande aanbevelingen onderwerp van onderzoek te maken en daar vervolgens advies over uit te brengen:

3. Laat onderzoeken welke wijzigingen er nodig zijn om een mentaliteitsverandering te bewerkstelligen bij volwassenen die werken in (gesloten) jeugdzorg en jeugdbescherming, zodat er een cultuur ontstaat waarin kinderen en jongeren in overeenstemming met artikel 12 IVRK gehoord en serieus worden genomen.
4. Laat onderzoeken waar en hoe kinderen zich op een voor hen veilige, toegankelijke en laagdrempelige setting kunnen wenden tot een gezaghebbende persoon of instantie die het kind serieus neemt in al zijn ervaringen, zodat er onderzoek plaatsvindt.

²⁵ Zie noot 14, paragraaf 120, p.26.

²⁶ Bij participatie is het belangrijk dat de betrokkenheid van kinderen niet eenmalig is, maar het begin is van een intensieve uitwisseling tussen kinderen en volwassenen bij het opstellen van beleidsmaatregelen, programma's en maatregelen voor alles wat het leven van kinderen aangaat.

Zie noot 14, paragraaf 13, p. 7.

²⁷ Voor een succesvolle mentaliteitsverandering is het nodig om negatieve opvattingen, die de volledige invoering van het recht van het kind te worden gehoord in de weg staan, tegen te gaan of weg te nemen bij volwassenen die met kinderen en jongeren werken.

Zie noot 14, paragraaf 49, p. 14.

5. Laat daarnaast onderzoeken hoe scholen ingericht kunnen worden, en wat zij voor een goede inrichting nodig hebben, zodat zij kinderen en jongeren kunnen ondersteunen, als kinderen met de hiervoor genoemde personen of instellingen in contact willen komen of daarbij hulp nodig hebben.

Tot slot

De algemene tendens is dat de overheid de bescherming van kinderrechten op meerdere terreinen onvoldoende naleeft²⁸. Daarom beoogt het NJCM met deze brief dat de RSJ bovenstaande onderwerpen als adviesonderwerp opneemt in het strategisch meerjarenprogramma van de RSJ. Het NJCM vindt het van groot belang dat bescherming (tegen geweld) en de rechtsbescherming van kinderen verbeterd wordt en in overeenstemming wordt gebracht met internationale normen, waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd.

Als u vragen heeft over het bovenstaande, beantwoorden wij deze graag. Mocht de RSJ interesse hebben om onze aanbevelingen verder te verkennen, dan staat het NJCM uiteraard open om daarover met u van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,



Kavita Hira, Voorzitter NJCM

Aysel Sabahoglu, Voorzitter werkgroep Jeugdrecht

Auteurs:

Anouk van Beijsterveldt, Lid werkgroep Jeugdrecht NJCM

Ayla Yayla, Lid werkgroep Jeugdrecht NCJM

Daniela Stojkovic, Lid werkgroep Jeugdrecht NJCM

²⁸ Zie noot 1.