



Onderzoek naar seksueel  
misbruik van kinderen die  
onder verantwoordelijkheid  
van de overheid zijn  
geplaatst in instellingen en  
bij pleegouders

Beschrijving van het  
relevante juridische kader

Onderzoek naar seksueel  
misbruik van kinderen die  
onder verantwoordelijkheid  
van de overheid zijn  
geplaatst in instellingen en  
bij pleegouders

Beschrijving van het  
relevante juridische kader

*Mr J.J. Wiarda  
oud raadadviseur bij de directie wetgeving van het ministerie van Justitie*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Internationaal kader</b>	<b>8</b>
2.1	Conclusie	9
2.2	Het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake de rechten van het kind	9
2.3	Raad van Europa	10
2.3.1	EVRM	10
2.3.2	Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik	11
2.4	Europese Unie (EU)	12
2.4.1	Inleiding	12
2.4.2	Kaderbesluit 2004/68/JBZ van 22 december 2003 inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie	13
2.4.3	Ontwerprijslijn inzake bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie	13
<b>3</b>	<b>Seksueel misbruik</b>	<b>16</b>
3.1	Inleiding	17
3.2	Strafrechtelijke aspecten van seksueel misbruik van een kind van 1945 tot 2011	17
3.2.1	Strafrecht	17
3.2.1.1	Inleiding	17
3.2.1.2	Seksueel misbruik als strafbaar feit	18
3.2.1.3	Rechtsmacht	27
3.2.1.4	Verjaring van de vervolging	27
3.2.2	Strafprocesrecht	29
3.2.2.1	Inleiding	29
3.2.2.2	Bewijsrecht	29
3.2.2.3	Opportuniteitsbeginsel	29
3.2.2.4	(afschaffing van) klachtvereiste	29
3.2.2.5	Hoorrecht kind	30
3.2.2.6	Aangifteplicht/-bevoegdheid	30
3.2.2.7	Positie slachtoffers in het strafproces	31
3.2.3	Penitentiaire wetgeving	32
<b>4</b>	<b>Plaatsing van kinderen van 1945 tot 2011</b>	<b>34</b>
4.1	Inleiding	35
4.2	Civielrechtelijke plaatsing	35
4.2.1	Kader voor jeugdzorg en kinderscherming	35
4.2.1.1	Geldend recht	35
4.2.1.2	Situatie in 1945	36
4.2.1.3	Wijzigingen	37
4.2.1.4	Toekomst	42
4.2.2	Plaatsing in het kader van kinderscherming, (gesloten) jeugdzorg en de BOPZ	42
4.2.2.1	Geldend recht	42
4.2.2.2	Situatie in 1945	46
4.2.2.3	Wijzigingen	47
4.2.2.4	Toekomst	51
4.2.3	Kwaliteit en de verantwoordelijkheid daarvoor	53
4.2.3.1	Geldend recht	53
4.2.3.2	Situatie in 1945	56
4.2.3.3	Wijzigingen	56
4.2.4	Extern toezicht	63
4.2.4.1	Geldend recht	63
4.2.4.2	Situatie in 1945	63
4.2.4.3	Wijzigingen	63

4.2.5	Procedures bij (signalen van) seksueel misbruik	64
4.2.5.1	Geldend recht	64
4.2.5.2	Situatie in 1945	65
4.2.5.3	Wijzigingen	65
4.2.5.4	Toekomst	66
4.3	Strafrechtelijke plaatsing	67
4.3.1	Inleiding	67
4.3.1.1	Geldend recht	67
4.3.1.2	Situatie in 1945	68
4.3.1.3	Wijzigingen	69
4.3.2	Plaatsing in een justitiële jeugdinstelling en deelneming aan een programma in een instelling in kader van maatregel betreffende het gedrag van een jeugdige	71
4.3.2.1	Geldend recht	71
4.3.2.2	Situatie in 1945	74
4.3.2.3	Wijzigingen	75
4.3.2.4	Toekomst	80
4.3.3	Kwaliteit en de verantwoordelijkheid daarvoor	80
4.3.3.1	Geldend recht	80
4.3.3.2	Situatie in 1945	81
4.3.3.3	Wijzigingen	82
4.3.4	Extern toezicht	83
4.3.4.1	Geldend recht	83
4.3.4.2	Situatie in 1945	83
4.3.4.3	Wijzigingen	83
4.3.5	Procedures bij (signalen van) seksueel misbruik	84

## **Bijlage 1** 86

1	Facultatief Protocol van de VN inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind	87
2	Raad van Europa	87
2.1	Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing	87
2.2	Verdrag van de Raad van Europa van 23 november 2001 inzake computercriminaliteit	87
3	Europese Unie	87
3.1	Handvest grondrechten van de EU	87
3.2	Kaderbesluit 2001/220/JBZ van 15 maart 2001 inzake de status van slachtoffers in het strafproces	88
3.3	Kaderbesluit 2008/675/JBZ van 18 december 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in de andere lidstaten van de EU	88
3.4	Kaderbesluit 2009/315/JBZ van 26 februari 2009 inzake de organisatie en de inhoud van de uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten	88

## **Bijlage 2** 90

Leden begeleidingscommissie deelonderzoek juridisch kader	91
---	----



# 1 Inleiding

Effectieve bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik omvat voorkoming en bestrijding daarvan en bescherming van kinderen die slachtoffer van dat misbruik zijn geworden. Strafrechtelijke, bestuurlijke en privaatrechtelijke wetgeving vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het bieden van bescherming aan kinderen in de omgeving waar zij verblijven. Dat is een verantwoordelijkheid van de overheid. Die wetgeving biedt de kaders voor bescherming van kinderen. Maar er is meer nodig. Beleid, organisatie van het werk en het inzetten van goed en gescreend personeel zijn onmisbaar voor het bieden van bescherming aan kinderen in de jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdstrafrechttoepassing. Dat is een verantwoordelijkheid van de daarbij betrokken overheden en particuliere organisaties.

Hierna volgt een beschrijving op hoofdlijnen van de voor het onderzoek van de commissie-Samson relevante strafrechtelijke, bestuurlijke en privaatrechtelijke internationale en nationale wetgeving vanaf 1945 in drie hoofdstukken: internationaal kader (hoofdstuk 2), seksueel misbruik (hoofdstuk 3) en plaatsing (hoofdstuk 4). Elk hoofdstuk of onderdeel daarvan wordt waar zulks zinvol is voorafgegaan door een inleidende en samenvattende conclusie. De thematische onderdelen zijn onderverdeeld in een beschrijving van het geldende recht, de situatie in 1945 en significante wijzigingen sedertdien.

Het overzicht begint met het internationale kader. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat onze rechtsorde steeds meer wordt bepaald door internationaal recht en dat Nederland niet alleen staat. Daarna volgt een beschrijving van onze strafwetgeving met betrekking tot seksueel misbruik (van kinderen). Dit gedrag vormt de directe aanleiding voor het onderzoek. De hoofdmoot van het

overzicht vormt de beschrijving van het geheel aan regelgeving die de grondslag vormt voor gedwongen civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsing van kinderen, en die direct of indirect ziet op of voorwaarden schept voor het bieden van bescherming aan uit huis geplaatste kinderen. Deze regelgeving is omvangrijk, complex en veelsoortig. Een beschrijving van internationale instrumenten die wel van belang zijn voor het onderzoek, maar slechts zijdelings daarop betrokken zijn, is neergelegd in bijlage 1.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie (bijlage 2).

Formalisering van beleid in beleidsregels blijft in beginsel buiten dit overzicht.

De beschrijving van dit kader is overwegend kaal en sober. Een duiding ontbreekt doorgaans. Slechts wanneer zulks voor het begrip van de beschreven wet- en regelgeving nodig is, wordt het desbetreffende recht kort nader verklaard en geplaatst in een context. Verwijzing naar of bespreking van rechtspraak is achterwege gebleven. Het is goed om bij de lezing van dit overzicht te beseffen dat de (rechts)praktijk als gevolg van rechtspraak een regeling soms anders toepaste of toepast dan de wetgever voor ogen stond of staat.

Het beschreven juridische kader staat ten dienste van de andere deelonderzoeken, in het bijzonder deelonderzoek 1 (historisch) en deelonderzoek 2b (governance). De betekenis van het beschreven kader kan dus pas duidelijk worden in zijn samenhang met de andere deelonderzoeken, en met het rapport van de commissie-Samson.



# 2 Internationaal kader

## 2.1 Conclusie

Nederland heeft zich gebonden aan internationale instrumenten die verplichtingen opleggen met betrekking tot de eerbiediging van rechten van kinderen. Deze instrumenten zijn wereldwijd (VN) of regionaal (Raad van Europa of EU). Het internationale recht heeft steeds meer invloed op en gevolgen voor onze eigen rechtsorde.

Nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit de hierna genoemde instrumenten, noopt tot wetgeving en/of het nemen van overige maatregelen. Partijen bij een instrument, of de EU lidstaten hebben doorgaans veel beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij aan hun verplichtingen voldoen.

De hierna genoemde instrumenten zijn algemeen van aard of specifiek gericht op de bescherming van kinderen (tegen seksuele uitbuiting of seksueel misbruik).

**Het Verdrag van de VN inzake de rechten van het kind** beoogt de rechten van het kind te beschermen. Het verdrag voorziet in de mogelijkheid van gedwongen plaatsing van een kind in een pleeggezin of in een instelling, en in strafrechtstoepassing met vrijheidsbeneming van een kind dat een strafbaar feit heeft gepleegd. Daarbij geniet het kind bijzondere bescherming van overheidswegen, die mede omvat bescherming tegen seksueel misbruik.

**Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)** beschermt mede rechten van (kwetsbare) kinderen. Het Europese Hof is van oordeel dat het EVRM aan staten een positieve verplichting oplegt om zijn burgers te beschermen tegen schending van mensenrechten door medeburgers. Die verplichting houdt wat het strafrecht betreft tweemaal in: het voorzien in een effectief strafrechtelijk instrumentarium en in daadwerkelijk strafrechtelijk optreden. De staat moet een kind dat onder zijn hoede is, beschermen tegen seksueel misbruik door een persoon aan wiens of wier zorg het kind is toevertrouwd. De verplichting om bescherming te bieden tegen kindermishandeling in het gezin, waaronder seksueel misbruik, staat tegenover de verplichting niet onnodig te treden in het gezinsleven en, voor zover optreden geboden is, zulks proportioneel te doen.

**Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en de door dit verdrag geïnspireerde EU-ontwerprichtlijn inzake bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie** voorzien in een alomvattende en multidisciplinaire aanpak van onder meer seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie. Beide instrumenten verplichten tot strafbaarstelling van verscheidene vormen daarvan. Zij geven landen bij de implementatie van de verplichting van strafbaarstelling van seksueel misbruik ruimte om rekening te houden met het feit dat jongeren vrijwillig aan seks doen. Aan de positie van het jeugdige slachtoffer wordt veel aandacht besteed. Voor toelating tot beroepen waarin regelmatig contact met kinderen plaatsvindt, moet een toets worden ingebouwd ter voorkoming van het aantrekken van een persoon die is veroordeeld voor deze strafbare

feiten. Een eventuele geheimhoudingsplicht voor beroepsbeoefenaars mag niet in de weg staan aan de mogelijkheid voor hen om seksueel misbruik te melden.

## 2.2 Het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake de rechten van het kind

Het Verdrag van 20 november 1989 inzake de Rechten van het Kind (Tbr. 1990, 170) verplicht de staten die partij zijn bij dat verdrag, tot het nemen van alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen ter verwezenlijking van de in het verdrag ter bescherming van het kind neergelegde rechten. Het verdrag is op 2 september 1990 in werking getreden. Nederland is partij **sinds 8 maart 1995**.

Een kind is een persoon onder 18 jaar.

Staten partijen (partijen) zijn verplicht het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en de plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn. Partijen waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen, voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, als mede bevoegd toezicht. Bij alle maatregelen ten aanzien van kinderen staan de belangen van het kind voorop. **(artikel 3)**.

Het verdrag gaat uit van het primaat van het gezinsleven, maar voorziet in uitzonderingen daarop in het belang van het kind **(artikel 9)**.

Het verdrag erkent het recht van het kind op privacy **(artikel 16)**. Partijen zijn verplicht om alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied te nemen om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of uitbuiting, met inbegrip van **seksueel misbruik**, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft. Deze maatregelen dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, en procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling, follow-up van gevallen van de hiervoor beschreven kindermishandeling en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties **(artikel 19)**.

Een kind dat het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen of dat niet in dat gezin mag blijven, heeft recht op **bijzondere bescherming en bijstand van staatswege**. Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderopvang **(artikel 20)**.

Partijen verplichten zich tot bescherming van het kind tegen **alle vormen** van seksuele uitbuiting en **seksueel misbruik**, met name om te voorkomen dat het kind wordt aangespoord of gedwongen deel te nemen aan onwettige seksuele handelingen, kinderen worden uitgebuit in prostitutie of andere onwettige seksuele praktijken of kinderen worden uitgebuit in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal (**artikel 34**).

Het verdrag voorziet in de mogelijkheid van toepassing van kinderstrafrecht. De strafrechttoepassing mag geen afbreuk doen aan het gevoel van waardigheid en eigen waarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van anderen vergroot. Daarbij wordt rekening gehouden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de re-integratie van het kind en de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.

Rechterlijke bevelen voor zorg, begeleiding en toezicht, adviezen, jeugdreclassering, pleegzorg, programma's voor onderwijs en beroepsopleiding en alternatieven voor institutionele zorg dienen beschikbaar te zijn om te verzekeren dat de strafrechttoepassing ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt en in de juiste verhouding staat zowel tot hun omstandigheden als tot het strafbare feit (**artikel 40**).

Het verdrag kent een toezichtmechanisme. Het Comité voor de Rechten van het Kind, bestaande uit deskundigen, moet beoordelen of de partijen voortgang boeken bij het nakomen van hun verdragsverplichtingen (**artikel 43**). Partijen zijn verplicht periodiek te rapporteren over hun concrete inspanningen ter uitvoering van de in het verdrag neergelegde rechten en over de geboekte vooruitgang ten aanzien van het genot van die rechten (**artikel 44**).

**Om kort te gaan:** het verdrag voorziet in de mogelijkheid van gedwongen plaatsing van een kind in een pleeggezin of in een instelling, en in strafrechttoepassing met vrijheidsbeneming van een kind dat een strafbaar feit heeft gepleegd. Daarbij geniet het kind bijzondere bescherming van overheidswege, die mede omvat bescherming tegen seksueel misbruik.

Ter uitvoering van het verdrag zijn enkele guidelines tot stand gekomen:

- UN Guidelines van 14 december 1990 for the Prevention of Juvenile Delinquency
- UN Guidelines van 21 juli 1997 for Action on Children in the Criminal Justice System
- UN guidelines van 22 juli 2005 on Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime
- UN guidelines van 20 november 2009 for the Alternative Care of Children.

## 2.3 Raad van Europa

### 2.3.1 EVRM

Het Verdrag van 4 november 1950, Trb. 1951, 154, tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt mede rechten van (kwetsbare) kinderen. Het EVRM is op **3 september 1953** in werking getreden, en voor Nederland op **31 augustus 1954**.

Het EVRM heeft rechtstreekse werking. Burgers kunnen daaraan rechtstreeks rechten ontnemen en daarop voor de nationale rechter een beroep doen. Burgers kunnen zich tot het Europese Hof voor de rechten van de mens (Hof) wenden met een klacht over schending van het verdrag door een staat, als nationale rechtsmiddelen om over die schending te klagen door hen zijn uitgeput.

Het verdrag gaat naar de letter uit van een negatieve benadering van bescherming van mensenrechten. Een staat moet zich onthouden van een inbreuk op fundamentele rechten van zijn burgers, tenzij voor zo'n inbreuk in het EVRM een rechtvaardiging kan worden gevonden. Het Hof gaat uit van het EVRM als een levend instrument. Doel en strekking van de verdragsbepalingen behoeven een interpretatie die passend is in de actuele context. Het Hof is van oordeel dat een negatieve benadering onvoldoende effectieve rechtsbescherming kan bieden. In de jaren tachtig van de vorige eeuw komt het Hof met uitspraken waarbij aan staten ook een positieve verplichting wordt opgelegd om zijn burgers te beschermen tegen schending van mensenrechten door medeburgers. Die verplichting houdt wat het strafrecht betreft tweërlei in: het voorzien in een effectief strafrechtelijk instrumentarium en in daadwerkelijk strafrechtelijk optreden.<sup>1</sup>

Bij de bescherming van kinderen draait het om de artikelen 3, 5, 6 en 8.

**Artikel 3** bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Die bepaling geldt allereerst voor het handelen van de staat en zijn dienaren. Dat betekent in concreto dat de staat een kind dat onder zijn hoede is, moet beschermen tegen seksueel misbruik door een persoon aan wiens of wier zorg het kind is toevertrouwd. Het EHRM grondt op deze bepaling ook de verplichting van staten om kinderen te beschermen tegen mishandeling of seksueel misbruik door gezinsleden of medeburgers.

**Artikel 5** waarborgt de vrijheid en veiligheid van een persoon en geeft de voorwaarden voor rechtmatige vrijheidsbeneming. Een minderjarige kan met het oog op zijn opvoeding of in het kader van zijn vervolging van zijn vrijheid worden beroofd.

**Artikel 6** waarborgt een eerlijk proces en een daadwerkelijke toegang tot de rechter, en legt enige fundamentele rechten van een verdachte vast.

<sup>1</sup> Zie hierover uitgebreid P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten, over positieve verplichtingen tot aanwending van het strafrecht ter bescherming van fundamentele rechten*, oratie, 2008.

**Artikel 8** beschermt onder meer het recht op privacy en op een familie- en gezinsleven. Autoriteiten mogen geen inbreuk maken op deze rechten, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De verplichting van een staat om bescherming te bieden tegen kindermishandeling in het gezin, waaronder seksueel misbruik, staat tegenover de verplichting niet onnodig te treden in het gezinsleven en, voor zover optreden geboden is, zulks proportioneel te doen. Het gaat om het vinden van het goede evenwicht tussen de vrijheid van de ouders en de verantwoordelijkheid van de overheid.<sup>2</sup>

De vraag rijst of de jurisprudentie van het Hof over de verplichting tot het bieden van bescherming aan zijn burgers tegen strafbare feiten ook relevant is voor situaties van vóór deze jurisprudentie. Uit het verdrag kunnen geen rechten worden afgeleid die daarin niet al ab initio zijn neergelegd.<sup>3</sup> De verplichting van de staat ingevolge artikel 3 EVRM om kinderen die onder zijn verantwoordelijkheid uit huis zijn geplaatst, daadwerkelijk bescherming te bieden tegen seksueel misbruik, gepleegd door personen die betrokken zijn bij de zorg voor die kinderen, geldt daarom vanaf de inwerkingtreding van het EVRM.

### 2.3.2 Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik

Het Verdrag van de Raad van Europa van 25 oktober 2007 inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik is op **1 juli 2010** voor Nederland in werking getreden (Verdrag van Lanzarote, Trb. 2008, 58). Het verdrag is niet alleen strafrechtelijke georiënteerd. Het is alomvattend, multidisciplinair en ambitieus van opzet. Het beoogt het volgende te bewerkstelligen: (1) voorkoming en bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik; (2) bescherming van kinderen die daarvan het slachtoffer zijn; (3) bevordering van de nationale en internationale samenwerking in de strijd tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (**artikel 1**).

Het verdrag legt partijen op deze terreinen vele verplichtingen op tot het nemen van wetgevende en andere maatregelen. Nederland heeft het verdrag ruimhartig geïmplementeerd en geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het maken van voorbehouden. De uitvoeringswetgeving is neergelegd in de wet van 26 november 2009, Stb. 544 (zie paragrafen 3.2.1.2. en 3.2.1.3.). Deze is reeds op **1 januari 2010** in werking getreden.

Bij het nemen van niet-wetgevende maatregelen hebben partijen veel ruimte gekregen voor de ontwikkeling van eigen beleid en programma's. Hierna wordt een kleine greep gedaan uit de diverse verdragsverplichtingen. Korthedshalve wordt alleen gesproken over seksueel misbruik. In de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag is uiteengezet op welke wijze Nederland aan zijn verplichtingen voldoet of zal voldoen.<sup>4</sup>

Partijen moeten maatregelen nemen ter bevordering van het bewustzijn ten aanzien van de bescherming en de rechten van kinderen bij personen die regelmatig met kinderen in aanraking komen op een aantal terreinen waaronder sociale bescherming, justitie en rechtshandhaving. Deze personen moeten voldoende kennis hebben omtrent seksueel misbruik van kinderen en van de mogelijkheid om dit te melden bij de bevoegde instanties. Voor de toelating tot beroepen waarin regelmatig contact met kinderen plaatsvindt, moet een check worden ingebouwd dat kandidaten niet zijn veroordeeld voor seksueel misbruik of seksuele uitbuiting (**Artikel 5**).

Kinderen moeten worden voorgelicht over de gevaren van seksueel misbruik en over middelen tot bescherming daartegen (**artikel 6**).

Partijen moeten waarborgen dat in voorkomend geval preventieve interventieprogramma's voor potentiële plegers van misbruik beschikbaar zijn (**artikel 7**).

Er is een verplichting tot het houden van publiekscampagnes om de samenleving voor te lichten over seksueel misbruik van kinderen (**artikel 8**).

Coördinatie op nationaal en lokaal niveau tussen de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming tegen en de preventie en de bestrijding van seksueel misbruik, moet zijn gewaarborgd. Er moeten onafhankelijke instellingen zijn voor de bevordering en de bescherming van de rechten van het kind, die zijn toegerust met specifieke middelen en verantwoordelijkheden. Er moet een mechanisme zijn dat voorziet in het verzamelen van gegevens over seksueel misbruik van kinderen met het oog op onderzoek en evaluatie van dit verschijnsel (**artikel 10**).

Een geheimhoudingsplicht van beroepsbeoefenaars mag niet in de weg staan aan de mogelijkheid voor hen om seksueel misbruik te melden. Het melden van seksueel misbruik of een vermoeden daarvan moet worden gestimuleerd (**artikel 12**).

Er moet worden voorzien in hulp aan slachtoffers (**artikel 14**).

Partijen moeten zorgen voor interventieprogramma's en –maatregelen voor daders van seksueel misbruik (**artikelen 15-17**).

Het verdrag verplicht tot het strafbaarstellen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting (kinderprostitutie, kinderpornografie, kinderpornografische voorstellingen) (**artikelen 18-23**).

Het verdrag houdt rekening met de vlucht die kinderporno op het internet heeft genomen.

<sup>2</sup> Zie voor een bespreking van recente uitspraken over de spanning tussen deze verplichtingen M.R. Bruning, Vermoedens van kindermishandeling: actie maar uiterste zorgvuldigheid geboden, NTM/NJCM-Bull. 2010, p. 1017.

<sup>3</sup> Van Kempen, aangehaald werk, p. 67.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 808 (R1872), nr. 3.

Het verplicht tot strafbaarstelling van het zich, door middel van informatie- en communicatietechnologie, welbewust toegang verschaffen tot kinderpornografie.<sup>5</sup> Het verdrag introduceert twee nieuwe zedenmisdrijven: seksuele corruptie en grooming. Zie over deze nieuwe delicten par. 3.2.1.2.

Seksueel misbruik is volgens het verdrag (a) het aangaan van seksuele handelingen met een kind dat volgens de eigen nationale wetgeving nog niet de leeftijd van seksuele meerderjarigheid heeft bereikt; (b) het aangaan van seksuele handelingen met een kind onder drie omstandigheden: (1) gebruik van dwang, geweld of bedreiging, (2) misbruik van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed jegens een kind, waaronder binnen de familie, of (3) misbruik van een kwetsbare situatie van het kind, met name vanwege een verstandelijke of lichamelijke handicap of een afhankelijkheidssituatie. Het bepalen van de leeftijd van seksuele meerderjarigheid wordt door iedere partij vastgesteld.

De strafbepaling inzake het aangaan van seksuele handelingen met een seksueel minderjarig kind is **niet** van toepassing op vrijwillige seksuele handelingen tussen minderjarigen (**artikel 18**).<sup>6</sup>

Het is voor het eerst dat in internationaal verband een verplichting tot strafbaarstelling van het plegen van seksuele handelingen met een seksueel minderjarige in het leven is geroepen. De materie ligt gevoelig en in de (Europese) landen bestaan hierover uiteenlopende opvattingen. Zo loopt de leeftijd van seksuele meerderjarigheid uiteen van 13 tot 17 jaar. Daarom is veel keuzevrijheid aan de partijen overgelaten. In ons land is de leeftijd van seksuele meerderjarigheid 16 jaar. Gebruik van het begrip *ontucht of ontuchtige handelingen* maakt mogelijk om normale consensuele seksuele contacten tussen jonge leeftijdsgenoten buiten de strafwet te laten (zie par. 3.1.1.1.).<sup>7</sup>

Het verdrag voorziet in een ruime regeling van extraterritoriale rechtsmacht (**artikel 25**).

Het verdrag verplicht ertoe dat op de strafbaar te stellen feiten doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen worden gesteld met inachtneming van de ernst van de feiten. De straffen omvatten vrijheidsstraffen en moeten uitlevering mogelijk maken. Wat het nemen van maatregelen betreft kan worden gewezen op de verplichting te voorzien in de mogelijkheid van een tijdelijk of permanent verbod voor de dader een beroepsmatige of vrijwillige

activiteit uit te oefenen waarbij hij in contact met kinderen komt en tijdens welke activiteit het feit is begaan (**artikel 27**).

Het verdrag verplicht partijen te voorzien in de mogelijkheid van strafverzwaring in een aantal strafverzwarende omstandigheden (**artikel 28**).

Het verdrag verplicht partijen bij de inrichting en toepassing van het strafprocesrecht rekening te houden met de kwetsbare positie van kinderen (**artikelen 30-36**). In dit verband wordt verwezen naar de recente Guidelines on child friendly justice van 17 november 2010 van het comité van ministers van de Raad van Europa. De vervolging mag niet afhankelijk zijn van aangifte of een klacht (**artikel 32**).

Partijen moeten gegevens over de identiteit en het DNA-profiel van daders die voor seksueel misbruik zijn veroordeeld, verzamelen en opslaan in een databank. Die gegevens moeten aan een ander land dat partij is, kunnen worden gezonden in overeenstemming met de voorwaarden die daarvoor gelden ingevolge het eigen recht en de relevante internationale instrumenten (**artikel 37**).

SP moeten met elkaar samenwerken teneinde de doeleinden van het verdrag te verwezenlijken (**artikel 38**).

Het verdrag voorziet in een toezichtmechanisme. Het toezicht wordt uitgeoefend door een comité dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van partijen (**artikelen 39-41**).

## 2.4 Europese Unie (EU)

### 2.4.1 Inleiding

De voor het onderzoek van de commissie-Samson relevante EU-wetgevingsinstrumenten liggen vrijwel alle op het terrein van het strafrecht. Voor een effectieve aanpak van (grensoverschrijdende) criminaliteit binnen Europa is strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten nodig. Wetgevingsinstrumenten voorzien in een juridische binding van de lidstaten jegens de EU en elkaar en hebben gevolgen voor de eigen strafwetgeving.

De fundering van de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU is voorzichtig begonnen met de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992 (inwerkingtreding 1 november 1993) en heeft een sterke uitbreiding gekregen in het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 (inwerkingtreding 1 mei 1999). Sindsdien kent Europa een zogenoemde ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, die beoogt de burger een hoog niveau van zekerheid te bieden. Vanaf die tijd komen het Europese strafrecht en de strafrechtelijke samenwerking echt van de grond. De EU kent grof gezegd drie typen strafrechtelijke wetgevingsinstrumenten: inzake wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, harmonisatie van materieel strafrecht en harmonisatie van strafprocesrecht.

Het beginsel van wederzijdse erkenning doet zijn intreden in 2000. Het is rechtstreeks gericht op samenwerking tussen de lidstaten bij de opsporing, de vervolging en de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Uitgangspunt is dat een verzoek/bevel om medewerking van de ene lidstaat in beginsel door de aangezochte lidstaat

<sup>5</sup> Nederland heeft aangedrongen op deze bepaling. SP hebben de mogelijkheid deze bepaling niet of ten dele toe te passen.

<sup>6</sup> Nu het verdrag het neutrale begrip seksuele handelingen hanteert, zou de algemene verplichting tot strafbaarstelling van seks met een seksueel minderjarige zonder zo'n verduidelijking in het verdrag te ver doorschieten. Zie par. 129 van het explanatory report: it is not the intention of this convention to criminalise sexual activities of young adolescents who are discovering their sexuality and engaging in sexual experiences with each other in the framework of sexual development. Nor is it intended to cover sexual activities between persons of similar ages and maturity. For this reason, par. 3 states that the convention does not aim to govern consensual sexual activities between minors, even if they are below the legal age for sexual activities as provided in internal law. It is left over to parties to define what a "minor" is.

Nederland heeft aangedrongen op deze verduidelijking in het verdrag en in de toelichting.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 808 (R1872), nr. 3, p. 10).

wordt gehonoreerd. Het beginsel is gebaseerd op een wederzijds vertrouwen in elkaars strafrechtstelsels en strafrechtstoepassing. Harmonisatie van materieel strafrecht wordt vanaf 2000 tot stand gebracht. Harmonisatie van strafprocesrecht is – een uitzondering daargelaten – een nieuw verschijnsel. Het verdrag van Lissabon van 13 december 2007 (inwerkingtreding 1 december 2009) biedt een expliciete grondslag hiervoor.

Onderlinge aanpassing van het strafrecht en strafprocesrecht bevordert het wederzijds vertrouwen en de samenwerking. Harmonisatie betreft minimum voorschriften. Lidstaten zijn bevoegd verder te gaan dan waartoe de EU verplicht.

Vóór de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon werden strafrechtelijke wetgevingsinstrumenten gegoten in de vorm van een kaderbesluit. Thans zijn dat richtlijnen. Kaderbesluiten en richtlijnen werken niet rechtstreeks. Zij bevatten regels die implementatie behoeven door de lidstaten in hun eigen wetgeving of beleid. Lidstaten zijn verplicht om hun eigen wetgeving toe te passen overeenkomstig kaderbesluit of richtlijn.

Het Hof van Justitie te Luxemburg is belast met de beslechting van geschillen over de toepassing van Europees recht en met het beantwoorden van prejudiciële vragen van nationale rechters over de uitleg daarvan. De Europese Commissie en de lidstaten kunnen zich tot het Hof wenden met de klacht dat een lidstaat zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen (**artikelen 220, 226 en 227 (VEU)**).

#### **2.4.2 Kaderbesluit 2004/68/JBZ van 22 december 2003 inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie**

Dit kaderbesluit is verouderd en zal naar verwachting in 2011 worden vervangen door een bijna uitonderhandelde uitgebreide richtlijn inzake bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie. Implementatie van het kaderbesluit was voorzien per 20 januari 2006. De bespreking van het kaderbesluit zal kort zijn.

Het kaderbesluit is een strafrechtelijk instrument. Het verplicht in het kader van de strafbaarstelling van seksuele uitbuiting tot strafbaarstelling van enkele specifieke vormen van seksueel misbruik: het aangaan van seksuele activiteiten met een kind wanneer (1) gebruik is gemaakt van dwang, geweld of bedreiging, (2) geld of een andere vorm van betaling is gegeven in ruil voor seksuele activiteiten met een kind of (3) misbruik is gemaakt van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed op het kind (**artikel 2, onderdeel c**).

Lidstaten moeten voorzien in bepaalde zogenoemde minimum maximumstraffen waarvan de hoogte afhankelijk is van de ernst van het misdrijf. Een minimum maximumstraf is de maximumstraf die ten minste op het misdrijf moet worden gesteld.

Lidstaten moeten voorzien in de mogelijkheid dat een persoon die is veroordeeld voor een van de in het kaderbesluit omschreven misdrijven, tijdelijk of permanent geen professionele activiteiten met betrekking tot toezicht op kinderen uitoefent (**artikel 5**).

Onderzoek of vervolging mag niet afhankelijk zijn van aangifte of klacht. Kinderen die slachtoffer van seksuele uitbuiting zijn, zijn bijzonder kwetsbaar in de zin van het kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in het strafproces (zie bijlage internationaal kader, nr. 3.2.) Lidstaten moeten waarborgen dat aan de familie van het slachtoffer passende bijstand en passende informatie over het strafproces worden gegeven (**artikel 9**).

#### **2.4.3 Ontwerprichtlijn inzake bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie**

De ontwerprichtlijn (hierna richtlijn) brengt de EU-wetgeving op het terrein van bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie op het niveau van het Verdrag van de Raad van Europa, en gaat daar zelfs overheen. De richtlijn zal het hiervoor genoemde kaderbesluit vervangen. De richtlijn vindt haar grondslag in de strafrechtelijke bepalingen inzake justitiële samenwerking in strafzaken in de EU. Zij bevat evenwel ook bepalingen over voorkoming van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie en over bescherming van kinderen (**artikel 1**).

Hierna wordt kort ingegaan op enige bepalingen die betekenis hebben voor seksueel misbruik van kinderen (een kind is een persoon onder 18 jaar).

De richtlijn hanteert het begrip *seksuele meerderjarigheid* (age of consent) en geeft daarvan een definitie: de leeftijd waar beneden het - overeenkomstig de eigen nationale wetgeving - niet is toegestaan seksuele handelingen aan te gaan met een kind (**artikel 2**). **Artikel 3** bevat een verplichting tot strafbaarstelling van *seksueel misbruik*. Het gaat om de volgende opzettelijke gedragingen waarop minimum maximumstraffen zijn gesteld:

- met een seksueel oogmerk veroorzaken dat een kind onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid getuige is van seksuele handelingen, ook zonder betrokkenheid daarbij (1 jaar)
- met een seksueel oogmerk veroorzaken dat een kind onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid getuige is van seksueel misbruik, ook zonder zijn betrokkenheid daarbij (2 jaar)
- het aangaan van seksuele handelingen met een kind onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid (5 jaar).
- het dwingen van een kind tot seksuele handelingen met een derde (10 jaar bij een kind beneden de leeftijd van seksuele meerderjarigheid en 5 jaar bij een kind vanaf die leeftijd).

Voor het aangaan van seksuele handelingen met een kind onder drie specifieke omstandigheden gelden de volgende minimum maximumstraffen:

- 1 misbruik van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed jegens een kind vanaf de leeftijd van seksuele meerderjarigheid (3 jaar);



- 2 misbruik van een kwetsbare situatie van het kind vanaf de leeftijd van seksuele meerderjarigheid, met name vanwege een verstandelijke of lichamelijke handicap of een afhankelijkheidssituatie (3 jaar);<sup>8</sup>
- 3 gebruik van dwang, geweld of bedreiging (10 jaar bij een kind beneden de leeftijd van seksuele meerderjarigheid en 5 jaar bij een kind vanaf die leeftijd).

De artikelen 4 en 5 stellen *seksuele uitbuiting en kinderpornografie* strafbaar. *Grooming* wordt op vergelijkbare wijze als in het Verdrag van de Raad van Europa strafbaar gesteld (1 jaar)(**artikel 6**).

Evenals het Verdrag van de Raad van Europa houdt de richtlijn rekening met normaal seksueel verkeer tussen jongeren. Er is daarom een afzonderlijke bepaling inzake consensuele seksuele handelingen. Het wordt aan de lidstaten om overgelaten om te beslissen of de strafbepalingen inzake het aangaan van seksuele handelingen met een persoon onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid van toepassing zijn op seksuele handelingen tussen gelijken die wat leeftijd en psychologische en lichamelijke ontwikkeling en rijpheid betreft dicht bij elkaar staan, voor zover deze handelingen niet gepaard gaan met misbruik (**artikel 8, eerste lid**). Een dergelijke voorziening is nodig, omdat het begrip seksuele handelingen – anders dan ons begrip ontuchtige handelingen - een neutrale betekenis heeft. Een vergelijkbare discretionaire voorziening is gemaakt ten aanzien van het bijwonen van een kinderpornografische voorstelling en ten aanzien van de vervaardiging en het bezit van kinderporno.

Lidstaten moeten verzekeren dat personen die zijn veroordeeld voor een van de in de richtlijn strafbaar gestelde feiten, tijdelijk of permanent kunnen worden uitgesloten van de uitoefening van ten minste professionele activiteiten met regelmatige contacten met kinderen (**artikel 10**). Het in de bijlage onder nr. 3.4. genoemde kaderbesluit geeft handen en voeten aan deze bepaling. Opsporing en vervolging zijn niet afhankelijk van een klacht of beschuldiging. De verjaring moet geruime tijd doorlopen nadat het slachtoffer de leeftijd van meerderjarigheid heeft bereikt (**artikel 14**).

Een geheimhoudingsplicht voor beroepsbeoefenaren mag geen beletsel voor hen opleveren om vermoedens van seksueel misbruik te melden bij de bevoegde autoriteiten. De burger die weet heeft van seksueel misbruik of dat vermoedt, moet worden aangemoedigd zulks te melden (**artikel 15**).

Lidstaten zijn verplicht extraterritoriale rechtsmacht te vestigen voor seksueel misbruik dat is gepleegd door een eigen onderdaan in het buitenland. Uitoefening van rechtsmacht is in de na te noemen gevallen van seksueel misbruik niet afhankelijk van de strafbaarheid van dat misbruik in het land waar het is gepleegd (het aangaan van seksuele handelingen met een kind onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid; dwingen van een kind tot seksuele handelingen met een derde; misbruik van een erkende

positie van vertrouwen, gezag of invloed jegens een kind vanaf de leeftijd van seksuele meerderjarigheid; misbruik van een kwetsbare situatie van het kind, met name vanwege een verstandelijke of lichamelijke handicap, of een afhankelijkheidssituatie; gebruik van dwang, geweld of bedreiging) (**artikel 16**).

Slachtoffers van seksueel misbruik moeten worden voorzien van hulp, bijstand en bescherming om de belangen van het kind zo goed mogelijk te dienen (**artikelen 17 tot en met 19**). Slachtoffers zijn bijzonder kwetsbaar in de zin van het kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in het strafproces (zie bijlage nr. 3.2.). Lidstaten moeten waarborgen dat aan de familie van het slachtoffer passende bijstand wordt verleend. Aan de ondervraging van slachtoffers worden speciale eisen gesteld.

Lidstaten moeten de preventie van een tweetal handelingen aanmoedigen of die verbieden: de verspreiding van materiaal dat adverteert voor de mogelijkheid van het plegen van seksueel misbruik; het organiseren van kinderseksreizen (**artikel 19a**) Er moeten interventieprogramma's voor daders zijn (**artikelen 19aa en 20**).

<sup>8</sup> Aanvankelijk had de Europese commissie voor het onder 1 en 2 genoemd misbruik van een kind beneden de leeftijd van seksuele meerderjarigheid in een minimum maximumstraf van 8 jaar voorgesteld. Die is nu teruggebracht tot 5 jaar.

Deze specifieke straf heeft in het licht van de algemene minimum maximumstraf van 5 jaar voor seksueel misbruik geen zelfstandige betekenis meer.





# 3 Seksueel misbruik

## 3.1 Inleiding

Het onderzoek van de commissie-Samson is gericht op seksueel misbruik van kinderen die vanwege de overheid civielrechtelijk of strafrechtelijk gedwongen zijn geplaatst in instellingen of bij pleegouders.

Voor de commissie-Samson is uitgangspunt wat de strafwet verstaat onder seksueel misbruik.

Blijkens het eerste bericht van de commissie-Samson is seksueel misbruik van kinderen seksueel contact van (jong) volwassenen met kinderen jonger dan 18 jaar (tot 1988 21 jaar). Deze lichamelijke contacten zijn tegen de zin van het kind of zonder dat het kind deze contacten kan weigeren. Daders zetten het kind emotioneel onder druk, dwingen het kind of weten door hun overwicht te bereiken dat het kind geen nee durft te zeggen tegen seksuele toenaderingen. Voor het onderzoek naar seksueel misbruik van jeugdigen die op gezag van de overheid in instellingen of pleeggezinnen zijn geplaatst, wordt onder seksueel misbruik tevens begrepen seksueel misbruik van groepsgenoten waartegen de volwassene uit hoofde van zijn functie bescherming had moeten bieden.<sup>9</sup>

Het gaat dus om **seksuele** contacten. Vaginale of anale contacten in een niet seksuele context, zoals medisch onderzoek of visitatie op drugs, vallen daar niet onder.

Voor het strafrecht is aangrijpingspunt een strafbaar feit, gepleegd door een dader. De dader is als eerste verantwoordelijk voor het begaan van dit feit.

Op de overheid rust de verplichting om te voorzien in de bescherming van haar burgers tegen schendingen van mensenrechten. Daartoe behoort ook de strafrechtelijke bescherming van burgers tegen ernstige inbreuken op hun lichamelijke en geestelijke integriteit. Die verplichting houdt tweemaal in: het voorzien in een adequaat strafrechtelijk instrumentarium en in effectieve handhaving van de strafwet in de praktijk (zie nader hoofdstuk 2.3.1.).

## 3.2 Strafrechtelijke aspecten van seksueel misbruik van een kind van 1945 tot 2011

### 3.2.1 Strafrecht

#### 3.2.1.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het materiële strafrecht vanaf 1945 beschreven.

Het strafrecht bepaalt welke feiten strafbaar zijn. Het strafrecht beoogt de samenleving en personen te beschermen tegen strafwaardig schadelijk gedrag. Het vestigt strafrechtelijke aansprake-

lijkheid van daders. Het straf- en strafprocesrecht voorzien in de opsporing van strafbare feiten, en in de vervolging, berechting en bestrafing van daders.

Het Wetboek van Strafrecht (Sr) voorziet in de strafrechtelijke bescherming van personen tegen aantasting van hun seksuele integriteit. Het gaat in dezen om bescherming van personen tegen seksueel contact dat schadelijk voor hen is of kan zijn.

In het Wetboek van Strafrecht komt het begrip *seksueel misbruik (van kinderen)* als zodanig niet voor. In dit overzicht wordt onder seksueel misbruik verstaan seksuele contacten (met een kind) die in het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld. De strafrechtelijke bepalingen over seksueel misbruik zijn van oudsher opgenomen in titel XIV inzake *misdriven tegen de zeden* van boek II van het Wetboek van strafrecht. De zogenoemde zedelijkheidswetgeving is evenwel in hoofdzaak niet (meer) gericht op bestrijding van zedenbederf.

Seksueel misbruik van een kind is dus een seksueel contact met een kind dat strafwaardig en strafbaar is. Het onderzoek richt zich primair op strafbare **lichamelijke** seksuele contacten met een kind. Zedenmisdriven zonder lichamen contact met een kind vallen in beginsel dus buiten het onderzoek, zoals openbare schennis van de eerbaarheid (artikel 239 Sr), kinderpornografie (artikel 240b Sr), seksuele corruptie (artikel 248d Sr) en grooming (artikel 248e Sr). Voor een goed begrip van de ontwikkeling van de zedelijkheidswetgeving is het niettemin zinvol om kort op deze strafbepalingen in te gaan.

De zedelijkheidswetgeving is gericht op bescherming van personen tegen seksueel misbruik, waaronder seksueel geweld. Deze wetgeving ziet op bescherming van een ieder tegen onvrijwillige seks, en bescherming van drie groepen van kwetsbare personen tegen seksueel misbruik: (1) kinderen, (2) personen die zich in een positie van afhankelijkheid bevinden ten opzichte van een dader met overwicht en (3) personen die vanwege een handicap of een specifieke toestand waarin zij verkeren, niet (goed) in staat zijn hun wil te bepalen of kenbaar te maken.

Voor het onderzoek van de commissie-Samson is de strafwetgeving die is gericht op bescherming van kwetsbare personen, het meest relevant. Het gaat immers om seksueel misbruik van kinderen die gedwongen zijn geplaatst in instellingen of pleeggezinnen (categorieën 1 en 2) en van zulke kinderen met een verstandelijke beperking (categorieën 1, 2 en 3). Daarbij staat voor het onderzoek **artikel 249 Sr** centraal. Die bepaling is gericht op bescherming van afhankelijke personen.

Onze strafwetgeving laat ruimte voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een persoon om zelf invulling te geven aan zijn of haar seksuele leven en voor de ontwikkeling en ontplooiing van de seksualiteit van een kind.

Bescherming van het recht op (de ontwikkeling van) een eigen seksueel leven houdt bescherming van twee belangen in: bescherming tegen aantasting van de seksuele integriteit én bescherming tegen inmenging in de eigen persoonlijke levenssfeer.

<sup>9</sup> Eerste bericht commissie-Samson van 23 september 2010, p. 5.

In elk tijdsgewricht wordt gezocht naar een goede balans tussen die twee belangen. Dat geldt ook voor de overheid. Ook die moet de juiste grens zien te trekken tussen bemoeienis en onthouding.

Seksuele contacten met een kind zijn niet zonder meer strafbaar. De al dan niet strafbaarheid van seksueel contact met een kind hangt af van de aard van de handelingen, de leeftijd van het kind en de dader, de relatie tussen kind en dader, de hoedanigheid van de dader en de omstandigheden waaronder het seksuele contact plaatsvindt. Nederland hanteert de leeftijd van 16 jaar als leeftijd voor seksuele meerderjarigheid. Vrijwillige seksuele contacten met een kind vanaf die leeftijd zijn in de regel niet strafbaar. Vrijwillige seksuele contacten met een kind onder die leeftijd zijn strafbaar, tenzij er geen sprake is van ontucht (zie hierna).

In de zedelijkheidswetgeving komt het begrip seksueel misbruik als gezegd niet voor. In die wetgeving staan centraal de begrippen *ontucht of ontuchtige handelingen*. Deze begrippen hebben dezelfde betekenis. Zij komen voor in de meeste strafbepalingen. Ontucht is niet synoniem met het neutrale begrip *seksuele handelingen*. Ontucht is het plegen van seksuele handelingen die in strijd zijn met de heersende sociaal-ethische norm. Ontucht is dus onderhevig aan de heersende seksuele moraal. Seksueel contact met een jongere is niet strafbaar, als er sprake is van normaal seksueel verkeer tussen jongeren, d.w.z. vrijwillig seksueel contact dat gelet op de leeftijd van betrokkenen gebruikelijk is. Dit seksuele contact is geen ontucht.<sup>10</sup>

In de strafbepalingen waarin het begrip *ontucht of ontuchtige handelingen* niet voorkomt, wordt de aanwezigheid ervan verondersteld. Bij de strafbaarstelling van onvrijwillig *seksueel binnendringen van het lichaam* van een persoon of van *seksueel binnendringen van het lichaam* van een onmachtige persoon of een persoon onder 12 jaar is ontucht geïmpliceerd (artikelen 242, 243 en 244 Sr).<sup>11</sup> Het ontuchtige karakter van de in deze artikelen strafbaar gestelde gedragingen behoeft niet te worden vastgesteld.

Voor de strafbaarheid van seksueel misbruik van kwetsbare personen is het element van onvrijwilligheid geen vereiste. Wel kan het element van vrijwilligheid worden betrokken bij de vraag of seksueel contact met een kwetsbaar persoon als ontucht kan worden aangemerkt.

De hierna volgende beschrijving van de ontwikkeling van het strafrecht is ingedeeld in drie thema's, seksueel misbruik als strafbaar feit, rechtsmacht en verjaring. Deze thema's worden beschreven in drie tijdsonderdelen, geldend recht, het recht dat gold in 1945 en de wijzigingen sindsdien. Een enkele keer wordt in de nabije toekomst gekeken. Voor de inzichtelijkheid van het begin- en het eindpunt zijn de relevante nu geldende strafbepalingen inzake seksueel misbruik van kinderen en de bepalingen die golden in 1945, goeddeels uitgeschreven. Significante onderdelen zijn in *cursief* of in **vet** gemarkeerd.

Het is goed om bij een wijziging van materiële strafwetgeving het volgende in gedachte te houden.

Geen feit is strafbaar zonder een uitdrukkelijke grondslag in de strafwetgeving (artikel 1 Sr). Dat betekent dat nieuwe strafbepalingen (zoals strafbaarstelling van de klant van een prostituee van 16 en 17 jaar) of uitbreiding van de strafrechtelijke beschermingsomvang van bestaande bepalingen (zoals vervanging van *vleselijke gemeenschap* door het ruimere begrip *seksueel binnendringen van het lichaam*) pas werken vanaf het tijdstip waarop de desbetreffende wijziging in werking is getreden. Dit geldt ook voor verhoging van maximumstraffen.

Wijzigingen van materieel strafrecht zijn niet van toepassing op oude feiten, feiten die zijn gepleegd vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van de wijziging.

Wijzigingen van materieel strafrecht die gunstig zijn voor de verdachte – zoals de verlaging van de leeftijd van meerderjarigheid van 21 jaar tot 18 jaar of de afschaffing van de strafbaarstelling van ontucht tussen een meerderjarige en een minderjarige van hetzelfde geslacht - werken wel terug, en zijn van toepassing op de vervolging en berechting van oude feiten die vóór die wijziging nog strafbaar waren.

### 3.2.1.2 Seksueel misbruik als strafbaar feit

#### Geldend recht

#### Conclusie

De artikelen 243, 244, 245, 247 en 249 Sr zijn het meest relevant zijn voor het onderzoek van de commissie-Samson. Artikel 249, eerste lid en tweede lid, onderdeel 2°, Sr staat daarbij centraal. Deze onderdelen zien expliciet op seksueel misbruik van een kind dat zich bevindt in een specifieke afhankelijkheid ten opzichte van de dader. Het eerste lid heeft onder meer betrekking op seksueel misbruik van een minderjarige door zijn of haar pleegouder en op misbruik van een minderjarige door degene aan wiens of wier zorg, opleiding of waakzaamheid deze is toevertrouwd. Het tweede lid, onderdeel 2°, ziet onder meer op seksueel misbruik van een persoon die is opgenomen in een inrichting, door degene die daarin werkzaam is.

De artikelen 244, 245 en 247 Sr zijn algemene strafbepalingen inzake seksueel misbruik van (jonge) kinderen.

De artikelen 243 en 247 Sr richten zich op seksueel misbruik van personen met een lichamelijke of verstandelijke beperking.

#### **Strafbare feiten**

De zedelijkheidswetgeving in het Wetboek van Strafrecht gaat kort gezegd uit van het volgende:

- er is geen onderscheid tussen mannelijke of vrouwelijke daders of slachtoffers
- er wordt gebruik gemaakt van de algemene begrippen *ontucht of ontuchtige handelingen* en van het specifieke begrip *seksueel binnendringen van het lichaam*. Ontucht of ontuchtige handelingen omvat ook seksuele handelingen die niet bestaan uit het

<sup>10</sup> J.C.W. Gooren, *Seksueel grensoverschrijdend gedrag en ontucht; wiens grens?*, Justitiële verkenningen 1/11, p. 90.

<sup>11</sup> Vgl. Kamerstukken II 1990/91, 20 930, nr. 13, p. 4.

seksueel binnendringen. *Seksueel binnendringen* heeft een zwaardere lading dan ontucht en omvat alle vormen van seksuele vaginale, anale en orale contacten. Seksueel binnendringen heeft een ruime betekenis. Daaronder valt ook tongzoenen. Door deze ruime uitleg neemt de relevantie van het verschil tussen seksueel binnendringen en andere ontuchtige handelingen af.

- vrijwillig seksueel contact met een kind vanaf **16 jaar** is in de regel niet strafbaar
- vrijwillig seksueel contact met een kind onder **16 jaar** is strafbaar, indien er sprake is van ontucht.

De zedelijkheidswetgeving bevat de volgende onderdelen:

*Onvrijwilligheid (artikelen 242 en 246 Sr)*

Seksueel contact met een persoon (jong of oud) is strafbaar, wanneer dit **onvrijwillig** plaatsvindt. Dat is verkrachting of aanranding. Het gaat om onvrijwilligheid in ruime zin. Daarom wordt gebruik gemaakt van het flexibel toepasbare begrip *feitelijkheid*. Dat voorziet in een ruime beschermingsomvang ten aanzien van **onvrijwillige** seksuele contacten.

- verkrachting  
*hij die door geweld of een andere **feitelijkheid** of bedreiging met geweld of een andere **feitelijkheid** iemand dwingt tot het ondergaan van handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit het **seksueel binnendringen van het lichaam**, wordt als schuldig aan **verkrachting** gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar of geldboete van de vijfde categorie (artikel 242 Sr).*
- aanranding  
*hij die door geweld of een andere **feitelijkheid** of bedreiging met geweld of een andere **feitelijkheid** iemand dwingt tot het plegen of dulden van **ontuchtige handelingen**, wordt als -schuldig aan **feitelijke aanranding van de eerbaarheid**, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar of geldboete van de vijfde categorie (artikel 246 Sr).*

*Kwetsbaarheid van een kind (artikelen 244, 247 en 248a Sr)*

Voor kinderen – personen tot 18 jaar – gelden enkele specifieke strafbepalingen. Daarbij is onvrijwilligheid als gezegd geen vereiste.

- seksueel binnendringen van het lichaam van een kind beneden **12 jaar** is zonder meer strafbaar. De leeftijd van 12 jaar is geobjectiveerd. Wetenschap van de dader omtrent de leeftijd is niet vereist. Het risico dat het slachtoffer jonger is dan 12 jaar is dus voor de dader.  
*Hij die met iemand beneden de leeftijd van **12 jaar** handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit **seksueel binnendringen van het lichaam**, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar of geldboete van de vijfde categorie (artikel 244 Sr).*
- seksueel contact met een jongere tussen **12** en **16 jaar**/onder **16 jaar** buiten echt is strafbaar, als er sprake is van **ontucht**. Ontucht is als gezegd het plegen van seksuele handelingen die in strijd zijn met de heersende sociaal-ethische norm. Normaal

seksueel verkeer tussen jongeren, d.w.z. vrijwillig seksueel contact dat gelet op de leeftijd van betrokkenen gebruikelijk is, is geen ontucht en blijft daardoor buiten het bereik van de strafwet. De leeftijd van 12 en 16 jaar is geobjectiveerd.

Het bestanddeel *buiten echt* houdt vrijwillig seksueel contact van een gehuwde persoon met zijn echtgenote of haar echtgenoot beneden 16 jaar die dispensatie heeft gekregen, steeds buiten de strafwet.

- seksueel binnendringen

*Hij die met iemand, die de leeftijd van 12 jaar maar nog niet die van **16 jaar** heeft bereikt, **buiten echt, ontuchtige handelingen** pleegt die bestaan uit of mede bestaan het **seksueel binnendringen van het lichaam**, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar of geldboete van de vijfde categorie (artikel 245 Sr).*

- overige ontucht

*Hij die [met iemand van wie hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert, dan wel aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden, ontuchtige handelingen pleegt of] met iemand beneden de leeftijd van **16 jaar buiten echt ontuchtige handelingen** pleegt of laatstgemelde tot het **plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt**, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar of geldboete van de vierde categorie (artikel 247 Sr; dit artikel bestaat uit twee onderdelen; het gedeelte tussen haken betreft ontucht met een onmachtige persoon; zie hierna).*

- Verleiding van een kind door giften of beloften, misbruik van overwicht of misleiding  
*Hij die door giften of beloften van geld of goed, **misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht** of misleiding een persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van **18 jaar** nog niet heeft bereikt, opzettelijk beweegt **ontuchtige handelingen** te plegen of zodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar of geldboete van de vierde categorie (artikel 248a Sr).*

*Kwetsbaarheid door een specifieke afhankelijke positie (artikelen 249 en 250 Sr)*

- seksueel contact met een **minderjarige** is als **ontucht** strafbaar, indien er sprake is van specifieke afhankelijkheidsrelatie tussen dader en de **minderjarige** (bij voorbeeld (pleeg)ouder en (pleeg) kind, docent en jeugdige leerling, jeugdhulpverlener en een zijn of haar zorg toevertrouwd kind). Deze strafbaarstelling neemt een centrale plaats bij het onderzoek van de commissie-Samson. Zij omvat mede seksueel lichamelijk contact tussen een pleegouder en zijn of haar pleegkind, en tussen een persoon, werkzaam in de jeugdzorg of de jeugdbescherming, en een aan zijn of haar zorg toevertrouwde pupilkind. Zulk contact kan als ontucht worden aangemerkt. De hoedanigheid van de dader brengt een min of meer grote mate van afhankelijkheid van de minderjarige ten opzichte van de dader mee, en de dader kan aan die afhankelijkheid een zeker overwicht tegenover de minderjarige ontleen.

Als gezegd is onvrijwilligheid geen vereiste. Het initiatief tot het seksueel contact kan van het slachtoffer zijn uitgegaan. Het begrip *minderjarige* is hier geobjectiveerd. Wetenschap van de dader omtrent de minderjarigheid is niet vereist (i.t.t. tot in artikel 248a Sr).

Hij die ontucht pleegt met zijn **minderjarige kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil**<sup>12</sup>, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid<sup>13</sup> toevertrouwde **minderjarige** of zijn **minderjarige bediende of ondergeschikte**, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 249, eerste lid**).

- seksueel contact met een **persoon (jong of oud)** is als ontucht strafbaar indien de dader een functionele positie ten opzichte van het slachtoffer inneemt (bij voorbeeld dader, werkzaam in een gevangenis, inrichting of ziekenhuis en een daarin opgenomen persoon; hulpverlener in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg en een aan zijn hulp of zorg toevertrouwde patiënt of cliënt<sup>14</sup>). Ook deze strafbaarstelling neemt een centrale plaats in. Zij omvat immers mede seksueel lichamelijk contact tussen een persoon, werkzaam in een inrichting of instelling, en een daarin opgenomen kind. Lichamelijk seksueel contact tussen een persoon, werkzaam in een inrichting, en een geplaatst kind kan als ontucht worden aangemerkt. Onderstaande strafbepaling ziet zowel op een vrijwillige als op een gedwongen opname. Daaronder valt ook ontucht die buiten de plaats van opname is gepleegd.

Met dezelfde straf (6 jaar of geldboete van de vierde categorie) wordt gestraft:

- 1 de ambtenaar die **ontucht** pleegt met een persoon aan zijn **gezag** onderworpen of aan zijn **waakzaamheid** toevertrouwd of aanbevolen<sup>15</sup>;
- 2 de bestuurder, arts, onderwijzer, beambte, opzichter of bediende in<sup>16</sup> een gevangenis, rijksinrichting voor kinderbescherming, weeshuis, ziekenhuis, of instelling van weldadigheid, die **ontucht** pleegt met een **persoon daarin opgenomen**;
- 3 degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, **ontucht** pleegt met iemand die zich als **patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg** heeft toevertrouwd (**artikel 249, tweede lid, Sr**).

<sup>12</sup> Degene die onder gezag van een (toezien) voogd staat.

<sup>13</sup> Bij voorbeeld kinderen die zijn toevertrouwd aan een gezinsvoogd of jeugdleider.

<sup>14</sup> Ook hier is ontucht relevant voor de beoordeling van de strafbaarheid van het seksuele contact. Van ontucht is geen sprake is wanneer de relatie tussen hulpverlener en patiënt/cliënt geen rol heeft gespeeld (vrijwillige seks zonder enige afhankelijkheid).

<sup>15</sup> Het moet gaan om een juridische, geformaliseerde relatie tussen ambtenaar en slachtoffer. Het begrip ambtenaar wordt ruim uitgelegd. Daaronder valt bij voorbeeld een reclasseringswerker, werkzaam bij een reclasseringsinstelling die hulp en steun biedt aan het slachtoffer.

<sup>16</sup> Het woord in duidt op een betrekking tussen de genoemde personen en inrichtingen.

- het tweeebrennen van het plegen van ontucht door een aan zijn zorgen toevertrouwd kind met een derde is strafbaar (zogenoemde koppelarij).

1 Wordt gestraft:

1° Met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar hij die het plegen van **ontucht door zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind**, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde **minderjarige** of zijn **minderjarige bediende of ondergeschikte** met een derde opzettelijk tweeebrennt of bevordert;

2° met gevangenisstraf van 3 jaar, hij die, buiten de gevallen genoemd onder 1°, het plegen van **ontucht door een minderjarige** wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, met een derde opzettelijk tweeebrennt of bevordert.

2 Indien de schuldige van het plegen van dit misdrijf een gewoonte maakt, kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd (**artikel 250 Sr**).

Kwetsbaarheid door onmacht (artikelen 243 en 247 Sr)

- seksueel contact met een onmachtige persoon (jong of oud) is strafbaar. Seksueel misbruik van een (uit huis geplaatst) kind met een verstandelijke beperking valt onder deze strafbaarstelling.

– seksueel binnendringen

Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van **bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht** verkeert, dan wel aan een **zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden**, handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het seksueel **binnendringen van het lichaam**, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar of geldboete van de vijfde categorie (**artikel 243 Sr**)

– ontucht

Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van **bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht** verkeert, dan wel aan een **zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden**, **ontuchtige handelingen pleegt** [of met iemand beneden de leeftijd van **16 jaar buiten echt ontuchtige handelingen** pleegt of laatstgemelde tot het plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt], wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 247 Sr**; het artikel bestaat als gezegd uit twee onderdelen; het gedeelte tussen haken betreft ontucht met een kind onder 16 jaar, zie hiervoor).

Enkele specifieke strafbepalingen ten aanzien van seksueel misbruik van kinderen (artikelen 240b en 248b tot en met 248e Sr)

- **kinderpornografie** is strafbaar. Het gaat om vervaardiging, verspreiding en bezit van kinderporno, en het zich toegang verschaffen tot kinderporno op internet. Kinderporno betreft een afbeelding van een seksuele gedraging van een persoon die kennelijk nog geen 18 jaar oud is. Aan kinderporno ligt vaak seksueel misbruik van een kind ten grondslag. Maar dat is geen

vereiste. Ook afbeeldingen van een seksuele gedraging van een niet misbruikt kind of louter virtuele beelden vallen ook onder de strafbaarstelling. Aan de strafbaarstelling van virtuele kinderporno liggen twee overwegingen ten grondslag: het is vaak lastig of ondoenlijk te bewijzen of het gaat om een afbeelding van een echt kind; ook de productie en verspreiding van virtuele kinderporno kunnen bijdragen aan de instandhouding van een markt voor echte kinderporno.

- 1 Met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die een afbeelding – of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding – van een seksuele gedraging, waarbij een iemand die kennelijk de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken of schijnbaar is betrokken, verspreidt, aanbiedt, openlijk tentoonstelt, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of in bezit heeft of zich door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst de toegang daartoe verschafft.
- 2 Met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die van het plegen van een van de misdrijven, omschreven in het eerste lid, een beroep of een gewoonte maakt (**artikel 240b Sr**).

- seksueel contact met een **prostitutuee**<sup>17</sup> onder **18 jaar** is strafbaar. Seksueel contact met een prostituee beneden 16 jaar valt als ontucht onder de – algemene - artikelen 244, 245 en 247 Sr. Seksueel contact met een jeugdige prostituee wordt als strijdig met de sociaal-ethische norm aangemerkt als ontucht. Voor ontucht met een prostituee tussen 16 en 18 jaar bestaat een uitdrukkelijke strafbepaling.

*Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van 16 jaar maar nog niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 248b Sr**).*

- Het opzettelijk aanwezig zijn bij een seksshows van een minderjarige is strafbaar  
*Hij die opzettelijk aanwezig is bij het plegen van ontuchtige handelingen door een persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt dan wel bij het vertonen van afbeeldingen van dergelijke handelingen in een daarvoor bestemde gelegenheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 248c Sr**).*
- **Seksuele corruptie** is strafbaar. Dat is een persoon onder de 16 jaar met een ontuchtig oogmerk ertoe bewegen getuige te zijn van seksuele handelingen.  
*Hij die een persoon van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, met ontuchtig oogmerk ertoe beweegt getuige te zijn van seksuele handelingen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaar of geldboete van de derde categorie (**artikel 248d Sr**).*

- **Grooming** is strafbaar. Dit is aan een persoon jonger dan 16 jaar via internet een ontmoeting voorstellen met het oogmerk om ontucht met hem te plegen of kinderporno van hem te maken, en het ondernemen van enige handeling ter verwezenlijking van die ontmoeting.

Voor de vervulling van de delictsomschrijving is niet nodig dat de beoogde ontmoeting of het seksueel misbruik daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

*Hij die door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst een persoon van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, een ontmoeting voorstelt met het oogmerk ontuchtige handelingen met die persoon te plegen of een afbeelding van een seksuele gedraging waarbij die persoon is betrokken, te vervaardigen, wordt, indien hij enige handeling onderneemt gericht op het verwezenlijken van die ontmoeting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaar of geldboete van de derde categorie (**artikel 248e Sr**).*

## **Straffen**

Op seksueel misbruik staat zoals uit het bovenstaande blijkt naast gevangenisstraffen van 3, 4, 6, 8 of 12 jaar een maximum geldboete van de vierde categorie (gekoppeld aan gevangenisstraffen van 3 tot en met 6 jaar) of vijfde categorie (gekoppeld aan gevangenisstraffen van 8 en 12 jaar). Dat is nu euro 19 000 respectievelijk euro 76 000.

Onder specifieke strafverzwarende omstandigheden geldt een verhoging van de maximum gevangenisstraffen met een **derde** dan wel tot **15** of **18** jaar (**artikel 248 Sr**).

Het strafmaximum kan worden verhoogd met een **derde**:

- indien het seksuele misbruik is gepleegd door twee of meer verenigde personen (eerste lid)
- indien de schuldige het seksuele misbruik begaat tegen zijn kind, een kind over wie hij het gezag uitoefent, een kind dat hij verzorgt of opvoedt als behorend tot zijn gezin, een pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte (tweede lid).  
Het strafmaximum wordt<sup>18</sup> verhoogd:
- tot **15** jaar, indien het seksueel misbruik zwaar lichamenlijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is (derde lid)
- tot **18** jaar, indien het seksueel misbruik de dood ten gevolge heeft (vierde lid).

Er bestaat een algemene regel voor strafverzwaring bij recidive. De maximumgevangenisstraffen kunnen met een **derde** worden verhoogd, wanneer een nieuw misdrijf wordt gepleegd binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van een veroordeling van de schuldige tot een gevangenisstraf voor een soortgelijk misdrijf (**artikel 43a Sr**).

Bij een veroordeling voor seksueel misbruik van kinderen kan de veroordeelde ontzet worden uit het recht een ambt te bekleden.

<sup>18</sup> Het valt op dat de straffen ingevolge het eerste en tweede lid kunnen worden verhoogd, terwijl de straffen ingevolge het derde en vierde lid worden verhoogd. Dit terminologische verschil heeft geen betekenis, nu het om een verhoging van maximumstraffen gaat, en de rechter in beide gevallen kan uitgaan van een hoger maximum.

<sup>17</sup> Daaronder valt ook een mannelijke prostitué.



Indien hij seksueel misbruik heeft gepleegd in zijn beroep, kan hij van de uitoefening daarvan worden ontzet (**artikel 251 Sr**).

In het kader van een voorwaardelijke veroordeling kunnen aan de veroordeelde pleger van seksueel misbruik bijzondere voorwaarden worden gesteld, zoals opnemings in een inrichting ter verpleging of een bijzondere voorwaarde betreffende zijn gedrag (**artikel 14c Sr**).

De pleger van seksueel misbruik kan worden veroordeeld tot een taakstraf die kan bestaan uit een werkstraf of een leerstraf of een combinatie van beide (**artikel 22c Sr**).

Een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden of een taakstraf kunnen een bijdrage leveren aan reductie van recidive van seksueel misbruik.

#### **Poging, voorbereiding en deelneming aan strafbaar feiten**

*Poging tot misdrijf* is strafbaar, wanneer het voornemen van de dader zich door een begin van uitvoering heeft geopenbaard. De maximumstraf wordt bij poging met een **derde** verminderd (**artikel 45 Sr**).

*De voorbereiding van een misdrijf* waarop **8 jaar** of meer staat, is strafbaar, wanneer de dader opzettelijk, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen, bestemd tot het begaan van het misdrijf verwerft, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of voorhanden heeft. De maximumstraf die geldt voor het misdrijf dat wordt voorbereid, wordt **gehalveerd** (**artikel 46 Sr**).

Vorbereiding of poging is niet strafbaar, indien het misdrijf niet is voltooid door omstandigheden die van de wil van de dader afhankelijk zijn (zogenoemde vrijwillige terugtred) (**artikel 46b Sr**).

Het Wetboek van Strafrecht kent verscheidene vormen van strafrechtelijke deelneming aan een strafbaar feit.

Als daders worden aangemerkt degenen die het feit:

- (1) *plegen, doen plegen of medeplegen*;
- (2) *opzettelijk uitlokken* door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, of bedreiging, of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen (**artikel 47 Sr**).

*Medeplechtigen* zijn degenen die opzettelijk:

- (1) behulpzaam zijn bij het plegen van een *misdrijf*
- (2) gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van het misdrijf.

Bij medeplechtigheid aan een misdrijf wordt de maximumstraf met een **derde** verminderd (**artikelen 48 en 49 Sr**).

#### **Uitgangspositie in 1945**

##### **Conclusie**

Een paar punten vallen op bij vergelijking van de strafwetgeving, zoals die gold in 1945, met de huidige wetgeving:

- Sommige strafbepalingen waren beperkt tot vrouwen of meisjes, zoals verkrachting en gemeenschap met een meisje onder 12/16 jaar.
- Er werd gebruik gemaakt van het begrip *vleselijke gemeenschap*. Dit begrip is in tweeërlei opzicht enger dan het nu geldende begrip *seksueel binnendringen van het lichaam*. Vleselijke gemeenschap werd gebruikt in relatie tot een vrouw/meisje. Het was beperkt tot vaginale seksuele contacten. Orale en anale seksuele contacten vielen onder ontucht of ontuchtige handelingen.
- Verkrachting binnen het huwelijk was niet strafbaar
- Vrijwillige homoseksuele contacten tussen een meerderjarige en een minderjarige waren strafbaar, tenzij dit contact gelet op de leeftijd van de jonge man en/of het geringe leeftijdsverschil tussen betrokkenen niet als ontucht kon worden aangemerkt
- De leeftijd van meerderjarigheid was 21 jaar
- In de artikelen 242 en 246 Sr ontbrak het begrip *andere feitelijkheid* als ongeoorloofd dwangmiddel
- Het huidige tweede lid, onderdeel 3°, van artikel 249 Sr (ontucht door een medewerker in de gezondheidszorg of in de maatschappelijke zorg met een aan zijn hulp of zorg toevertrouwde patiënt of cliënt) ontbrak.
- Een bepaling over kinderpornografie ontbrak.

De relevante strafbepalingen inzake seksueel misbruik in 1945 luiden als volgt:

- verkrachting van **vrouwen** is strafbaar  
*Hij die door geweld of bedreiging met geweld een vrouw dwingt met hem buiten echt vleselijke gemeenschap te hebben, wordt als schuldig aan verkrachting gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar (artikel 242 Sr).*
- aanranding is sekse neutraal  
*Hij die door geweld of bedreiging met geweld iemand dwingt tot het plegen of dulden van ontuchtige handelingen, wordt, als schuldig aan feitelijke aanranding van de eerbaarheid, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar (artikel 246 Sr).*
- seksueel contact met een kwetsbare vrouw/persoon is strafbaar  
*Hij die buiten echt vleselijke gemeenschap heeft met een vrouw van wie hij weet dat zij in staat van bewusteloosheid of onmacht verkeert, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar (artikel 243 Sr). Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid of onmacht verkeert [of met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelden tot het plegen of dulden van zodanige handelingen of, buiten echt, van vleselijke gemeenschap met een derde verleidt], wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar (artikel 247 Sr).*

- vleselijke gemeenschap met een **meisje** beneden de twaalf jaar is strafbaar  
Hij die **vleselijke gemeenschap** heeft met een **meisje** beneden de leeftijd van 12 jaar, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar (**artikel 244 Sr**).
- vleselijke gemeenschap buiten echt met een vrouw van 12 tot 16 jaar is strafbaar  
Hij die buiten echt **vleselijke gemeenschap** heeft met een **vrouw** die de leeftijd van 12 jaar, maar nog niet die van 16 jaar heeft bereikt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar (**artikel 245 Sr**).
- ontucht met een persoon onder de 16 jaar is strafbaar (klachtdelict)  
Hij die [met iemand van wie hij heeft dat hij in staat van bewusteloosheid of onmacht verkeert of] met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelden<sup>19</sup> tot het plegen of dulden van zodanige handelingen of, buiten echt, van **vleselijke gemeenschap** met een derde verleidt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar (**artikel 247 Sr**).
- ontucht van een **meerderjarige** met een **minderjarige van hetzelfde geslacht** is strafbaar  
De **meerderjarige** die met een **minderjarige van hetzelfde geslacht**, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, **ontucht** pleegt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar (**artikel 248bis Sr**).
- verleiding van een **minderjarige van onbesproken gedrag** is strafbaar (klachtdelict)  
Hij die door giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding een **minderjarige van onbesproken gedrag**, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, opzettelijk beweegt ontuchtige handelingen met hem te plegen of zodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar (**artikel 248ter Sr**).
- ontucht met een minderjarige/persoon in een afhankelijkheidsrelatie is strafbaar  
Hij die ontucht pleegt met zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar;  
Met dezelfde straf wordt gestraft:  
1° de ambtenaar die ontucht pleegt met een persoon aan zijn gezag onderworpen of aan zijn waakzaamheid toevertrouwd of aanbevolen;  
2° de bestuurder, geneeskundige onderwijzer, beampte, opzichter, of bediende in een gevangenis, rijkswerkinrichting, tuchtschool, opvoedingsgesticht, weeshuis, ziekenhuis, krankzinnigengesticht of instelling van weldadigheid, die ontucht pleegt met een persoon daarin opgenomen (**artikel 249 Sr**).

- Koppelarij is strafbaar:

1 Wordt gestraft:

1° Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar hij die het plegen van ontucht door zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert;

2° met gevangenisstraf van drie jaar, hij die, buiten de gevallen genoemd onder 1°, het plegen van ontucht door een minderjarige wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert.

2 Indien de schuldige van het plegen van dit misdrijf een **beroep of gewoonte** maakt, kunnen de straffen met een derde worden verhoogd (**artikel 250 Sr**).

Voor seksueel misbruik, strafbaar gesteld in de artikelen 243 en 245 tot en met 247 Sr, dat zwaar lichamelijk letsel onderscheidenlijk de dood ten gevolge had, werd een gevangenisstraf van ten hoogste 12 onderscheidenlijk 15 jaar opgelegd (**artikel 248 Sr**).

#### Wijzigingen tussen 1945 en 2011

##### Conclusie

Overziet men de hierna geschetste ontwikkeling van de zedelijkheidswetgeving vanaf 1945, dan kan men vaststellen dat onder invloed van de nationale en internationale tijdgeest en door een grotere kennis van en inzicht in aard en omvang van seksueel misbruik en zijn gevolgen het bereik van de strafrechtelijke bescherming van personen tegen seksueel misbruik in het algemeen is uitgebreid en onze strafwetgeving strenger is geworden. De positie van het slachtoffer in het straf- en het strafprocesrecht is versterkt.

Ook de strafwetgeving inzake seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen is strenger geworden. Tegelijkertijd is er als gevolg van veranderde opvattingen over seksualiteit en de seksuele moraal meer ruimte gekomen voor vrijwillig seksueel verkeer tussen jongeren.

In de zeventiger jaren van de 20ste eeuw komt er een stroming op in de samenleving die meer ruimte bepleit voor intieme contacten tussen volwassenen en kinderen. Dit gedachtegoed slaat niet aan. Vrijwel onomstreden is de opvatting dat je met je 'handen' van kinderen moet afblijven.

De belangrijkste wetswijzigingen hebben zich voltrokken na 1990. Significante wijzigingen op het terrein van seksueel misbruik hebben zich in 1991 voltrokken. Het voor het onderzoek van de commissie-Samson centrale artikel 249, eerste lid, Sr is in essentie ongewijzigd gebleven.

Pas in 1986 is een uitdrukkelijke strafbaarstelling van kinderpornografie in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Door wijzigingen in 1996 en 2002 is deze wetgeving aanzienlijk aangescherpt en omvangrijker geworden.

<sup>19</sup> Laatstgemelden is meervoud. Dit meervoud zou erop kunnen uitduiden dat de verleiding niet alleen de persoon onder 16 jaar maar ook bewusteloze en onmachtige personen kan betreffen. Legt men de nadruk op laatstgemeld, dan ligt verwijzing naar de laatstgemelde persoon onder 16 jaar, meer voor de hand.



## Wijzigingen

Sinds **1 juli 1965** (wet van 9 november 1961, Stb. 402) is in het kader van de herziening van het kinderstrafrecht en kinderstrafprocesrecht het begrip *tuchtschool* in artikel 249, tweede lid, onderdeel 2°, Sr geschrapt. Dit is een technische wijziging.

Met ingang van **12 mei 1971** (wet van 8 april 1971, Stb. 212) is artikel 248bis Sr vervallen: ontucht van meerderjarigen met minderjarigen van hetzelfde geslacht als zodanig is dus niet langer strafbaar. Strafbaarstelling van ontucht tussen personen van hetzelfde geslacht valt onder de algemene strafbepalingen.

Met ingang van **28 juli 1975** (wet van 26 juni 1975, Stb. 340) is het begrip *opvoedingsgesticht* in artikel 249, tweede lid, onderdeel 2°, Sr gewijzigd in *rijksinrichting voor kindbescherming*. Dit is een technische wijziging.

Met ingang van **1 mei 1984** (wet van 10 maart 1984, Stb. 91) treedt de wet indeling geldboetecategorieën in werking. De zedendelicten worden ingeschaald in de vierde of vijfde categorie.

Met ingang van **21 mei 1986** (wet van 3 juli 1985, 385) is kinderpornografie in een nieuw **artikel 240b Sr** expliciet strafbaar gesteld. Daarvoor kon tegen kinderporno alleen worden opgetreden door middel van deelneming aan of helling van seksueel misbruik. Deze bepaling zat niet in het aanvankelijke wetsvoorstel.<sup>20</sup> *Met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft degene die een afbeelding - of een informatiedrager, bevattende een afbeelding - van een seksuele gedraging, waarbij iemand die kennelijk de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken, hetzij verspreid of openlijk tentoonstelt, hetzij om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of in voorraad heeft (artikel 240b Sr).*

Met ingang van **1 januari 1988** (wet van 1 juli 1987, Stb. 334) is de leeftijd van minderjarigheid verlaagd van 21 jaar tot 18 jaar. Dat betekent dat de strafbepalingen die minderjarigen bescherming bieden tegen ontucht, niet langer van toepassing zijn op jong volwassenen van 18 tot en met 20 jaar.

Met ingang van **1 september 1988** (wet van 19 november 1986, Stb. 587) is *krankzinnigengesticht* in artikel 249, tweede lid, onderdeel 2°, Sr geschrapt. Dit is een technische wijziging.

Met ingang van **1 december 1991** (wet van 9 oktober 1991, Stb. 519) treedt een ingrijpende wijziging van de zedelijkheids-

wetgeving in werking. Het betreft een vernieuwing en modernisering van de artikelen 242, 243, 244, 245 en 247 Sr, en wijziging van de artikelen 246 en 249 Sr. Aan het wetsvoorstel is tijdens de behandeling nog aanzienlijk gesleuteld (maar liefst zes nota's van wijziging). Het voert te ver hier nader in te gaan op de interessante wetsgeschiedenis. Deze geeft goed inzicht in de stand van het denken in maatschappij en politiek over de seksuele moraal en seksueel misbruik, en geeft uitdrukking aan de wijze waarop de wetgever destijds heeft gezocht naar een goede balans tussen bescherming van personen tegen aantasting van hun seksualiteit door derden en bescherming van personen tegen inbreuk op hun seksuele leven door de overheid.<sup>21</sup>

Het gaat om de navolgende bepalingen.

**Artikel 242 Sr** inzake verkrachting krijgt zijn huidige gedaante. Er zijn vier significante wijzigingen: (1) de bepaling wordt sekse neutraal; (2) het begrip *vleselijke gemeenschap* wordt vervangen door *seksueel binnendringen van het lichaam*; (3) verkrachting binnen het huwelijk wordt strafbaar door schrapping van buiten echt; (4) de dwangmiddelen worden uitgebreid met het begrip *feitelijkheid* (door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid iemand dwingt...).

**Artikel 243 Sr** inzake seksueel contact met een kwetsbaar persoon ondergaat belangrijke wijzigingen en krijgt zijn huidige vorm. Er zijn vier wijzigingen: (1) de bepaling wordt sekse neutraal; (2) de kring van onmachtige personen wordt uitgebreid met: iemand die aan een *zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden*; (3) het begrip *vleselijke gemeenschap* wordt vervangen door *seksueel binnendringen van het lichaam*; (4) ook hier wordt buiten echt geschrapt.

**Artikel 244 Sr** inzake seksueel binnendringen van een persoon onder 12 jaar krijgt zijn huidige vorm.

Er zijn 2 wijzigingen: (1) de bepaling wordt sekse neutraal; (2) het begrip *vleselijke gemeenschap* wordt vervangen door *seksueel binnendringen van het lichaam*.

**Artikel 245 Sr** inzake seksueel binnendringen van een persoon van 12 jaar tot 16 jaar buiten echt krijgt zijn huidige gedaante. Het bestanddeel buiten echt wordt niet geschrapt, opdat seksueel contact met een echtgenoot of echtgenote in die leeftijdscategorie buiten bereik van de strafwet blijft.

Er zijn dezelfde twee wijzigingen als in artikel 244 Sr. Een derde wijziging betreft het klachtvereiste (zie hierna onder par. 3.2.4.)

**Artikel 246 Sr** inzake aanranding krijgt zijn huidige vorm. Ook hier worden de dwangmiddelen uitgebreid met het begrip *feitelijkheid* (door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid).

**Artikel 247 Sr** ziet vanouds op twee categorieën van kwetsbare slachtoffers: een onmachtig of bewusteloos persoon en een persoon onder 16 jaar. Het gaat om strafbaarstelling van ontucht met dezen of de verleiding van een persoon onder 16 jaar tot ontucht met een derde.

<sup>20</sup> De strafbaarstelling van kinderporno is bij derde nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen (kamerstukken II 1984/85, 15 836, nr. 17). Daarvoor was in het amendement Groenman de strafbaarstelling van kinderporno gegoten in een helingsbepaling: Met gevangenisstraf van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de derde categorie wordt gestraft hij, die een afbeelding aanbiedt of verspreid ten behoeve van de vervaardiging waarvan een misdrijf is gepleegd. Dit amendement is na indiening van de nota van wijziging nog gewijzigd (Kamerstukken II 1984/85, 15 836, nrs. 13 en 19).

<sup>21</sup> Kamerstukken II en I 1988 – 1991, 20 930.

Er zijn drie wijzigingen: (1) de categorie van onmachtige of bewusteloze personen wordt uitgebreid tot iemand die *aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden*; (2) het gedeelte inzake misbruik van een persoon onder 16 jaar wordt verduidelijkt en vereenvoudigd: *met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar buiten echt ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelde<sup>22</sup> tot het plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt*; (3) ontucht met of verleiding van een persoon onder 16 jaar tot ontucht met een derde wordt een klachtdelict (zie hierna onder par. 3.2.4.) .

**Artikel 249 Sr** ziet op daders die ontucht plegen met slachtoffers die kwetsbaar zijn vanwege hun specifieke relatie met de dader. Het eerste lid is van toepassing op bepaalde minderjarigen; het tweede lid is van toepassing op bepaalde personen, ongeacht hun leeftijd. De kring van daders, genoemd in het tweede lid, wordt uitgebreid met een derde categorie: *3° degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, ontucht pleegt met iemand die zich als patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg heeft toevertrouwd*.

Met ingang van 1 december 1993 (wet van 11 november 1993, Stb. 655) wordt het woord geneeskundige in artikel 249, tweede lid, onderdeel 2°, Sr vervangen door: *arts*.

Met ingang van **1 februari 1994** (wet van 9 december 1993, 679) wordt in artikel 250, tweede lid, Sr inzake koppelarij een *beroep of* geschrapt, zodat de verhoging van de maximumstraf beperkt blijft tot degene die van koppelarij een gewoonte maakt. Volledigheidshalve wordt vermeld dat deze wetgeving in hoofdzaak bestond uit aanscherping van de bepaling inzake mensenhandel (artikel 250ter (oud) Sr). Mensenhandel was toen uitbuiting van personen in de prostitutie.

Met ingang van **1 februari 1996** (wet van 13 november 1995, Stb. 575) is de strafbepaling inzake kinderpornografie ingrijpend gewijzigd en aanzienlijk aangescherpt (**artikel 240b Sr**). De strafmaxima worden verhoogd van 3 maanden/geldboete van de derde categorie tot **4 jaar/geldboete van de vijfde categorie**. Het oogmerk van vervaardigen, invoeren, doorvoeren, uitvoeren of in voorraad hebben van kinderporno - *om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden* - wordt geschrapt. Het – soms lastige – bewijs dat het in voorraad hebben van kinderporno geschiedt met dat oogmerk behoeft dus niet langer geleverd te worden. Degene die van kinderporno een gewoonte of beroep maakt, wordt gestraft met ten hoogste 6 jaar. Ten slotte wordt er een uitdrukkelijke strafuitsluitingsgrond ingevoerd: niet strafbaar is degene, die kinderporno in voorraad heeft waarvan vaststaat dat hij dit voor een wetenschappelijk, educatief of therapeutisch doel gebruikt.

Met ingang van **1 oktober 2000** (wet van 28 oktober 1999, Stb. 464) wordt de prostituant die ontucht pleegt met een prostituee van 16 en 17 jaar strafbaar (nieuw artikel 248b Sr). Bij deze wetgeving zijn het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap opgeheven. Tegelijkertijd is de strafbepaling inzake mensenhandel (dat was toen uitbuiting van personen en uitbating van kinderen in de prostitutie) uitgebreid (**artikel 250a Sr**).

Tevens wordt artikel 248ter Sr verletterd tot artikel 248a Sr. In die bepaling wordt *van onbesproken gedrag* geschrapt. Voor strafbare verleiding van een kind is fatsoen bij het kind niet langer vereist.

Sinds **1 oktober 2002** (wet van 13 juli 2002, Stb. 388, partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) is de omvang van de strafbaarstelling van seksueel misbruik uitgebreid.

Onder de beschermingsomvang van de artikelen 243 en 247 Sr vallen ook personen die in een staat van *verminderd bewustzijn* verkeren. Deze uitbreiding ziet op personen die in (half)slaap zijn, of als gevolg van alcohol of drugs niet of onvolkomen in staat zijn hun wil te bepalen.

In artikel 248a Sr wordt door schrapping van *met hem na ontuchtige handelingen* ook verleiding tot ontucht zonder lichamelijk contact met de dader strafbaar.

Ook de bepaling inzake kinderporno is opnieuw aangescherpt. De leeftijdsgrens bij kinderporno is verhoogd van 16 tot 18 jaar, virtuele kinderporno wordt strafbaar gesteld, *bezit* van kinderporno komt in de plaats van het *in voorraad hebben* daarvan en de uitdrukkelijke strafuitsluitingsgrond wordt geschrapt.<sup>23</sup>, en de beschermingsomvang van artikel 250a Sr inzake mensenhandel, waaronder kinderhandel, is uitgebreid tot andere vormen van seksuele dienstverlening dan prostitutie.

Ten slotte is in deze wetgeving het opzettelijk bijwonen van kinderpornografische voorstellingen strafbaar gesteld (nieuw artikel 248c Sr).

Met ingang van **1 januari 2005** (wet van 9 december 2004, Stb. 645) is het begrip *minderjarige wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden* in artikel 248a Sr [en in artikel 248c Sr] vervangen door *persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt*. Bij die gelegenheid is tevens in artikel 248, eerste lid, aan de strafverzwarende omstandigheid *zwaar lichamelijk letsel* toegevoegd *daarvan levensgevaar voor een ander te duchten* is. De strafverzwaring in artikel 248, eerste en tweede lid, Sr is uitgebreid tot de misdrijven, strafbaar gesteld in de artikelen 240b, 248a, 248b en 249 Sr. Volledigheidshalve wordt vermeld dat de bepaling inzake mensenhandel als gevolg van internationale regelgeving inzake bestrijding van mensenhandel aanzienlijk is uitgebreid tot uitbuiting in de niet-seksuele dienstverlening (artikel 273a, thans **artikel 273f Sr**).

<sup>22</sup> Laatstgemelde is nu enkelvoud. Nu is buiten twiifel dat de verleiding alleen personen onder 16 jaar betreft (vgl. noot 19).

<sup>23</sup> De wetgever vond het behoud van een uitdrukkelijke strafuitsluitingsgrond nodig noch wenselijk: er bestaat een algemene rechtvaardigingsgrond (het ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid); een uitdrukkelijke strafuitsluitingsgrond geeft een verkeerd signaal af.

Met ingang van **1 februari 2006** (wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima, Stb. 2006, 11) treedt een algemene regeling voor strafverzwaring bij recidive in werking (**artikel 43a Sr**). Deze regeling komt in de plaats van een specifieke regeling voor bepaalde misdrijven in de artikelen 421 tot en met 423 Sr, die overigens niet relevant was voor zedendelicten.

De algemene regeling houdt in dat maximumgevangenisstraffen met een **derde kunnen** worden verhoogd, wanneer een nieuw misdrijf wordt gepleegd binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van een veroordeling van de schuldige tot een gevangenisstraf voor een soortgelijk misdrijf.

Op **1 juli 2009** (wet van 12 juni 2009, Stb. 245) zijn de maximumstraffen voor seksueel misbruik dat zwaar lichamen letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander is te duchten, verhoogd van 12 jaar tot **15 jaar**, en dat de dood ten gevolge heeft, van 15 jaar tot **18 jaar** (gewijzigde artikel 248 Sr).

De maximumstraf voor het van het plegen van kinderporno een gewoonte of beroep maken, is verhoogd van 6 jaar tot **8 jaar** (gewijzigde artikel 240b, tweede lid, Sr). Daarmee brengt de wetgever de ernst van deze vorm van kinderporno tot uitdrukking. Bovendien komt hiermee een specifieke opsporingsbevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke informatie in een woning beschikbaar.

Met ingang van **1 januari 2010** (wet van 26 november 2009, Stb. 544) is het strafrechtelijke instrumentarium ter bestrijding van – hands off - seksueel misbruik van kinderen in drieërlei opzicht verder uitgebreid. Het betreft uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (zie hierna par. 2.3.2.).

(1) In **artikel 240b Sr** is ook digitaal ‘bezit’ op afstand strafbaar gesteld: het zich door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst de toegang tot kinderporno verschaffen.

(2) In een nieuw **artikel 248d Sr** is **seksuele corruptie** - een persoon onder de 16 jaar met een ontuchtig oogmerk ertoe bewegen getuige te zijn van seksuele handelingen – strafbaar gesteld.

(3) In een nieuw **artikel 248e Sr** is **grooming** strafbaar gesteld. Grooming is een op seksueel misbruik gerichte voorbereidingshandeling: aan een persoon jonger dan 16 jaar via internet een ontmoeting voorstellen met het oogmerk om ontucht met hem te plegen of kinderporno van hem te maken, en het ondernemen van enige handeling ter verwezenlijking van die ontmoeting. Bij diezelfde wetwijziging zijn de strafmaxima voor seksueel misbruik (van kinderen) aangepast. Deze kunnen met **een derde** worden verhoogd, wanneer het feit is gepleegd onder twee **nieuwe strafverzwarende omstandigheden**: (1) door twee of meer verenigde personen; (2) door de schuldige tegen zijn kind, een kind over wie hij het gezag uitoefent, een kind dat hij verzorgt of opvoedt als behorend tot zijn gezin, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minder-

jarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte (gewijzigde artikel 248 Sr).<sup>24</sup>

Sinds **1 juni 2010** (wet van 20 mei 2010, Stb. 200) wordt onder een veroordeling wegens een strafbaar feit mede verstaan een veroordeling door een strafrechter in een andere lidstaat van de EU wegens soortgelijke feiten (**artikel 78c Sr**). Dat betekent onder meer dat bij de toepassing van de recidiveregeling in artikel 43a Sr ook rekening wordt gehouden met vroegere veroordelingen in een andere lidstaat.

### Toekomst

In de Tweede Kamer is een aantal wetsvoorstellen aanhangig die relevant kunnen zijn voor de aanpak van seksueel misbruik

- **Wetsvoorstel 32 169** beperkt de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Een taakstraf kan niet meer worden opgelegd (a) in geval van veroordeling voor een misdrijf waarop 6 jaar of meer staat en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad, en (b) voor misdrijven strafbaar gesteld in de artikelen 181, 240b, 248a tot en met 248c en 250 Sr (**artikel 22b Sr**).
- **Wetsvoorstel 32 319** brengt een wijziging aan in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling. Het wetsvoorstel expliciteert een aantal nieuwe bijzondere voorwaarden voor voorwaardelijke veroordeling en invrijheidstelling, zoals de gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade (alleen bij veroordeling), een contactverbod, een locatieverbod, aanwezigheidsgebod, opneming in een zorginstelling, onder behandeling stellen van een deskundige of zorginstelling, verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang of deelneming aan gedragsinterventie (**artikel 14c, tweede lid, Sr**). Novum is dat de rechter bij zijn veroordeling kan bevelen dat de opgelegde bijzondere voorwaarden dadelijk uitvoerbaar zijn, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (**artikel 14e Sr**).
- **Wetsvoorstel 32 551** voorziet in de invoering van een nieuwe vrijheidsbeperkende maatregel (locatieverbod, contactverbod, meldingsplicht). De rechter kan de maatregel dadelijk uitvoerbaar verklaren, als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen (**artikel 38v Sr**).

Ter uitvoering van het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* van het kabinet-Rutte en het gedoogakkoord is wetgeving in voorbereiding die voorziet in de invoering van minimumstraffen

<sup>24</sup> Bij deze wetwijziging zijn de maximum gevangenisstraffen voor mensenhandel ook aanzienlijk verhoogd (6 naar 8, 8 naar 12, 12 naar 15 en 15 naar 18 jaar).

bij recidive in het volwassenstrafrecht. Het betreft gevallen waarin een persoon binnen 10 jaar opnieuw wordt veroordeeld voor een misdrijf waarop 12 jaar of meer is gesteld. De voorgestelde minimumstraf is ten minste de helft van het maximum van de gevangenisstraf die op het desbetreffende delict is gesteld. De rechter krijgt de bevoegdheid om in individuele en zeer specifieke omstandigheden gemotiveerd af te wijken van de minimumstraf. Deze specifieke omstandigheden en de hoogte van de minimumstraf per delict worden in wetgeving uitgewerkt.<sup>25</sup>

### 3.2.1.3 Rechtsmacht

#### Conclusie

De feiten waarnaar de commissie-Samson onderzoek doet, zijn veelal in Nederland gepleegd. Het is evenwel denkbaar dat kinderen onder de hoede van een instelling of van pleegouders in het buitenland (door begeleiders of pleegouders) zijn misbruikt. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op iedere persoon die zich op Nederlands grondgebied schuldig maakt aan een strafbaar feit. De strafwet is vanouds toepasselijk op de Nederlander die in het buitenland een feit pleegt dat naar Nederlands recht een misdrijf is en naar het recht van de plaats delict strafbaar is (het zogenoemde vereiste van dubbele strafbaarheid). De toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet op seksueel misbruik van kinderen dat buiten Nederland is gepleegd, is steeds ruimer geworden. Voor seksueel misbruik, gepleegd door een Nederlander of een persoon met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, is niet vereist dat het misbruik naar het recht van de plaats delict strafbaar is. Er bestaat sinds kort ook rechtsmacht ten aanzien van seksueel misbruik – waar ook gepleegd – van een Nederlands kind of een kind met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland.

#### Wijzigingen

Sinds **1 oktober 2002** (wet van 13 juli 2002, Stb. 388, partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) is het vereiste van dubbele strafbaarheid onder meer niet langer van toepassing op seksueel misbruik van een *minderjarige* (artikel 5, eerste lid, onderdeel 3°, Sr). De vraag of het feit naar het recht van de plaats delict strafbaar is, is dan niet meer relevant. Eveneens sedert **1 oktober 2002** is de strafwet ook van toepassing op vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland die zich buiten Nederland schuldig maken aan seksueel misbruik van een *minderjarige* (artikel 5a, eerste lid, Sr). Ook hier geldt niet het vereiste van dubbele strafbaarheid.

Sedert **1 januari 2005** is (wet van 9 december 2004, Stb. 645) is *minderjarige* vervangen door: *een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt*.

Sedert **1 april 2010** (wet van 26 november 2009, Stb. 544) is de strafwet ook toepasselijk op de persoon die zich – waar dan ook – schuldig maakt aan seksueel misbruik van een Nederlands kind of een kind met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland (artikel 5b, onderdeel 2°, Sr).

De hiervoor genoemde uitbreidingen van rechtsmacht zijn van toepassing op feiten die zijn gepleegd op of na het tijdstip waarop de desbetreffende uitbreiding in werking is getreden.

### 3.2.1.4 Verjaring van de vervolging

#### Conclusie

Het verjaringsregime ten aanzien van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen is ruimer dan het algemeen geldende regime.

Voor beantwoording van de vraag of seksueel misbruik van kinderen al dan niet is verjaard moet een aantal deelvragen worden beantwoord: (1) welk misdrijf; (2) wat is de maximum gevangenisstraf; (3) is er grond voor strafverzwaring; (4) wanneer is het feit begaan; (5) wat is de leeftijd van het slachtoffer; (6) wat is het geslacht van het slachtoffer; (7) wat is de leeftijd van de dader; (8) is de verjaring gestuit.

#### Geldend recht

De regeling van de vervolgingsverjaring houdt kort gezegd het volgende in:

Misdrijven waarop levenslang staat, verjaren niet. Andere strafbare feiten verjaren na verloop van tijd. Deze tijd is gerelateerd aan de strafwaardigheid van het desbetreffende strafbaar feit, d.w.z. aan de maximumstraf die daarop is gesteld. Misdrijven waarop **meer dan 3 jaar** gevangenisstraf is gesteld, verjaren na **12 jaar**; misdrijven waarop een gevangenisstraf van **meer dan 10 jaar** is gesteld, verjaren na **20 jaar** (**artikel 70 Sr**). De verjaring gaat in de regel lopen daags na het plegen van het feit (**artikel 71 aanhef Sr**).

Voor verkrachting van een kind en seksueel binnendringen van het lichaam van een kind beneden de leeftijd van 12 jaar geldt dus een verjaringstermijn van **20 jaar**. Voor de overige vormen van seksueel misbruik van kinderen geldt een termijn van **12 jaar**.

De verjaringstermijn voor seksueel misbruik van **kinderen** vangt aan op het tijdstip waarop het slachtoffer **18 jaar** is geworden (**artikel 71, onderdeel 3°, Sr**). Dit geeft het jeugdige slachtoffer meer tijd om te beslissen over het doen van aangifte. Voor jeugdige daders tussen **12** en **18 jaar** geldt een bijzonder regime. De verjaringstermijn wordt in de regel ingekort tot de **helft** van de termijn (**artikel 77d, eerste lid, Sr**). Deze inkorting geldt evenwel niet voor jeugdige daders vanaf **16** jaar van seksueel misbruik van **kinderen** (**artikel 77d, tweede lid, Sr**).

<sup>25</sup> Regeerakkoord p. 39 en gedoogakkoord p. 11.

De verjaring wordt gestuit door een daad van vervolging. Dan begint de verjaringstermijn opnieuw te lopen. De maximale duur van de verjaring als gevolg van stuiting is twee maal de verjaringsstermijn die geldt voor het desbetreffende strafbaar feit. De termijn gaat in vanaf de dag waarop de oorspronkelijke verjaringstermijn is begonnen (**artikel 72 Sr**).

### Uitgangspositie in 1945

In 1945 gold het volgende regime.

De verjaringstermijn voor misdrijven waarop tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaar was gesteld, was 12 jaar en voor misdrijven waarop levenslang stond, 18 jaar (**artikel 70, eerste lid, onderdelen 3° en 4°, Sr**).

Voor de daders onder 18 jaar werden de termijnen met een derde ingekort (**artikel 70, tweede lid, Sr**).

De verjaringstermijnen gingen in daags na het plegen van het feit (**artikel 71 Sr**).

De verjaring werd gestuit door een daad van vervolging. Daarna begon een nieuwe termijn. Er bestond nog geen begrenzing van de verjaringstermijn als gevolg van stuiting.

### Periode van 1945 – 2011

Met ingang van 1 maart 1989 (wet van 19 januari 1989, Stb. 7) wordt de verjaringstermijn voor misdrijven waarop meer dan 10 jaar staat, verhoogd van 12 tot 15 jaar (**artikel 70, onderdeel 4°, Sr**). Deze wijziging is niet van toepassing op feiten die daarvoor zijn gepleegd.<sup>26</sup>

Sinds 1 september 1994 (wet van 7 juli 1994, Stb. 529) bestaat er een specifiek verjaringsregime voor jeugdige slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. De verjaringstermijnen gaan in op het tijdstip waarop het slachtoffer 18 jaar is geworden (**artikel 71, onderdeel 3°, Sr**). De ervaring leert dat jeugdige slachtoffers veel tijd nodig (kunnen) hebben voor het nemen van een zelfstandige en verantwoorde beslissing over het doen van aangifte. Het kost veel tijd om het in de kinderjaren opgelopen trauma te verwerken en/of om los te komen uit het milieu waarin het seksueel misbruik heeft plaatsgevonden, De inkorting van de verjaringstermijn voor jeugdige daders geldt niet voor jeugdige daders vanaf 16 jaar van seksueel misbruik van kinderen (**artikel 77d, tweede lid, Sr**).

Deze wijzigingen zijn met het oog op een betere bescherming van de belangen van slachtoffers ook van toepassing op oude feiten die op 1 september 1994 nog niet zijn verjaard.<sup>27</sup>

Met ingang van 1 september 1995 (wet van 7 juli 1994, Stb. 528) wordt de verjaringstermijn voor daders tot 18 jaar ingekort tot de helft van de termijn (**artikel 77d, eerste lid, Sr**).

Sinds 1 januari 2006 (wet van 16 november 2005, Stb. 595) is de verjaringstermijn voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan 10 jaar is gesteld, verhoogd van 15 jaar tot 20 jaar. Deze wijziging is relevant voor (kinder)verkrachting en seksueel binnendringen van het lichaam van een kind beneden de leeftijd van 12 jaar. Bij dezelfde wetwijziging is de verjaring voor misdrijven waarop levenslang staat, afgeschaft.

Bij die wetwijziging is de uiteindelijke duur van de vervolgingsverjaring als gevolg van stuiting ervan begrensd tot twee maal de verjaringstermijn, gerekend vanaf de dag waarop de oorspronkelijke termijn is gaan lopen.

### Verjaring in de praktijk

Bij wijzigingen in het verjaringsregime geldt de regel dat die wijzigingen van toepassing zijn op feiten die op of na het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende wijziging zijn gepleegd, en – sinds 1994 – ook op oude feiten die op het tijdstip van inwerkingtreding nog niet zijn verjaard. Deze wijzigingen zijn niet van toepassing op feiten die op dat tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende wijziging reeds zijn verjaard.

Er zijn vier belangrijke omslagmomenten: (1) 1 maart 1989 (verjaringstermijn voor zeer ernstig seksueel misbruik wordt van 12 jaar verhoogd tot 15 jaar); (2) 1 december 1991 (verkrachting en seksueel binnendringen van het lichaam van een kind onder 12 jaar worden seksueel neutraal); (3) 1 september 1994 (nieuw verjaringsregime voor jeugdige slachtoffers van seksueel misbruik); (4) 1 januari 2006 (verjaringstermijn voor zeer ernstig seksueel misbruik wordt van 15 jaar verhoogd tot 20 jaar).

Berekening van de verjaring van seksueel misbruik, gepleegd vóór 1 september 1982, is eenvoudig. Voor seksueel misbruik gold dezelfde termijn van 12 jaar. Het nieuwe verjaringsregime voor jeugdige slachtoffers geldt niet voor feiten, die vóór 1 september 1994 waren verjaard. Dat zijn feiten, gepleegd vóór 1 september 1982. Berekening van de verjaring van seksueel misbruik, gepleegd op of na 1 september 1982, vergt soms enig puzzel- en rekenwerk.

Twee voorbeelden kunnen dit verhelderen:

*Het eerste voorbeeld betreft vleselijke gemeenschap met een pleegkind (meisje) door de pleegvader op 1 september 1979. Het pleegkind is geboren op 2 januari 1973. Het gaat om een feit, strafbaar gesteld in de artikelen 245 en 249 Sr. Op vleselijke gemeenschap, het zwaarste feit, staat 12 jaar, op ontucht van een pleegvader met zijn pleegkind, 6 jaar. Voor beide feiten gold toen een verjaringstermijn van 12 jaar. Op 1 maart 1989 is de verjaringstermijn voor de misdrijven waartoe vleselijke gemeenschap behoort, verhoogd tot 15 jaar. Volgens het toenmalige overgangsrecht bij die wetwijziging is deze verhoging evenwel niet van toepassing op oude feiten. Het slachtoffer kan dus niet profiteren van deze verhoging. Volgens de toen geldende hoofdregel ging de verjaringstermijn lopen vanaf 2 september 1979 en eindigt deze op 2 september 1991.*

*Het tweede voorbeeld betreft seksueel binnendringen van het lichaam van een pleegkind (jongen) op 1 december 1991. De jongen is geboren op 2 december 1979. De jongen was ten tijde van het plegen van het feit dus nog niet 12 jaar. Seksueel binnendringen van het lichaam van een*

<sup>26</sup> Zie artikel VI van wet van 19 januari 1989, Stb. 7 en Kamerstukken II 1986/87, 19 020, p. 8.

<sup>27</sup> Zie artikel III van wet van 7 juli 1994, Stb. 529 en Kamerstukken II 1993/94, 22 889, nr. 9.



jongen onder 12 jaar is sinds 1 december 1991 – de dag waarop het feit is gepleegd – inmiddels strafbaar onder artikel 245 Sr. Daarvoor gold toen een verjaringstermijn van 15 jaar. Het feit zou dus verjaren op 2 december 2006. Inmiddels is op 1 september 1994 evenwel het slachtoffer vriendelijke verjaringsregime voor jeugdige slachtoffers van zedendelicten in werking getreden. Het (oude) feit was op dat moment nog niet verjaard. Dat betekent dat de verjaringstermijn van 15 jaar gaat lopen vanaf 2 december 1997 – de dag waarop het slachtoffer 18 is geworden – en zou dus eindigen op 2 december 2012. Op 1 januari 2006 is de verjaringstermijn voor misdrijven waarop meer dan 10 jaar staat, verhoogd tot 20 jaar. Die verhoging is ook van toepassing op oude nog niet verjaarde feiten. Dat betekent dat de verjaringstermijn uiteindelijk pas zal eindigen op 2 december 2017.

## Toekomst

Ter uitvoering van het regeerakkoord is wetgeving in voorbereiding die voorziet in afschaffing van de verjaring voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van 12 of meer jaar is gesteld, en voor enige zware vormen van seksueel misbruik van kinderen waarop een gevangenisstraf van 8 jaar is gesteld.

## 3.2.2 Strafprocesrecht

### 3.2.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op enkele aspecten van het strafprocesrecht die voor het onderzoek van de commissie-Samson van belang kunnen zijn: bewijsrecht, opportuniteitsbeginsel, klachtvereiste, hoorrecht van het slachtoffer, aangifteplicht en positie van het slachtoffer in het strafproces.

Het strafprocesrecht is neergelegd in het Wetboek van Strafvordering (Sv).

### 3.2.2.2 Bewijsrecht

Voor een veroordeling wegens een strafbaar feit is nodig dat het feit wordt bewezen. Het bewijs dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan, kan door de rechter slechts worden aangenomen, indien hij daarvan uit het onderzoek op de zitting door de inhoud van de bewijsmiddelen de overtuiging heeft gekregen. Het feit moet dus wettig én overtuigend zijn bewezen (**artikel 338 Sv**). Wettige bewijsmiddelen zijn: eigen waarneming door de rechter, verklaringen van de verdachte, verklaringen van een getuige, verklaringen van een deskundige en schriftelijke stukken. Het bewijs dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan, kan door de rechter niet uitsluitend worden aangenomen op de verklaring van de verdachte. Het bewijs dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan, kan door de rechter ook niet uitsluitend worden aangenomen op de verklaring van één getuige (**artikelen 339, 341 en 342 Sv**). Er zijn ten minste twee wettige bewijsmiddelen nodig. Het bewijs in zedenzaken is onvoldoende, wanneer er voor het bewijs niet meer is dan de (elkaar tegensprekende) verklaringen van de verdachte en het slachtoffer, en verklaringen van getuigen en aanvullend (technisch) bewijs ontbreken.

### 3.2.2.3 Opportuniteitsbeginsel

#### Conclusie

In Nederland geldt van oudsher het opportuniteitsbeginsel. Het openbaar ministerie kan van vervolging kan afzien, als dat opportuun is. Er bestaat dus geen verplichting om tegen elk strafbaar feit strafrechtelijk op te treden.

Het opportuniteitsbeginsel maakt mogelijk om strafrechtelijk optreden achterwege te laten, wanneer zulk optreden bij voorbeeld vanwege de geringe ernst van het feit of in het licht van gewijzigde inzichten omtrent de strafwaardigheid van de gedraging niet (langer) zinvol is of dit optreden de belangen van een kind zou kunnen schaden.

Tegen een beslissing tot niet vervolging kan een klacht worden ingediend bij het gerechtshof. Als het hof de klacht ontvankelijk en gegrond acht, beveelt het de vervolging.

#### Beschrijving

In Nederland geldt van oudsher het opportuniteitsbeginsel. Het openbaar ministerie kan van vervolging kan afzien, als dat opportuun is, of in de woorden van de wet, *op gronden aan het algemeen belang ontleend* (**artikel 161, tweede lid, Sv**). Er bestaat dus geen verplichting om tegen elk strafbaar feit strafrechtelijk op te treden. Er is ruimte voor een vervolgingsbeleid met prioriteitsstellingen.

Het opportuniteitsbeginsel maakt dus mogelijk om strafrechtelijk optreden achterwege te laten, wanneer zulk optreden vanwege de geringe ernst van het feit of in het licht van gewijzigde inzichten omtrent de strafwaardigheid van de gedraging niet (langer) zinvol is of dit optreden de belangen van een kind zou kunnen schaden. Tegen een beslissing tot niet vervolging kan een klacht worden ingediend bij het gerechtshof. Als het hof de klacht ontvankelijk en gegrond acht, beveelt het de vervolging (**artikelen 12 e.v. Sv**).

### 3.2.2.4 (afschaffing van) klachtvereiste

#### Conclusie

Zedenmisdrijven zijn vanaf 2002 geen klachtdelict meer. Vervolging is dus niet afhankelijk van het indienen van een klacht.

#### Beschrijving

Voor seksueel misbruik van kinderen geldt geen klachtvereiste meer. Dat was vroeger anders. Tot 1 oktober 2002 waren sommige vormen van seksueel misbruik van kinderen waarbij geen sprake was van onvrijwilligheid of van een specifieke afhankelijkheid tussen kind en dader, een klachtdelict. Bij een klachtdelict geldt het klachtvereiste. Dat betekent dat vervolging van zo'n delict alleen mogelijk is als door of namens het slachtoffer een wens tot vervolging van de dader is kenbaar gemaakt. Het slachtoffer of zijn of haar wettelijke vertegenwoordiger, indien het slachtoffer onder de leeftijd van 16 jaar is, is klachtgerechtigd.

In **1945** waren vleselijke gemeenschap met een meisje vanaf 12 jaar tot 16 jaar, buiten gevallen van zwaar lichamelijk letsel of gevallen waarbij sprake is van een afhankelijkheidsrelatie (artikel 245 Sr), en verleiding van minderjarige van onbesproken gedrag tot ontucht (artikel 248ter Sr) een klachtdelict. De klachttermijn bedroeg 3 maanden nadat de klachtgerechtigde had kennisgenomen van het strafbaar feit (9 maanden, als deze buiten Europa verblijft). Bij artikel 248ter Sr waren deze termijnen 6 onderscheidenlijk 12 maanden.

Met ingang van **1 april 1985** (wet van 27 februari 1985, Stb. 115) is de regeling van de klachtprocedure uitgeschreven in de artikelen 64 – 67 Sr. Bij die gelegenheid is het hierna genoemde hoorrecht geïntroduceerd voor de minderjarige van 12 jaar of ouder, namens wie een klacht is ingediend door zijn wettelijke vertegenwoordiger.

Met ingang van **1 december 1991** (wet van 9 oktober 1991, Stb. 519) werd de klachtregeling voor seksueel misbruik gewijzigd. Ontuchtige handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit seksueel binnendringen van het lichaam van kind tussen 12 en 16 jaar, ontucht met een kind onder 16 jaar en verleiding van een kind onder 16 jaar tot ontucht, werden een klachtdelict (artikelen 245, tweede tot en met vierde lid, 247, tweede en derde lid, en 247, tweede lid).

Het (jeugdige) slachtoffer was steeds bevoegd tot het indienen van de klacht.

De raad voor de kindbescherming werd naast de wettelijke vertegenwoordiger ook klachtgerechtigd.

De klachttermijnen waren gelijk aan de desbetreffende verjaringstermijnen.

Met ingang van **1 september 1994** (wet van 7 juli 1994, Stb. 529) eindigden de klachttermijnen voor de misdrijven, strafbaar gesteld in de artikelen 245, 247 en 248a, op het tijdstip waarop de desbetreffende verjaringstermijnen eindigen.

Met ingang van **1 oktober 2000** (wet van 28 oktober 1999) was het klachtvereiste voor de in de artikelen 245 Sr en 247 Sr omschreven misdrijven niet meer van toepassing op seksuele handelingen met een prostituee(e) tussen 12 en 16 jaar. Zulks komt een effectieve bestrijding van kinderprostitutie (buiten Nederland) ten goede.

Sinds **1 oktober 2002** (wet van 13 juli 2002, Stb. 388, partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) is het klachtvereiste voor zedenmisdrijven geheel afgeschaft, dus ook voor seksueel binnendringen van het lichaam van een persoon tussen 12 en 16 jaar (artikel 245 Sr), voor ontucht met een persoon onder 16 jaar (artikel 247 Sr) en voor verleiding van een minderjarige tot ontucht (artikel 248a Sr). Deze afschaffing berust op de volgende overwegingen. Door de deformalisering van het strafprocesrecht worden aan het indienen van een klacht minder eisen gesteld, zodat het doen van aangifte en het indienen van een klacht steeds meer op elkaar zijn gaan lijken. Het klachtvereiste kan een effectieve vervolging van seksueel misbruik in de weg staan. Afschaffing van het klacht-

vereiste kan worden gecompenseerd door een hoorrecht (zie par. 3.2.2.5 hierna).

### 3.2.2.5 Hoorrecht kind

#### Conclusie

Voor seksueel misbruik van een jeugdige van 12 jaar of ouder stelt het openbaar ministerie deze persoon zo mogelijk in de gelegenheid zijn mening over het gepleegde feit kenbaar te maken.

#### Beschrijving

In de klachtprocedure is hoofdregel is dat, indien een klacht wordt ingediend door de wettelijke vertegenwoordiger van een minderjarige van 12 jaar en ouder, het openbaar ministerie niet tot vervolging overgaat dan nadat deze minderjarige in de gelegenheid wordt gesteld om zijn of haar mening te geven over de wenselijkheid van de vervolging (**artikel 165a Sv**).

Ter compensatie van het afschaffen van het klachtvereiste met ingang van **1 oktober 2002** is een specifiek hoorrecht geïntroduceerd in **artikel 167a Sv**. Voor een misdrijf, strafbaar gesteld in de artikelen 245, 247 en 248a Sr, en gepleegd ten aanzien van een minderjarige vanaf 12 jaar, stelt het openbaar ministerie deze persoon zo mogelijk in de gelegenheid zijn mening over het gepleegde feit kenbaar te maken. Deze bepaling maakt een goede beoordeling van de zaak mogelijk (seksueel misbruik of normaal seksueel verkeer) en draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming omtrent de vervolging.

### 3.2.2.6 Aangifteplicht/-bevoegdheid

#### Conclusie

In Nederland bestaat geen algemene verplichting voor de burger om aangifte te doen van een strafbaar feit. Er bestaat wel een algemene bevoegdheid daartoe: iedereen die kennis draagt van een begaan strafbaar feit, is bevoegd daarvan aangifte te doen. Er bestaat dus geen algemene aangifteplicht voor burgers om de politie te informeren over seksueel misbruik van kinderen. Er bestaat een specifieke aangifteverplichting voor ambtenaren. Ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van misdrijven, moeten hiervan aangifte doen, indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht. Het begrip ambtenaar wordt ruim uitgelegd.

#### Beschrijving

In Nederland bestaat geen algemene verplichting voor de burger om aangifte te doen van een strafbaar feit. Maar er bestaat wel een algemene bevoegdheid daartoe: iedereen die kennis draagt van een begaan strafbaar feit, is bevoegd daarvan aangifte te doen (**artikel 161 Sv**).

Voor een aantal misdrijven geldt een aangifteplicht voor een ieder (**artikel 160 Sv**). Daartoe behoren niet de zedenmisdrijven, met uitzondering van verkrachting. Er bestaat dus geen algemene aangifteplicht voor burgers om de politie te informeren over seksueel misbruik van kinderen.

Er bestaat een specifieke aangifteverplichting voor openbare colleges en ambtenaren (**artikel 162 , eerste lid, onderdelen a tot en met c, Sv**).

Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van misdrijven, moeten hiervan aangifte doen, indien – voor zover in dezen van belang – het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken (onderdeel b) of door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik is gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan deze colleges of ambtenaren is opgedragen (onderdeel c).

De directie van een gevangenis of een penitentiaire inrichtingswerker (piw) zijn dus op grond van deze bepaling verplicht seksueel misbruik van een piw te melden bij de politie.

Het strafrechtelijke begrip *ambtenaar* is een autonoom begrip, dat door de rechtspraak ruim wordt uitgelegd.<sup>28</sup> Goed verdedigbaar is daarom dat deze aangifteplicht ook geldt voor personen die werkzaam zijn in een privaatrechtelijke organisatie die belast is met de uitoefening van een publieke taak. De directie of een medewerker van een particuliere justitiële jeugdinstelling of residentiële instelling is dus verplicht om aangifte te doen van seksueel misbruik van een daarin van overheidswege geplaatst kind door een andere medewerker (vgl. ook par. 4.2.5.)

**Artikel 162, vierde lid, Sv** voorziet in de mogelijkheid om deze verplichting uit te breiden tot bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen rechtspersonen of organen daarvan. Er zijn geen rechtspersonen aangewezen die betrokken zijn bij de plaatsing van kinderen.

De aangifteplicht geldt niet voor degene die door aangifte gevaar zou doen ontstaan voor vervolging van zichzelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich als getuige zou kunnen verschonen (**artikelen 160, tweede lid, en 162, derde lid, Sv**).

De aangifteplicht gaat boven de geheimhoudingsplicht. Niet nakoming van de aangifteplicht is in de regel strafrechtelijk niet gesanctioneerd.<sup>29</sup>

Tot **19 mei 1986** gold de aangifteplicht voor colleges en ambtenaren voor alle misdrijven waarvan zij in de uitoefening van hun bediening kennis hadden gekregen. Die ruime bepaling was een dode letter. Nadien is deze plicht bij wet van 16 april 1986, Stb. 204 beperkt tot de misdrijven, genoemd artikel 162, eerste lid, onderdelen a tot en met c, Sv.

### 3.2.2.7 Positie slachtoffers in het strafproces

De positie van het slachtoffer in het strafproces is in de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd.

Met ingang van **1 januari 2011** (wet van 17 december 2009, Stb. 2010, 1) is de positie van het slachtoffer opnieuw versterkt. Titel IIIA van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering luidt nu *Het slachtoffer i.p.v. De benadeelde partij*. Een slachtoffer is degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Het slachtoffer wordt op zijn verzoek op de hoogte gehouden van het begin en de voortgang van het strafproces (**artikel 51a Sv**). Het slachtoffer kan op zijn verzoek kennis nemen van de processtukken die voor hem van belang kunnen zijn (**artikel 51b Sv**). Het slachtoffer kan zich doen bijstaan, en op de zitting laten vertegenwoordigen door een advocaat (**artikel 51c Sv**). Het slachtoffer (of een nabestaande) kan op de zitting een verklaring afleggen over de gevolgen die ernstige strafbare feiten bij hem teweeg hebben gebracht. Ook de minderjarige van 12 jaar of ouder, en de minderjarige onder 12 jaar die in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen, hebben spreekrecht. Ernstige strafbare feiten zijn misdrijven waarop een gevangenisstraf van 8 jaar of meer is gesteld, en – voor zover in dezen van belang – seksueel misbruik van kinderen en kinderpornografie (**artikelen 51e en 302 Sv**).

Degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit, kan zich voor zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen in het strafproces (**artikelen 51g - 51h Sv**). De omvang van de gevorderde schadevergoeding is niet gemaximeerd.

Indien de behandeling van de vordering van de benadeelde partij naar het oordeel van de rechter een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert, kan de rechter bepalen dat de vordering geheel of gedeeltelijk niet ontvankelijk is en dat de benadeelde partij haar niet ontvankelijk verklaarde vordering kan aanbrengen bij de burgerlijke rechter (**artikel 361, derde lid, Sv**).

De rechter kan een schadevergoedingsmaatregel opleggen. In dat geval wordt de veroordeelde verplicht om aan de staat het bedrag van de schadevergoeding te betalen ten behoeve van de benadeelde partij. Indien tijdige betaling door de veroordeelde geheel of gedeeltelijk uitblijft, keert de staat het resterende bedrag aan het slachtoffer/natuurlijke persoon uit. Het uit te keren bedrag is ten hoogste Euro 5000. Deze limitering geldt evenwel niet voor slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf (**artikel 36f Sr**).

De Wet schadefonds geweldsmisdrijven voorziet in een schadefonds geweldsmisdrijven. Daaruit kunnen uitkeringen worden

<sup>28</sup> Een ambtenaar is degene die door het openbare gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om een deel van de overheidstaak te verrichten. Het begrip ambtenaar wordt ruim uitgelegd. Daaronder valt bij voorbeeld een reclasseringswerker, werkzaam bij een reclasseringsinstelling die hulp en steun biedt aan het slachtoffer.

<sup>29</sup> Zie evenwel artikel 136 Sr. Daarin is onder meer strafbaar gesteld degene die, kennis dragende van het voornemen van het plegen van verkrachting, nalaat daarvan aangifte te doen op een moment waarop het plegen ervan nog kan worden voorkomen.



gedaan aan het slachtoffer die ingezetene is van een van de lidstaten van de EU en die als gevolg van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft opgelopen. Geen uitkering wordt toegekend, als de schade civielrechtelijk is of kan worden verhaald of langs andere weg is of kan worden vergoed.

### 3.2.3 Penitentiaire wetgeving

Tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen geschiedt in een penitentiaire inrichting overeenkomstig de Penitentiaire beginselenwet (wet van 18 juni 1998, Stb. 430; inwerkingtreding 1 januari 1999) en de daarop gebaseerde Penitentiaire maatregel (besluit van 23 februari 1998, Stb. 111). De tenuitvoerlegging van een tbs-maatregel geschiedt in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden overeenkomstig de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (wet van 25 juni 1997, Stb. 280; inwerkingtreding op 11 juli en 1 oktober 1997) en het daarop gebaseerde Reglement verpleging ter beschikking gestelden (besluit van 22 mei 1997, Stb. 217). De tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen voor jeugdigen vindt plaats in een justitiële jeugdinrichting overeenkomstig de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (wet van 2 november 2000, Stb. 481; inwerkingtreding 1 september 2001) en het daarop gebaseerde Reglement justitiële jeugdinrichtingen (besluit van 5 juli 2001, Stb. 350) (zie hierna uitgebreid onder par. 4.3.2.1.). De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is eindverantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen.

Veroordeelde daders van seksueel misbruik kunnen in het kader van de tenuitvoerlegging van de hun opgelegde straf of maatregel programma's doorlopen die gericht zijn op reductie van recidive en op de oplossing van de problematiek die aan het misbruik ten grondslag heeft gelegen.

Bij besluitvorming over voorwaardelijke invrijheidstelling, deelneming aan een penitentiair programma of een (voorwaardelijke) beëindiging van de tbs wordt het belang van de beveiliging van de samenleving tegen ernstige criminaliteit afgewogen tegen het belang van resocialisering van de dader.

Een beschrijving van de ontwikkeling van de penitentiaire wetgeving voor volwassenen vanaf 1945 gaat het bestek van dit overzicht te buiten. De ontwikkeling van het penitentiaire recht voor kinderen is beschreven in par. 4.3.



# 4 Plaatsing van kinderen van 1945 tot 2011

## 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is de ontwikkeling van het relevante strafrechtelijk kader inzake seksueel misbruik beschreven. Daar is gewezen op de algemene verplichting van de overheid om te voorzien in de strafrechtelijke bescherming van haar onderdanen tegen ernstige inbreuken op de lichamelijke en geestelijke integriteit van haar burgers. Die verplichting betekent tweëerlei: het voorzien in een adequaat strafrechtelijk instrumentarium én in effectieve handhaving van de strafwet in de praktijk.

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving op hoofdlijnen vanaf 1945 van het relevante juridische kader inzake de verantwoordelijkheid voor de voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen die zijn geplaatst in inrichtingen en in pleeggezinnen. Het gaat om de verantwoordelijkheid van de overheid, particuliere instanties en particulieren die bij de plaatsing van kinderen een rol spelen, voor een effectieve bescherming tegen seksueel misbruik van die kinderen.

Plaatsing van kinderen geschiedt op civielrechtelijke of strafrechtelijke grondslag. Civielrechtelijke plaatsing is mogelijk in inrichtingen en in pleeggezinnen. Strafrechtelijke plaatsing geschiedt in inrichtingen.

De beslissing tot plaatsing is een ingrijpende maatregel. Plaatsing wordt gelast door een (kinder)rechter of behoeft diens machtiging.

Jeugdzorg, kinderbescherming en jeugdstrafrecht zijn de afgelopen jaren aan grote veranderingen onderhevig geweest. Meer veranderingen zullen volgen.

Een beschrijving van het burgerlijk procesrecht en het strafprocesrecht die van toepassing waren en zijn op de totstandkoming van civielrechtelijke en strafrechtelijke rechterlijke plaatsingsbeslissingen en op de behandeling van een daartegen openstaande voorziening van rechtsbescherming, is achterwege gebleven.

## 4.2 Civielrechtelijke plaatsing

### 4.2.1 Kader voor jeugdzorg en kinderbescherming

#### 4.2.1.1 Geldend recht

##### Conclusie

De Wet op de jeugdzorg en de daarop gebaseerde uitvoeringswetgeving voorzien in (de organisatie en bekostiging van de) jeugdzorg. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van VenJ. De decentrale uitvoering van de jeugdzorg ligt in handen van provinciale en regionale bureaus jeugdzorg, en van particuliere zorgaanbieders.

Het BW voorziet in kinderbeschermingsmaatregelen, waaronder ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. De minister van VenJ is eindverantwoordelijk voor de kinderbescherming. De uitvoering van de kinderbescherming berust bij de bureaus jeugdzorg, de raad voor de kinderbescherming en particuliere zorgaanbieders.

##### Beschrijving

De Wet op de jeugdzorg (Wjz) en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg (UWjz) voorzien in jeugdzorg. Titel 14 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) inzake het gezag over minderjarigen voorziet onder meer in maatregelen van kinderbescherming.

Jeugdzorg is ondersteuning van en hulp aan de jeugdige en/of zijn opvoeders in verband met problemen die het onbedreigd opgroeien van de jeugdige belemmeren. Kinderbescherming voorziet in gedwongen maatregelen ter afwendig van ernstige bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind. Jeugdzorg en kinderbescherming hangen dus nauw samen. Het BW en de Wjz bevatten het wettelijk kader voor (gedwongen) plaatsing van kinderen. BW en Wjz zijn op het terrein van de kinderbescherming met elkaar verweven.

Jeugdzorg en kinderbescherming zijn taken van de overheid. Voor de uitvoering hiervan draagt de rijksoverheid eindverantwoordelijkheid. De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van VenJ zijn verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De Minister van VenJ is verantwoordelijk voor de kinderbescherming.

De organisatie van de jeugdzorg en de kinderbescherming is complex. Daarbij zijn vele overheidsinstanties, particuliere organisaties en personen betrokken.

Bij de uitvoering van de jeugdzorg spelen de bureaus jeugdzorg een centrale rol. Gedeputeerde staten zorgen ervoor dat er in de provincie één bureau jeugdzorg werkzaam is dat door een stichting in stand wordt gehouden (**artikel 4, eerste lid, Wjz**).<sup>30</sup> Er zijn 12 provinciale en 3 grootstedelijke bureaus jeugdzorg. De bureaus hebben ook een belangrijke rol bij de voorbereiding en uitvoering van maatregelen van kinderbescherming. Bij de bureaus komt relevante informatie over de jeugdige binnen.

Vanouds heeft de raad voor de kinderbescherming een verantwoordelijkheid voor de kinderbescherming. Die verantwoordelijkheid bestaat thans uit het initiëren en beoordelen van maatregelen van kinderbescherming. Er is één raad voor de kinderbescherming. De raad valt rechtstreeks onder de Minister van VenJ. De raad oefent de bij de wet opgedragen taken uit namens de minister. Ten behoeve van de vervulling van zijn taak houdt de raad zich in ieder geval op de hoogte van de ontwikkeling van de

<sup>30</sup> Het BW spreekt van een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wjz. Hierna wordt korthedshalve gesproken over bureau jeugdzorg.

kinderbescherming, bevordert hij de samenwerking met de instellingen van kindbescherming en jeugdhulpverlening en adviseert hij de autoriteiten en instellingen. De bemoeienissen laten de godsdienstige en levensbeschouwelijke grondslag van de instellingen onverlet (**artikel 1:238 BW**). Bij ontbreken of het niet uitoefenen van gezag over een minderjarige verzoekt de raad de rechter om te voorzien in de gezagsuitoefening (**artikel 241 BW**). De raad stelt zich op de hoogte van alle gevallen waarin maatregelen met betrekking tot het gezag over minderjarigen dienen te worden overwogen (**artikel 242 BW**). De raad staat onder leiding van een algemeen directeur en twee directeuren. De Raad heeft een landelijk bureau en is werkzaam in 13 regio's (Organisatiebesluit raad voor de kindbescherming 2006, Stb. 2006, 192).

Bureaus jeugdzorg en de raad voor de kindbescherming werken samen. De **artikelen 56 e.v. UWjz** geven nadere regels over die samenwerking. De bureaus en de raad leggen hun samenwerking vast in een protocol.

Jeugdzorg staat centraal en voorop. Dat is ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden (dat zijn de cliënten van de jeugdzorg), bij opgroei- en opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen (**artikel 1 Wjz**). Het bureau jeugdzorg beziet of een cliënt zorg – jeugdzorg of vormen van geestelijke gezondheidszorg - behoeft, en daarop aanspraak bestaat (**artikel 5 Wjz**). Daarbij is uitgangspunt dat zorg het belang van een onbedreigde ontwikkeling van een jeugdige dient en aansluit bij de behoefte van de cliënt. Deze zorg is niet ingrijpender dan noodzakelijk en wordt geboden zo dicht mogelijk bij de plaats waar de cliënt duurzaam verblijft en gedurende een zo kort mogelijke periode (**artikel 5, vierde lid, Wjz**). Het bureau jeugdzorg neemt een zogenoemd indicatiebesluit over aanspraak op zorg (**artikel 6 Wjz**). Aan een besluit tot toekenning van zorg ligt in de regel een aanvraag van een cliënt ten grondslag (**artikel 7, eerste lid, Wjz**). Bij een aanvraag door een andere cliënt dan de jeugdige is in de regel de instemming van de jeugdige vereist (**artikel 7, tweede tot en met vijfde lid, Wjz**).

Indien een cliënt het niet eens met een indicatiebesluit of de beslissing waarbij de aanspraak op zorg vervalt, kan hij daartegen bezwaar maken bij het bureau jeugdzorg. Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de kinderrechter (**artikel 5, vijfde lid, Wjz**).

Aanspraak op jeugdzorg omvat jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek (**artikel 2 UWjz**).

*Jeugdhulp* omvat behandeling of begeleiding van (a) een jeugdige, gericht op het oplossen, verminderen of voorkomen van verergering dan wel het omgaan met de gevolgen van zijn psychosociale, psychische of gedragsproblemen; (b) van een cliënt, niet zijnde een jeugdige, gericht op het verkrijgen van zodanige vaardigheden dat hij aan de onder de (a) bedoelde psychosociale, psychische of gedragsproblemen in het gezin het hoofd kan bieden (**artikel 3 UWjz**).

*Verblijf* omvat het aan een jeugdige gedurende het etmaal of een deel daarvan bieden van verblijf met een passend pedagogische klimaat bij een pleegouder of een accommodatie van een zorgaanbieder (**artikel 4 UWjz**).

*Observatiediagnostiek* omvat het onderzoeken van een jeugdige met het oog op het verkrijgen van gegevens die het bureau nodig heeft voor het nemen van een indicatiebesluit (**artikel 5 UWjz**).

De bureaus jeugdzorg hebben ook andere taken.

Het bureau beziet voortdurend of een maatregel omtrent het gezag over de minderjarige moet worden overwogen. Indien een bureau van oordeel is dat zulks het geval is, stelt het de raad van de kindbescherming hiervan op de hoogte (**artikel 9 Wjz**).

De rechter kan een bureau jeugdzorg belasten met de voorlopige voogdij of met de voogdij (**artikelen 1:241 en 1:302 BW juncto artikel 10 Wjz**).

Een bureau jeugdzorg oefent verder reclasseringstaken uit (zie hierna par. 4.3.2.1.).

Jeugdzorg wordt aangeboden door een zorgaanbieder.

Zorgaanbieders zijn rechtspersonen die ingevolge hun statuten jeugdzorg aanbieden. Ook een individuele en geregistreerde beroepsbeoefenaar kan zorgaanbieder zijn (**artikel 18 Wjz**). Bureau jeugdzorg coördineert de door de zorgaanbieders aangeboden zorg.

Een zorgaanbieder die **pleegzorg** aanbiedt, zorgt ervoor dat de verzorging en opvoeding door een pleegouder geschiedt op de grondslag van een pleegcontract tussen hem en de pleegouder (**artikel 22 Wjz**). Het pleegcontract regelt de informatieverstarring tussen zorgaanbieder en pleegouder die relevant is voor de opvoeding en verzorging van het pleegkind (**bijlage 1 bij regeling pleegzorg**).

De aangeboden zorg is gebaseerd op een **hulpverleningsplan**, dat is afgeleid van het indicatiebesluit. Het plan wordt vooraf met de cliënt besproken. Het behoeft in de regel diens instemming (**artikel 24, tweede lid, Wjz**).

#### 4.2.1.2 Situatie in 1945

Het BW bood het kader voor kindbescherming. De wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdigen (een van de zogenoemde kindwetten) en daarop gegronde uitvoeringswetgeving bevatte regels voor de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen.

De kinderrechter was de centrale functionaris. Deze is in 1922 in het leven geroepen als specifieke en gespecialiseerde rechter voor de behandeling van civielrechtelijke en strafrechtelijke kindzaken, tegelijkertijd met invoering van de ondertoezichtstelling. De uitvoering van de maatregelen ten aanzien van minderjarigen was grotendeels in particuliere handen. Particuliere instellingen boden zorg, behandeling en verpleging aan minderjarigen die waren opgenomen op grond van een civielrechtelijke én strafrechtelijke titel.

In elk arrondissement was een voogdijraad aan wie de zorg voor een minderjarige krachtens een rechterlijke uitspraak kon worden toevertrouwd. De voogdijraad was de voorloper van de raad voor de kindbescherming.

Er waren geen nog geen specifieke kaderwetten op het terrein van hulp en bijstand aan jeugdigen.

#### 4.2.1.3 Wijzigingen

##### Conclusie

Het BW bood het kader voor kindbescherming. De wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdigen gold ook na 1945. Zij bevatte regels voor de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke én strafrechtelijke maatregelen.

Op 1 juli 1965 traden de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming in werking. Zij bevatte regels over de tenuitvoerlegging van straffen en strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen. Wet en besluit zijn bijna 25 jaar van toepassing geweest.

De wet was beknopt en bevatte enkele regels over het College van Advies voor de kindbescherming, particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen, de bekostiging daarvan, rijksinrichtingen, en de tenuitvoerlegging van terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, en van het arrest.

Het Uitvoeringsbesluit bevatte een groot aantal uitvoeringsregels inzake deze onderwerpen.

Particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen en rijksinrichtingen waren belast met de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsingen gingen tezamen.

De minister van Justitie had eindverantwoordelijkheid op het terrein van de kindbescherming.

Op 1 juli 1989 is de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjhv) in werking getreden. De Wjhz viel onder de verantwoordelijkheid van de ministers van VWS en van Justitie. Zij zou 16 jaar standhouden. Met de inwerkingtreding van de Wjhv zijn de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming komen te vervallen.

De Wjhv was een kader- en bekostigingswet met regels over de planning en kwaliteit van, de samenwerking bij en de voorwaarden voor jeugdhulpverlening. De Wjhv had als uitgangspunt dat de rijksoverheid, de provincies en het particulier initiatief ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid gestalte geven aan de jeugdhulpverlening. Zij beoogde de samenhang op het terrein van de jeugdhulpverlening te vergroten en de verzuiling binnen de overheid en de uitvoeringsorganisaties tegen te gaan. De Wjhv ging uit van territoriale decentralisatie: een groot deel van de taken van het Rijk werd overgeheveld naar de provincies. Jeugdhulpverlening omvatte activiteiten die zijn gericht op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of

stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig konden beïnvloeden.

Jeugdhulpverlening bestond uit 4 onderdelen: (1) pleegzorg, (2) residentiële hulpverlening, (3) semiresidentiële hulpverlening en (4) ambulante hulpverlening, dat is hulpverlening, anders dan bedoeld onder 1, 2 of 3.

Aan de Wjhv lagen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit als uitgangspunt ten grondslag. Hulpverlening moest plaatsvinden in de minst ingrijpende vorm, zo dicht mogelijk bij de plaats waar de jeugdige duurzaam verbleef en gedurende een zo kort mogelijke periode en moest ook overigens voldoen aan de eis dat zij voor de jeugdige de meest aangewezen was te achten. Vrijwillige hulpverlening had de voorkeur boven de justitiële hulpverlening. Liever ambulante hulpverlening dan (semi-)residentiële hulpverlening en liever pleegzorg dan plaatsing in een tehuis. Gezinsvoogdijinstellingen hadden een belangrijke taak bij de uitvoering van de Wjhv.

De minister van Justitie subsidieerde of hield in stand inrichtingen voor justitiële kindbescherming (d.w.z. landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening, bestemd voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, het ondergaan van voorlopige hechtenis, alsmede voor jeugdigen met zodanige gedragsproblemen dat zij door de kinderrechter of door een voogdijinstelling aldaar werden geplaatst).

Sedert 1 januari 2005 geldt de Wet op de jeugdzorg (Wjz).

Deze wet komt in de plaats van de Wjhv, en bouwt daarop voort. De Wjz heeft een driedig doel: (1) vestiging van een wettelijke aanspraak op jeugdzorg, (2) verwezenlijking van een samenhangend aanbod van jeugdzorg dat aansluit bij de behoefte aan zorg, en (3) nieuwe regeling van de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg.

Het **bureau jeugdzorg** vormt het centrale loket per regio. In de bureaus jeugdzorg vindt integratie plaats van de vrijwillige jeugdhulpverlening, de justitiële kindbescherming, de jeugdreclassering en het advies- en meldpunt kindermishandeling. Uitvoering van taken op het terrein van de kindbescherming en de jeugd-reclassering die behoorden tot de taken van de gezinsvoogdijinstellingen, worden toebedeeld aan de bureaus jeugdzorg. De provincies ontvangen doeluitkeringen voor de bekostiging van de jeugdzorg.

##### Beschrijving

De wet van 12 februari 1901, Sb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdigen bevatte regels voor de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen (Kinderbeginselenwet). Zij is van kracht gebleven tot de inwerkingtreding van de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming in 1965. Zie over de Kinderbeginselenwet ook par. 4.3.2.2.).

Bij de wet van 10 juli 1947, Sb. H 232, in werking getreden op **1 september 1948**, is een grondige wijziging van het kindrecht in boek I van het BW van kracht geworden. De titels 15 en

16 inzake ouderlijke macht en inzake minderjarigheid en voogdij werden samengebracht in titel 15 inzake gezag over minderjarigen (bestaande uit ouderlijke macht en voogdij).

Deze wet bracht enkele inhoudelijke en terminologische wijzigingen aan.

De ontheffing van de ouderlijke macht of de voogdij werd mogelijk ondanks verzet van een ouder.

Er was ook een regeling over de voogdijraden.

In elke arrondissement was ten minste 1 voogdijraad. De voogdijraden zorgden voor minderjarigen die krachtens enig wettelijk voorschrift door de rechter of de officier van justitie voorlopig aan hen waren toevertrouwd. Indien de voogdijraad bleek dat een minderjarige niet onder gezag stond, of dit gezag niet werd uitgeoefend, verzocht hij de rechter om te voorzien in de gezagsuitoefening. Indien zulks ter voorkoming van de zedelijke of lichamelijke ondergang van de minderjarige dringend en onverwijld noodzakelijk was, kon de officier van justitie deze voorlopig aan de voogdijraad toevertrouwen in afwachting van een definitieve voorziening door de rechter. De voogdijraad bezocht de woningen en gestichten waar met voogdij belaste minderjarigen waren geplaatst, zo vaak hij dit ter beoordeling van de toestand van een minderjarige dienstig achtte (**artikelen 461, 461b, 461c en 461d BW**).

Bij Besluit van 7 april 1948, Sb. I 134, zijn ter uitvoering van de artikelen 461 en 469a BW regels tot stand gekomen over de voogdijraad. De voogdijraad stelde een reglement vast dat de goedkeuring van de minister van Justitie behoeft. De voogdijraad kweet zich van de opdrachten waarmee de minister van Justitie hem in aangelegenheden betreffende minderjarigen belastte. De voogdijraad zond jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de minister (**artikelen 1, 15, 21 en 22 Besluit**).

Met de inwerkingtreding op **15 april 1955** van de wet van 24 december 1954, Stb. 602 is de raad voor de kinderbescherming in de plaats gekomen van de voogdijraad. De taken van de raad voor de kinderbescherming werden allengs ruimer dan die van de voogdijraad.

De raad hield zich ten behoeve van de vervulling van zijn taak op de hoogte van de ontwikkeling van de kinderbescherming in zijn gebied, zij bevorderde de samenwerking van de aldaar werkzame instellingen van kinderbescherming en stelde zich op de hoogte van alle gevallen waarin gezagsmaatregelen overwogen dienden te worden (**artikelen 461 en 461d BW**).

Ter uitvoering van artikel 461 BW was het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming tot stand gekomen (besluit van 20 juni 1956, Stb. 336).

Bij de benoeming van leden van de raad werd acht geslagen op de bekendheid, die de te benoemen personen moesten hebben met het werk van de kinderbescherming, op de geestelijke stromingen en de maatschappelijke groeperingen zoals die in de bevolking in het algemeen en in het betrokken arrondissement in het bijzonder, aanwezig waren.

De raad verstreekte op verzoek of uit eigen beweging aan autoriteiten en instellingen adviezen en inlichtingen betreffende de kinderbescherming in het algemeen of – tenzij zulks strijdig was met de noodzakelijke geheimhouding – over een bepaalde zaak. Hij gaf de minister alle gewenste inlichtingen en kweet zich van de opdrachten waarmee hij was belast (**artikelen 24 en 25 besluit**).

Op **1 april 1955** werd het College van Advies voor de kinderbescherming in het leven geroepen (wet van 24 december 1954, Stb. 602). Het College adviseerde de minister over vraagstukken van algemeen beleid met betrekking tot aan de minister opgedragen uitvoering van wettelijke bepalingen omtrent jeugdigen. Het College kon vraagstukken, het terrein van de kinderbescherming rakende, in studie nemen en de uitkomst daarvan aan de minister meedelen (artikel 22a Kinderbeginselenwet). Bij die gelegenheid verviel het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies.

Op **1 juli 1965** traden de **Beginselenwet voor de kinderbescherming en het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming** in werking (wet van 9 november 1961, 403 en Besluit van 25 juli 1964, Stb. 327). Zij bevatten regels over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke straffen en maatregelen en civielrechtelijke maatregelen (zie ook par. 4.2.3.3. en 4.3.2.3).

Wet en besluit zijn bijna 25 jaar van toepassing geweest.

De wet was beknopt en bevatte enkele regels over het College van Advies voor de kinderbescherming, particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen, de bekostiging daarvan, rijksinrichtingen, en de tenuitvoerlegging van terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, en van het arrest.

Het Uitvoeringsbesluit bevatte een groot aantal uitvoeringsregels inzake deze onderwerpen.

Particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen en rijksinrichtingen waren belast met de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Er was een College van Advies voor de kinderbescherming dat de minister van Justitie adviseerde over vraagstukken van algemeen beleid met betrekking tot aan hem opgedragen uitvoering van wettelijke bepalingen inzake jeugdigen (**artikel 2 wet**).

In Nederland gevestigde rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen, stichtingen en instellingen van weldadigheid, aan wie de rechter de voogdij over minderjarigen kon opdragen (particuliere voogdijinstellingen), moesten blijken hun statuten of reglementen zich duurzame verzorging van minderjarigen ten doel stellen en moesten zich blijken een schriftelijke door de minister van Justitie aanvaarde verklaring van haar bestuur onderwerpen aan bij amvb te stellen voorwaarden onder meer betreffende het personeel, toezicht op de minderjarigen, hun geestelijke en lichamelijke gezondheid, hun opleiding en hun plaatsing in pleeggezinnen, inrichtingen en tehuizen. Het toezicht op de naleving van die voorwaarden berustte bij de minister, bijgestaan door de raden voor de kinderbescherming (**artikel 3 wet**).



Aan een in Nederland gevestigde rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging, stichting en instelling van weldadigheid die het verlenen van leiding en bijstand aan patroons en gezinsvoogden, het verlenen van hulp en steun aan voorwaardelijk veroordeelden, in vrijheid gestelde of ontslagen minderjarigen en hun nazorg ten doel stelde (particuliere gezinsvoogdijinstellingen), kon op verzoek of na bereidverklaring een opdracht daartoe worden verstrekt, indien zij zich blijkens een schriftelijke door de minister van Justitie aanvaarde verklaring van haar bestuur onderwierp aan bij amvb te stellen voorwaarden als hiervoor genoemd. Ook hier berustte het toezicht bij de minister met bijstand van de raden voor kinderbescherming (**artikel 4 wet**).

Minderjarigen die stonden onder voogdij van een particuliere voogdijinstelling of voorlopig aan de zorg van de raden voor kinderbescherming waren toevertrouwd, dan wel ter beschikking van de regering of onder toezicht waren gesteld, konden worden opgenomen in door de minister goedgekeurde opvanghuizen, observatiehuizen, inrichtingen voor opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling (zogenoemde particuliere inrichtingen en tehuizen). Ter verkrijging van goedkeuring moest het bestuur van de rechtspersoon die de inrichting of het tehuis exploiteerde, schriftelijke verklaren zich te onderwerpen aan bij amvb te stellen voorwaarden. De minister moest zich ervan overtuigen dat aan de voorwaarden was voldaan. De voorwaarden betroffen onder meer de staf, het aantal en de bekwaamheid van het personeel, de geestelijk en lichamelijke gezondheid van de minderjarigen, hun aantal, geslacht, leeftijd, opleiding en verblijfsduur, en het op hen te houden toezicht. Het toezicht op de naleving van de voorwaarden was in handen van de minister (**artikel 5 wet**).

Opvanghuizen waren bestemd voor de voorlopige opneming van minderjarigen die onverwijld moesten worden opgenomen en wier bestemming nog niet was bepaald. De duur was maximaal een maand (behalve bij voorlopige hechtenis), met de mogelijkheid van verlenging van maximaal twee maal een maand (**artikel 6 wet**). Observatiehuizen waren bestemd voor onderzoek naar de persoonlijkheid van minderjarigen, voor zover zulk onderzoek niet buiten een inrichting kon plaatsvinden. De verblijfsduur was maximaal 5 maanden (**artikel 7 wet**). Ten aanzien van inrichtingen voor opvoeding werd bij amvb een onderverdeling gegeven met het oog op de aard en de omvang van de inrichting, de geestelijke en lichamelijke gesteldheid en de leeftijd van de op te nemen minderjarigen, het onderwijs en de arbeid binnen en buiten de inrichting (**artikel 8 wet**). Inrichtingen voor buitengewone behandeling waren bestemd voor verpleging van zeer moeilijk opvoedbare sociaal-onaangepaste minderjarigen wier behandeling niet mogelijk was in een inrichting voor opvoeding. Aldaar konden worden opgenomen minderjarigen aan wie de strafrechtelijke maatregel tot plaatsing in zo een inrichting was opgelegd (**artikel 9 wet**).

De artikelen 10 tot en met 14 bevatten bepalingen over bekostiging van particuliere instellingen, inrichtingen en tehuizen. Er waren rijksinrichtingen die werden onderscheiden in opvangtehuizen, observatiehuizen, tuchtscholen, inrichtingen voor

opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling (**artikel 15 wet**).

Rijksopvanghuizen waren bestemd voor de voorlopige opneming van minderjarigen die onverwijld moesten worden opgenomen en wier bestemming nog niet was bepaald en voor de tenuitvoerlegging van de straf van arrest, voor zover opneming in een particuliere inrichting niet mogelijk was. De duur was maximaal 1 maand (behalve bij voorlopige hechtenis), met de mogelijkheid van verlenging van maximaal twee maal 1 maand (**artikel 16 wet**). De bestemming van rijksobservatiehuizen was identiek aan observatiehuizen (**artikel 17 wet**). Tuchtscholen waren bestemd voor minderjarigen die tijdelijk bijzondere tucht behoefden.

Daarin werden slechts opgenomen minderjarigen aan wie de straf van plaatsing in een tuchtschool of arrest was opgelegd of die de kinderrechter ingevolge in het kader van de ondertoezichtstelling deed opnemen (**artikel 18 wet**). Rijksinrichtingen waren bestemd voor opvoeding van tbr-gestelde minderjarigen of van hen die de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling deed opnemen, voor zover opneming in een particuliere inrichting niet mogelijk was. Onder dezelfde voorwaarden was opneming mogelijk van minderjarigen aan wie de straf van arrest was opgelegd. Ook konden daarin worden opgenomen minderjarigen die onder voogdij van een voogdijinstelling stonden (**artikel 19 wet**). Rijksinrichtingen voor buitengewone behandeling hadden dezelfde bestemming als particuliere inrichtingen; opneming was mogelijk als in die laatst genoemde inrichtingen geen plaats was. In rijksinrichtingen konden minderjarigen worden opgenomen aan wie de maatregel van de tbs of plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling was opgelegd of die de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling deed opnemen of die onder voogdij van een voogdijinstelling stonden (**artikel 20 wet**). De leiding van een rijksinrichting berustte bij de directeur onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Bij iedere inrichting was een commissie van toezicht (**artikel 21 wet**).

In rijksinrichtingen opgenomen minderjarigen werden in de gelegenheid gesteld om persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden (**artikel 23 wet**).

Bij tbs of bij plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling droeg de minister de opvoeding en verantwoordelijkheid onderscheidenlijk de behandeling van de minderjarige op aan een particuliere instelling op haar verzoek of na haar bereidverklaring, of deed hij de minderjarige opnemen in een rijksinrichting. Daarbij lette hij onder meer op het advies van de rechter die het vonnis uitsprak en op de wens van degene die het gezag uitoefende over de minderjarige (**artikelen 27 en 28 wet**).

De straf van arrest werd ten uitvoer gelegd in een particulier opvanghuis of in een particuliere inrichting voor opvoeding die desgevraagd door de minister waren goedgekeurd en die over de mogelijkheid van afzondering beschikte, of in rijksopvanghuizen, tuchtscholen, rijksinrichtingen voor opvoeding of een plaats die door de kinderrechter was aangewezen (**artikel 30 wet**).

Met ingang van **1 juli 1989** is de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjhv) (volledig) in werking getreden (wet van 8 augustus 1989,



Stb. 330). De Wjvh viel onder de verantwoordelijkheid van de ministers van VWS en van Justitie. Zij zal 16 jaar standhouden. Met de inwerkingtreding van de Wjvh zijn de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming komen te vervallen.

De Wjvh is de vrucht van een initiatief van de Tweede Kamer. Zij was een kader- en bekostigingswet met regels over de planning en kwaliteit van, de samenwerking bij en de voorwaarden voor jeugdhulpverlening. De Wjvh had als uitgangspunt dat de rijksoverheid, de provincies en het particulier initiatief ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid gestalte geven aan de jeugdhulpverlening. Zij beoogde de samenhang op het terrein van de jeugdhulpverlening te vergroten en de verzuiling binnen de overheid en de uitvoeringsorganisaties tegen te gaan. De Wjvh ging uit van territoriale decentralisatie: een groot deel van de taken van het Rijk werd overgeheveld naar de provincies.

Jeugdhulpverlening omvatte activiteiten die zijn gericht op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig konden beïnvloeden.

Jeugdhulpverlening bestond uit 4 onderdelen:

- (1) pleegzorg, dat is hulpverlening bestaande uit het bieden van opnemings in een pleeggezin en de daarmee verband houdende begeleiding van pleegkinderen, pleegouders, ouders en stiefouders,
- 2) residentiële hulpverlening, dat is hulpverlening waarbij een jeugdige wordt opgenomen in een tehuis waarin dag en nacht hulp wordt geboden,
- (3) semiresidentiële hulpverlening, dat is hulpverlening waarbij een jeugdige regelmatig gedurende een deel van een etmaal in een daartoe bestemde inrichting verblijft, of
- (4) ambulante hulpverlening, dat is hulpverlening, anders dan bedoeld onder 1, 2 of 3 (**artikel 1**).

De Wjvh was van toepassing op de beleidsvorming en de uitvoering en bekostiging van voorzieningen van primaire, secundaire en tertiaire hulpverlening, en op steunfuncties (**artikel 2**).

Tot de *primaire* hulpverlening behoren onder meer de bureaus vertrouwensartsen. Daaraan kon vertrouwelijk kindermishandeling worden gemeld. Deze bureaus onderzochten de mishandeling en probeerden door verwijzing naar of inschakeling van andere hulpverleners een oplossing te verwezenlijken voor het probleem van de mishandeling en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken. Tot de *secundaire* hulpverlening behoorden onder meer (1) voorzieningen van crisisopvang, dat waren tehuizen voor voorlopige opnemings van en hulpverlening gedurende dag en nacht aan jeugdigen die onverwijld moeten worden opgenomen in afwachting van een beslissing over de meest geschikte hulpverlening of van hun definitieve bestemming, (2) observatiehuizen, dat waren tehuizen voor onderzoek naar de persoonlijkheid van jeugdigen met het oog op een beslissing over de meest geschikte hulpverlening, en waar verzorging voor dag en nacht wordt geboden, (3) tehuizen voor opvoeding en verzorging, dat waren tehuizen waarin aan jeugdigen gedurende dag en nacht opvoeding en

verzorging werden geboden in verband met problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden, (4) tehuizen voor buitengewone behandeling, dat waren tehuizen waarin jeugdigen voor dag en nacht werden behandeld in verband met problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hebben geleid tot sociaal onaanvaardbaar gedrag, (5) gezinshuizen, dat waren tehuizen voor opvoeding en verzorging waarbij zoveel mogelijk een normale leef- en gezinssituatie werd benaderd, (6) instellingen voor therapeutische gezinsverpleging, dat waren voorzieningen die aan zeer moeilijk opvoedbare jeugdigen in pleeggezinnen intensieve steun en begeleiding boden, (7) instellingen voor begeleid wonen, dat waren voorzieningen die aan zelfstandig gehuisveste jeugdigen begeleiding boden, gericht op zelfstandig functioneren, (8) voorzieningen voor pleegzorg, dat waren voorzieningen die aan jeugdigen opnemings in een pleeggezin boden en aan pleegkinderen, pleegouders en (stief)ouders begeleiding boden, (9) adviesbureaus voor jeugd en gezin, dat waren voorzieningen die aan jeugdigen en ouders psychosociale adviezen en begeleiding boden en (10) centrales voor pleeggezinnen, dat waren voorzieningen die de plaatsing van jeugdigen in pleeggezinnen voorbereidden.

Tot de *tertiaire* hulpverlening behoorden (1) internaten voor zeer intensieve behandeling, dat waren tehuizen waarin aan jeugdigen met zeer zware gedragsproblemen, al dan niet gepaard gaande met psychotische of neurotische stoornissen, behandeling werd geboden, alsmede verpleging en verzorging gedurende dag en nacht en (2) tuchtcholen, dat waren tehuizen uitsluitend bestemd voor jeugdigen die waren gestraft<sup>31</sup> dan wel uit huis waren geplaatst in het kader van hun ondertoezichtstelling (**bijlage behorende bij Wjvh**).

De Wjvh bevatte regels over rijksplanning en provinciale planning (**artikelen 8 tot en met 13**) en samenwerking (**artikelen 14 tot en met 22**).

De Wjvh werd uitgevoerd in regio's. In elke regio was een samenwerkingsverband waarin de uitvoerders van de hulpverlening, Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (Riagg's) en de raden voor de kindbescherming waren vertegenwoordigd. Het samenwerkingsverband was een rechtspersoon. Het zorgde onder meer voor informatievoorziening over de inhoud van de beschikbare voorzieningen en afstemming tussen de uitvoerders, en hield een jeugdhulpadvies-team in stand (**artikelen 14 en 15**).

In elke regio was een jeugdhulpadviesteam, dat bestond uit een kinder- of jeugdarts, een kinder- of jeugdpsychiater, een orthopedagoog, een psycholoog en een maatschappelijk werker. De leden van het team werkten in het team onafhankelijk ten opzichte van hun werkgever. Het team stelde diagnoses op met het oog op de

<sup>31</sup> Bij de herziening van het strafrecht in 1995 zijn tuchtcholen wat opnemings van gestrafte jeugdigen betreft uitsluitend bestemd voor jeugdigen aan wie de straf van jeugddetentie is opgelegd.

meest aangewezen behandeling en bracht adviezen uit over de meest aangewezen hulpverlening. De uitvoerders van regionale semiresidentiële of residentiële voorzieningen op het terrein van de secundaire hulpverlening stelden ten aanzien van iedere jeugdige die op een voorziening in die regio was aangewezen, gezamenlijk vast in welke voorziening de jeugdige zou verblijven, welke specifieke deskundigheid zou worden geboden en door wie deze beschikbaar zou worden gesteld (**artikelen 17 tot en met 22**).

Aan de Wjvh lagen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit als uitgangspunt ten grondslag. Hulpverlening moest plaatsvinden in de minst ingrijpende vorm, zo dicht mogelijk bij de plaats waar de jeugdige duurzaam verbleef en gedurende een zo kort mogelijke periode en moest ook overigens voldoen aan de eis dat zij voor de jeugdige de meest aangewezen was te achten (**artikel 23**). Dat betekende in de praktijk dat vrijwillige hulpverlening de voorkeur had boven de justitiële hulpverlening. Liever ambulante hulpverlening dan (semi-)residentiële hulpverlening en liever pleegzorg dan plaatsing in een tehuis.

De minister van Justitie aanvaardde een rechtspersoon die als (a) voogdijinstelling de voogdij kon uitoefenen en (b) als gezinsvoogdijinstelling kon optreden als gezinsvoogd en aan patroons en gezinsvoogden leiding en bijstand kon verlenen en die hulp en steun kon verlenen aan voorwaardelijk veroordeelde, in vrijheid gestelde of ontslagen minderjarigen, alsmede nazorg bood. De rechtspersoon moest onder meer aannemelijk maken dat hij een zodanige werkwijze zou toepassen dat redelijkerwijs mocht worden verwacht dat hij de beoogde doelen zou kunnen bereiken en dat hij de wettelijke voorschriften in acht zou nemen (**artikel 60 Wjvh**).

Uitvoerders waren verplicht de beide ministers inlichtingen te verstrekken die nodig waren voor een goede uitvoering van de Wjvh (**artikel 56** en daarop gebaseerd besluit gegevensverstrekking jeugdhulpverlening van 4 juni 1993).

De minister van Justitie subsidieerde of hield in stand landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening, bestemd voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, het ondergaan van voorlopige hechtenis, alsmede voor jeugdigen met zodanige gedragsproblemen dat zij door de kinderrechter of door een voogdijinstelling aldaar werden geplaatst. Dat waren inrichtingen voor justitiële kindbescherming (**artikel 65 Wjvh**). Er waren inrichtingen voor opvang, tuchtcholen, inrichtingen voor opvoeding, inrichtingen voor buitengewone behandeling en inrichtingen voor zeer intensieve behandeling (**artikel 2 Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming**).

Inrichtingen voor opvang waren bestemd voor voorlopige hechtenis, voor opnemings van gestrafte jeugdigen en voor het voorlopig opnemen van uit huis te plaatsen jeugdigen van 12 jaar op ouder (**artikel 3 Besluit**). Tuchtcholen waren bestemd voor jeugdigen aan wie de straf van plaatsing in een tuchtchool of arrest was opgelegd, en voor onder toezicht gestelde, door een gezinsvoogdijinstelling uit huis geplaatste jeugdigen van 12 jaar of ouder

(**artikel 4 Besluit**). Inrichtingen voor opvoeding, voor buitengewone behandeling en voor zeer intensieve begeleiding zijn bestemd voor jeugdigen aan wie een maatregel van tbr of van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling was opgelegd, en voor onder toezicht gestelde, door een gezinsvoogdijinstelling uit huis geplaatste jeugdigen van 12 jaar of ouder. In inrichtingen voor zeer intensieve behandeling konden tevens worden opgenomen jeugdigen die onder voogdij van een voogdijinstelling stonden (**artikel 4 Besluit**). Opnemings zonder een van de voornoemde grondslagen en opnemings van een kind jonger dan 12 jaar behoeft de instemming van de minister van Justitie (**artikel 6 Besluit**).

De Wjvh voorzag in een College van advies voor de justitiële kindbescherming. Dit college was belast met het geven van advies aan de minister van Justitie over vraagstukken van algemeen beleid met betrekking tot de (mede) aan hem opgedragen uitvoering van wettelijke voorschriften omtrent jeugdigen (**artikelen (81 tot en met 84 Wjvh)**).

Deze algemene adviestaak van het College van advies is door de inwerkingtreding van de Aanpassingswet herzieningsadviesstelsel (wet van 6 februari 1997, Stb. 63) met ingang van **1 januari 1997** geschrapt. Daarvoor is in de plaats gekomen een adviserende rol in bij de wet bepaalde gevallen.

Met ingang van **1 januari 1997** zijn ingevolge de Wet adviesstelsel Justitie (wet van 5 juli 1997, Stb. 323) de taken van een aantal vaste colleges van advies van het rijk op het terrein van het Justitie opnieuw geformuleerd. Dat leidde ook tot een herformulering van de adviestaak van het College van advies voor de justitiële kindbescherming: het de minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging van advies dienen over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving omtrent jeugdigen, mede in het licht van overige werkzaamheden hem bij krachtens de wet opgedragen (**artikel 81 Wjvh**).

Op **1 februari 2001** is de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in werking getreden. Bij die gelegenheid zijn de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kindbescherming samengevoegd tot Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Rsj).

Op **1 januari 2005** is de – nu geldende – Wet op de jeugdzorg (Wjz) in werking getreden (wet van 22 april 2004, Stb. 306). Deze wet komt in de plaats van de Wjvh, en bouwt daarop voort. Bij de (toepassing van de) Wjvh waren tekortkomingen aan het licht getreden. Zo waren de beoogde samenhang, afstemming en integratie (zoals samenwerkingsverbanden en jeugdhulpadviesteams) onvoldoende van de grond gekomen.

De Wjz heeft een driedelig doel: (1) vestiging van een wettelijke aanspraak op jeugdzorg, (2) verwezenlijking van een samenhangend aanbod van jeugdzorg dat aansluit bij de behoefte aan zorg, en (3) nieuwe regeling van de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg.

De toegang tot de jeugdzorg loopt via één centraal loket per regio: er is een **bureau jeugdzorg** in elke provincie en in een aantal

grootstedelijke regio's. In de bureaus jeugdzorg vindt integratie plaats van de vrijwillige jeugdhulpverlening, de justitiële kinderscherming, de jeugdreclassering en het advies- en meldpunt kindermishandeling. Uitvoering van taken op het terrein van de kinderscherming en de jeugdreclassering die behoorden tot de taken van de gezinsvoogdijinstellingen, worden toebedeeld aan de bureaus jeugdzorg. De provincies ontvangen doeluitkeringen voor de bekostiging van de jeugdzorg.

De Wjz verbindt de kinderscherming met de vrijwillige jeugdzorg. De Raad voor de kinderscherming wordt een tweedelijns voorziening.

De Wjz gaat evenals de Wjvh uit van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Anders dan de Wjvh, die aanbod gestuurd was, gaat de Wjz uit van de vraag van de cliënt. Anders dan de Wjvh kent de Wjz een acceptatieplicht voor zorgaanbieders en voorziet in een regeling inzake aanspraak op jeugdzorg.

Voor een verdere beschrijving zie par. 4.2.1.1.

Met de inwerkingtreding op 1 januari 2006 van het Organisatiebesluit raad voor de kinderscherming 2006 is de nieuwe organisatiestructuur van de raad geformaliseerd. Het Organisatiebesluit raad voor de kinderscherming 1996 is ingetrokken.

#### 4.2.1.4 Toekomst

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte wordt grote zorg over het functioneren van de jeugdzorg tot uitdrukking gebracht. De effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd door een stelselherziening. Alle taken op het gebied van de jeugdzorg worden gefaseerd overgeheveld naar de gemeenten (jeugd-ggz, provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd). Preventie en vrijwillige hulpverlening worden in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door de (samenwerkende) gemeenten. Centra voor Jeugd en Gezin zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten fungeren als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.<sup>32</sup> Er is een voorstel voor wetgeving aanhangig die zal voorzien in een regierol voor gemeenten in de jeugdketen.<sup>33</sup> In dit wetsvoorstel zit een experimenteerartikel. De voorgestelde wetgeving kan dienen als voorloper op de beoogde stelselherziening.

### 4.2.2 Plaatsing in het kader van kinderscherming, (gesloten) jeugdzorg en de BOPZ

#### 4.2.2.1 Geldend recht

##### Conclusie

Civielrechtelijke plaatsingen bij instellingen en pleegouders geschieden in het kader van een maatregel van kinderscherming

(ondertoezichtstelling, ontheffing van het ouderlijk gezag, voogdij), de jeugdzorg of de Bopz.

Voor een **gedwongen** plaatsing is steeds een machtiging van de kinderrechter vereist.

Een uithuisplaatsing van een minderjarige in het kader van de ondertoezichtstelling komt het meest voor. De machtiging daarvoor kan worden gegeven indien dit *noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid*.

Het verzoek daartoe kan worden gedaan door bureau jeugdzorg, de raad voor de kinderscherming of het openbaar ministerie.

De uithuisplaatsing geschiedt door bureau jeugdzorg in een pleeggezin, een residentiële instelling of een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Residentiële instellingen en accommodaties worden aangeboden door zorgaanbieders. De gezinsvoogd is degene die steun en adviezen geeft aan het onder toezicht gestelde kind en zijn ouder(s).

De Wjz voorziet sinds 2008 in plaatsing in gesloten jeugdzorg. Gesloten jeugdzorg betreft minderjarigen en jeugdigen onder 21 jaar voor wie bij het bereiken van 18 jaar een machtiging gold. De kinderrechter kan op verzoek een machtiging verlenen om een jeugdige in een accommodatie te doen opnemen en te doen verblijven, ongeacht of hij daarmee instemt. Een machtiging voor een jeugdige onder 18 jaar kan slechts worden verleend, als (a) de jeugdige onder toezicht is gesteld, (b) de voogdij over de jeugdige bij een stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt, berust of (c) degene die anders dan bedoeld onder (b) het gezag over de jeugdige uitoefent, met opneming en verblijf instemt.

De kinderrechter kan de machtiging slechts verlenen, indien naar zijn oordeel *de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken*.

Met ingang van 1 januari 2010 vindt geen samenplaatsing meer plaats van jeugdigen die geplaatst zijn op grond van een civielrechtelijke titel en jeugdigen die zijn geplaatst op grond van een strafrechtelijke titel.

De rechter kan de voogdij opdragen aan bureau jeugdzorg. Het Bureau jeugdzorg kan de toevertrouwde minderjarigen uit huis plaatsen.

##### Beschrijving

##### Maatregelen van kinderscherming

Vrijwillige jeugdzorg is uitgangspunt. Maatregelen van kinderscherming, waaronder uithuisplaatsing en gedwongen plaatsingen in het kader van jeugdzorg, zijn ultimum remedium. Deze grijpen immers diep in in het gezinsleven van de jeugdige. Hierbij gelden mede in het licht van het EVRM en het Verdrag inzake Rechten van het Kind de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze maatregelen moeten noodzakelijk zijn; met een vrijwillige

<sup>32</sup> Regeerakkoord, p. 20.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 31 977.

maatregel kan niet worden volstaan. Zo mogelijk wordt gekozen voor de minst ingrijpende maatregel.

Het BW voorziet in de mogelijkheid om het gezag van ouders te beperken (ondertoezichtstelling van een kind) of hen het gezag te ontnemen (onthefing en ontzetting van het ouderlijk gezag). Het BW voorziet voorts in de mogelijkheid van (gedwongen) plaatsing van een kind in het kader van een ondertoezichtstelling, onthefing en voogdij. Plaatsing geschiedt in een pleeggezin, een residentiële instelling of een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Plaatsing in een pleeggezin is bij uithuisplaatsingen de minst ingrijpende maatregel, plaatsing in een gesloten setting de meest vergaande maatregel.

Een minderjarige staat onder gezag. Een minderjarige is een persoon onder 18 jaar (**artikel 1:233, eerste lid, BW**).<sup>34</sup> Onder gezag wordt verstaan ouderlijk gezag of voogdij. Ouderlijk gezag wordt uitgeoefend door de ouders gezamenlijk of door een ouder. Voogdij wordt door een ander dan de ouder uitgeoefend. Gezag heeft betrekking op de persoon van de minderjarige (**artikel 1:245 BW**).

Ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder om zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden. Onder verzorging en opvoeding (door de ouder(s), de voogd of degene die een minderjarige verzorgt en opvoedt zonder het gezag over hem uit te oefenen) worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid (**artikelen 1:247 en 1:248 BW**).

Het initiëren van een ondertoezichtstelling of een beëindiging van het ouderlijke gezag bij de rechter is opgedragen aan twee organisaties, de raad voor de kindbescherming en het openbaar ministerie. Die keuze is gegrond op de opvatting dat ingrijpen in het familie- en gezinsleven dient te geschieden door de overheid en niet door een particuliere organisatie. Er dient een duidelijke scheiding te zijn tussen het beslissen tot een maatregel en het uitvoeren daarvan.

*Deze argumenten zijn nog steeds geldig. Een kindbeschermingsmaatregel betekent een (soms vergaande) beperking van het familie- gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. De noodzaak van deze beperking moet worden aangetoond, wil zij gerechtvaardigd zijn. Zo dient onder meer de beperking of de beëindiging van het gezag evenredig te zijn aan het daarmee te bereiken doel van de bescherming van de belangen van het kind. Voorts dient de rechter erop te kunnen vertrouwen dat het onderzoek dat is verricht teneinde het verzoekschrift te onderbouwen, qua totstandkoming en qua inhoud rechtmatig is. Dit betekent onder meer dat het rapport onpartijdig is en niet vooringenomen tot stand is gekomen. Dit laatste punt is bij voorbeeld problematisch in de situatie dat het bureau jeugdzorg een ondertoezichtstelling uitvoert en tot de conclusie komt dat een verderstrekkende maatregel noodzakelijk is. Een verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel door hetzelfde bureau jeugdzorg zou in ieder geval de schijn van partijdigheid hebben.*

*Hetzelfde geldt indien het bureau jeugdzorg na het verlenen van een indicatiebesluit tot de conclusie komt dat een ondertoezichtstelling aangewezen is. Het is niet wenselijk dat zowel de uitvoering van de jeugdzorg, de beslissingsbevoegdheid tot het initiëren van een kindbeschermingsmaatregel en vervolgens de uitvoering van die maatregel bij één organisatie ligt. Het bureau jeugdzorg heeft binnen de jeugdzorg een centrale positie. Het is de toegang tot de jeugdzorg en geeft onder andere indicatiebesluiten jeugdzorg af op grond waarvan de cliënt aanspraak op jeugdzorg heeft. Het bureau jeugdzorg verwijst cliënten door naar voorliggende voorzieningen maar ook naar de raad voor de kindbescherming indien het bureau jeugdzorg van mening is dat een maatregel met betrekking het gezag overwogen dient te worden. De raad zal naar aanleiding van een dergelijke melding een onderzoek instellen en afhankelijk van de onderzoeksresultaten eventueel een kindbeschermingsmaatregel verzoeken. Het komt ook voor dat de raad cliënten vervolgens weer terugverwijst naar bureau jeugdzorg, omdat zij bereid zijn zorg te aanvaarden. Over het algemeen kan het bureau jeugdzorg zich vinden in de conclusies van het onderzoek van de raad. Er zijn echter situaties waarin een verschil van mening blijft bestaan tussen de raad en het bureau jeugdzorg of een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel aangewezen is (Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr 3, pp. 14 en 15).<sup>35</sup>*

#### *Uithuisplaatsing in het kader van ondertoezichtstelling*

Het gaat om plaatsing van minderjarigen. De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van het bureau jeugdzorg (**artikel 1:254, eerste lid, BW juncto artikel 1, onderdeel f, Wjz**).<sup>36</sup> Een verzoek daartoe kan worden gedaan door een ouder, een ander die de minderjarige in zijn of haar gezin verzorgt en opvoedt, de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie (**artikel 1:254, vierde lid, BW**). Ondertoezichtstelling is mogelijk, indien een *minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwendung van deze dreiging hebben gefaald, of, naar is te voorzien, zullen falen.*

De ondertoezichtstelling geldt voor ten hoogste 1 jaar, en kan telkens voor ten hoogste 1 jaar worden verlengd (**artikel 1:256, eerste lid, BW**).

Bureaus jeugdzorg zijn belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling (**artikelen 43 tot en met 45 UWjz**). Zij houden toezicht op de minderjarige en zorgen ervoor dat aan deze en aan de met gezag belaste ouder hulp en steun worden geboden teneinde de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden. Deze hulp en steun zijn erop gericht om de met het ouderlijk gezag belaste ouder(s) verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding zo veel

<sup>34</sup> Er zijn uitzonderingen: (ex) gehuwde of geregistreerde personen of meerderjarig verklaarden.

<sup>35</sup> Het in wetsvoorstel 32 015 voorgestelde artikel 1:255, derde lid, BW voorziet in een oplossing daarvan. Indien de raad niet verzoekt om een ondertoezichtstelling, kan het bureau jeugdzorg de raad verzoeken het oordeel van de kinderrechter in te roepen. Komt zo'n verzoek, dan vraagt de raad het oordeel van de kinderrechter.

<sup>36</sup> Minderjarige vreemdelingen die in afwachting van de beslissing op een verzoek om een verblijfsvergunning in een opvangcentrum verblijven, kunnen onder het toezicht van een door de Minister van Justitie aanvaarde rechtspersoon worden gesteld (artikel 1: 254, tweede lid, BW).

mogelijk te doen behouden (**artikel 1:257 BW**). Bureau jeugdzorg wijst een gezinsvoogdijwerker (gezinsvoogd) aan; deze is belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling in de praktijk.

Onder toezicht gestelde kinderen kunnen vrijwillig of gedwongen gedurende dag en nacht buiten het gezin worden geplaatst. Vrijwillige uithuisplaatsing geschiedt door de met het gezag belaste ouder, als het bureau jeugdzorg geen bezwaar heeft (**artikel 1:258, derde lid, BW**).

Voor een *gedwongen* uithuisplaatsing is machtiging van de kinderrechter nodig (**artikel 1:261 BW**). Die machtiging kan worden gegeven indien dit *noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid*. Het verzoek daartoe kan worden gedaan door bureau jeugdzorg, de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie. De uithuisplaatsing geschiedt door bureau jeugdzorg. Indien de uithuisplaatsing betrekking heeft op jeugdzorg, is het verzoek gericht op effectuering van het indicatiebesluit. Indien de uithuisplaatsing geen betrekking heeft op deze zorg, wordt in het verzoek vermeld voor welke verblijfplaats machtiging wordt gevraagd.

Uithuisplaatsing geschiedt als gezegd in een pleeggezin, een residentiële instelling of een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Residentiële instellingen en accommodaties worden aangeboden door zorgaanbieders.

**Artikel 1:261, vijfde lid, BW** voorziet in plaatsing in een justitiële jeugdinstelling met een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter. Met ingang van 1 januari 2010 vindt evenwel geen samenplaatsing meer plaats van jeugdigen die zijn geplaatst op grond van een civielrechtelijke titel en jeugdigen die zijn geplaatst op grond van een strafrechtelijke titel.

De uithuisplaatsing geldt voor ten hoogste 1 jaar, en kan telkens voor ten hoogste 1 jaar worden verlengd (**artikel 1:262, eerste lid, BW**).

Beslissingen van bureau jeugdzorg zijn besluiten in de zin van de Awb. Beroepen tegen beslissingen van bureau jeugdzorg, genomen in het kader van de ondertoezichtstelling, worden behandeld door de kinderrechter en niet door de gewone bestuursrechter. De beroepen worden civielrechtelijk beoordeeld.

*Voortzetting uithuisplaatsing in het kader van ontheffing van het ouderlijke gezag*

Uithuisplaatsing kan doorlopen na een ontheffing van de ouderlijke gezag. Ontheffing komt overigens weinig voor. De rechtbank kan een ouder van het gezag over een of meer van zijn kinderen ontheffen, op grond dat hij ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen, mits het belang van de kinderen zich daartegen niet verzet (**artikel 1:266 BW**).

Hoofdreel is dat ontheffing niet wordt uitgesproken, indien de ouder zich daartegen verzet. De instemming van de ouder is onder meer niet vereist, indien na een ondertoezichtstelling van ten minste 6 maanden blijkt of na een **uithuisplaatsing** van meer dan 1 jaar en 6 maanden gegronde vrees bestaat dat ondertoezichtstelling onvoldoende is om de bedreiging van de belangen van het kind of zijn gezondheid af te wenden dan wel indien na verzorging en opvoeding met instemming van de ouder van ten minste 1 jaar in een pleeggezin – anders dan uit hoofde van ondertoezichtstelling of een plaatsing onder voorlopige voogdij –, **een voortzetting van die verzorging en opvoeding** noodzakelijk is en van terugkeer naar de ouder ernstig nadeel voor het kind moet worden gevreesd (**artikel 1:268, tweede lid, onderdelen a en d, BW**).

Ontheffing wordt uitgesproken op verzoek van de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie. In het geval, bedoeld in **artikel 1: 268, tweede lid, onderdeel d, BW** kan ontheffing kan ook worden verzocht door een pleegouder/pleegouders die het kind ten minste een jaar heeft/hebben verzorgd na afwijzing door de kinderrechter van een verzoek van de ouders om toestemming tot wijziging van het verblijf (**artikel 1:267 BW**).

Indien beide ouders het gezag uitoefenen, wordt na de ontheffing van een van hen het gezag door de andere ouder uitgeoefend. Indien de andere ouder het gezag niet alleen uitoefent, wordt een voogd benoemd (**artikelen 1: 274 en 1:275 BW**).

*Uithuisplaatsing in kader van de uitoefening van de voogdij door bureau jeugdzorg*

De rechter kan de voogdij opdragen aan bureau jeugdzorg (**artikel 1:302 BW**). Bureau jeugdzorg kan de toevertrouwde minderjarigen uit huis plaatsen. Het bureau informeert de raad voor de kindbescherming waar de minderjarigen verblijven. De raad bezoekt de plaats van verblijf, zo vaak hij dit nodig vindt ter beoordeling van de toestand van de minderjarige (**artikel 1:305 BW**).

Bureau jeugdzorg kan van de voogdij worden ontzet, onder meer bij misbruik van bevoegdheid, verwaarlozing van plichten of de omstandigheid dat het niet in staat is tot een behoorlijke uitoefening van de voogdij. Ontzetting is ook mogelijk, als het bureau nalaat de raad te informeren over de verblijfplaats van de minderjarigen of het door de raad uit te oefenen toezicht belemmert of verhindert (**artikel 1:328 BW**).

## **Jeugdzorg**

*Vrijwillige plaatsing*

De Wvz voorziet in een vrijwillig verblijf van de jeugdige elders. Dit verblijf omvat het aan de jeugdige bieden van verblijf met een passend pedagogisch klimaat bij een pleegouder of in een accommodatie van een zorgaanbieder (**artikel 4 UWvz**). Indien het bureau jeugdzorg vaststelt dat een jeugdige is aangewezen op verblijf, geeft het in het indicatiebesluit aan of de jeugdige is aan-



gewezen op verblijf bij een pleegouder of verblijf in een accommodatie van een zorgaanbieder (**artikel 19 UWjz**).

#### Gesloten jeugdzorg

De **artikelen 29a tot en met 29j Wjz** voorzien in een machtiging voor gesloten jeugdzorg. Gesloten jeugdzorg betreft minderjarigen en jeugdigen onder 21 jaar voor wie bij het bereiken van 18 jaar een machtiging gold (**artikel 29a Wjz**).

De kinderrechter kan op verzoek een machtiging verlenen om een jeugdige in een accommodatie te doen opnemen en te doen verblijven, ongeacht of hij daarmee instemt. Een machtiging voor een jeugdige onder 18 jaar kan slechts worden verleend, als (a) de jeugdige onder toezicht is gesteld, (b) de voogdij over de jeugdige bij een stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt, berust of (c) degene die anders dan bedoeld onder (b) het gezag over de jeugdige uitoefent, met opnemings en verblijf instemt.

De kinderrechter kan de machtiging slechts verlenen, indien naar zijn oordeel *de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opnemings en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken*. De jeugdzorg is er mede op gericht om de jeugdige weerbaar te maken tegen negatieve externe invloeden (vgl. *loverboy* problematiek).

Over de aanwezigheid van een situatie die een machtiging kan rechtvaardigen, moet bureau jeugdzorg of de raad voor de kindbescherming een verklaring afleggen. Die verklaring behoeft de instemming van een gedragswetenschapper die de jeugdige recentelijk heeft onderzocht. Een machtiging kan slechts worden verleend op grond van een indicatiebesluit van bureau jeugdzorg dat strekt tot verblijf, niet zijnde bij een pleeggezin, en van een verklaring van bureau jeugdzorg dat de grond voor de machtiging zich voordoet. De kinderrechter kan evenwel een machtiging zonder indicatiebesluit verlenen ten aanzien van een onder toezicht gestelde of onder voogdij van het bureau staande jeugdige, indien de raad heeft verklaard dat voornoemde grond zich voordoet. De machtiging tot gedwongen jeugdzorg ten aanzien van een onder toezicht gestelde geldt tevens als een machtiging tot uithuisplaatsing als bedoeld in artikel 1: 261 BW (**artikel 29b Wjz**).

Indien een machtiging niet kan worden afgewacht, kan de kinderrechter een voorlopige machtiging geven (**artikel 29c Wjz**).

Het verzoek om een (voorlopige) machtiging wordt gedaan door bureau jeugdzorg. Betreft het een onder toezicht gestelde jeugdige of een jeugdige ten aanzien van wie de voogdij bij de stichting berust, kan het verzoek ook door de raad voor de kindbescherming worden gedaan (**artikel 29d Wjz**).

Voordat de kinderrechter een beslissing neemt op een verzoek tot het verlenen van een (voorlopige) machtiging hoort hij de jeugdige, degene die het gezag over de jeugdige uitoefent en de pleegouder(s) – tenzij een persoon zich niet wil laten horen – alsmede het bureau jeugdzorg en de raad voor de kindbescherming als deze de verzoeker is (**artikel 29f**). De beschikking tot het verlenen van de machtiging is uitvoerbaar bij voorraad. De kinderrechter bepaalt de duur van de machtiging op maximaal

de termijn gedurende welke de jeugdige aanspraak heeft op het verblijf op grond van een indicatiebesluit (**artikel 29h**).

De **artikelen 29k tot en met 29n Wjz** geven voorschriften omtrent accommodaties en zorgaanbieders daarvan.

Een machtiging kan alleen worden ten uitvoer gelegd in een door de ministers aangewezen accommodatie van een zorgaanbieder die geschikt is voor verblijf van jeugdigen.<sup>37</sup> Indien het gaat om een jeugdige van 12 jaar of ouder die op grond van een strafrechtelijke veroordeling is opgenomen in een justitiële jeugdinrichting, kan de rechter uitdrukkelijk in zijn beschikking bepalen dat tenuitvoerlegging van de machtiging in afwijking van de hoofdregel niet plaatsvindt in een aangewezen accommodatie, maar geschiedt in een justitiële jeugdinrichting. Daarvoor is de instemming van de jeugdige vereist of, als deze onder 16 jaar is, de instemming van hem en degene die het gezag over hem heeft. Op de tenuitvoerlegging in een justitiële jeugdinrichting is de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen van toepassing (**artikel 29k Wjz**; zie hierna in hoofdstuk 4.3.2.1).

De **artikelen 29o tot en met 29t Wjz** voorzien in het nemen van maatregelen die de vrijheid van een jeugdige in gesloten jeugdzorg aantasten en de gevallen waarin deze kunnen worden toegepast.

Zo kan het hulpverleningsplan beperkingen van brief- en telefoonverkeer, andere communicatiemiddelen en bezoek bevatten of bepalen dat het bezoek slechts onder toezicht kan plaatsvinden (**artikel 29q Wjz**). Het hulpverleningsplan kan verder voorzien in een controlemaatregel ten aanzien van de jeugdige die onderzoek aan lichaam en kleding inhoudt (**artikel 29r Wjz**).

Aan de jeugdige kan – naast de mogelijkheden die het hulpverleningsplan biedt om de accommodatie te verlaten - verlof worden verleend indien zulks gelet op de reden waarom de jeugdige in de accommodatie moet verblijven, verantwoord is. Aan het verlof kunnen voorwaarden betreffende de zorg en het gedrag van de jeugdige worden verleend. In dat geval wordt het verlof slechts verleend als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de jeugdige de voorwaarden zal naleven. Het verlof wordt ingetrokken als voortzetting ervan gezien de problemen van de jeugdige niet langer verantwoord is. Intrekking kan plaatsvinden bij overtreding van de voorwaarden (**artikel 29v Wjz**).

De Wjz voorziet in een specifieke regeling inzake klachtrecht gesloten jeugdzorg (**artikelen 29w tot en met 29y Wjz juncto artikelen 55a tot en met 55d UWjz**). Tegen beslissingen tot daadwerkelijke toepassing van in het hulpverleningsplan opgenomen maatregelen tegen de wil van de jeugdige kan worden geklaagd bij de klachtencommissie, bedoeld in artikel 68 Wjz. Tegen een beslissing van de klachtencommissie staat hoger beroep open bij de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (**artikelen 29w en 29y**).

<sup>37</sup> Bij het besluit aanwijzing accommodaties gesloten jeugdzorg van 19 december 2007 is een aantal accommodaties aangewezen. Dat zijn privaatrechtelijke instellingen en twee rijksinstellingen.

## Plaatsing op grond van de Bopz

Jeugdigen vanaf 12 jaar kunnen met een rechterlijke machtiging gedwongen worden opgenomen in een psychiatrische inrichting. Daarvoor geldt dat de jeugdige een geestesstoornis heeft, dat deze stoornis gevaar veroorzaakt en dat dit gevaar niet door tussenkomst van personen of instellingen buiten een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend. Voor de toepassing van dwangmaatregelen is vereist dat dwangbehandeling volstrekt noodzakelijk is om gevaar voor de patiënt of anderen binnen de inrichting, voortvloeiende uit de geestesstoornis, af te wenden. Betreft de Bopz-machtiging een onder toezicht gestelde jeugdige dan geldt die machtiging als een machtiging uithuisplaatsing als bedoeld in artikel 1:261 BW.

### 4.2.2.2 Situatie in 1945

#### Conclusie

Het BW en het besluit van 19 juni 1922, Sb. 1922, 402 bevatten de relevante regelgeving.

De kinderrechter was de centrale figuur. Hij kon het onder toezicht gestelde kind voor ten hoogste 3 maanden doen opnemen in een door de hem aangewezen observatiehuis voor onderzoek naar zijn geestelijke en lichamelijke gesteldheid. Dat waren particuliere observatiehuizen en andere particuliere gestichten en inrichtingen, rijksobservatiehuizen en rijksopvoedingsgestichten en tuchtscholen. Voor aanwijzing van particuliere observatiehuizen, gestichten en inrichtingen was de machtiging van de minister van Justitie nodig.

De kinderrechter kon een onder toezicht gesteld kind doen opnemen in een door hem aangewezen gesticht of inrichting dat bestemd of geschikt was voor kinderen die bijzondere tucht behoeven. Dat waren tuchtscholen, rijksopvoedingsgestichten en particuliere gestichten en inrichtingen. Voor aanwijzing van particuliere gestichten en inrichtingen was de machtiging van de minister van Justitie vereist.

De gezinsvoogd vervulde een steunende en adviserende rol bij de ondertoezichtstelling.

Een voogdijinstelling aan wie de voogdij over een minderjarige was opgedragen, deed deze opnemen in een gezin of inrichting. Het bestuur van de voogdijinstelling informeerde de voogdijraad en de officier van justitie over de opnemings van minderjarigen in woningen en gestichten. De woningen en stichtingen werden ter beoordeling van de toestand van de daarin geplaatsten door de voogdijraad en de officier van justitie bezocht, wanneer zij zulks nodig of wenselijk achtten.

#### Beschrijving

Het BW en het besluit van 19 juni 1922, Sb. 1922, 402 (besluit) bevatten de relevante regelgeving.

De kinderrechter kon op verzoek van een ouder, familieleden tot en met de vierde graad en de voogdijraad of op vordering van

het OM een minderjarig kind (een persoon tot 21 jaar) voor een bepaalde tijd onder toezicht stellen, indien het zodanig opgroeide dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang werd bedreigd (**artikel 373 BW**). De voogdijraad adviseerde de kinderrechter (**artikel 2 Besluit**).

De ondertoezichtstelling duurde ten hoogste 1 jaar, en kon telkens worden verlengd met ten hoogste 1 jaar. De kinderrechter kon de duur bekorten (**artikel 373i BW**).

De kinderrechter wees in zijn beschikking tot ondertoezichtstelling een gezinsvoogd aan die was belast met het toezicht op het kind en die zich daarbij moest gedragen naar de aanwijzingen van de kinderrechter (**artikel 373e BW**). Een gezinsvoogd was een particulier of een ambtenaar voor de kindervetten of een agent van de ambtenaren van de reclassering (**artikel 3 besluit**). Lichamen op het terrein van de kindbescherming en reclassering konden aan de kinderrechter de voor gezinsvoogd geschikte personen opgeven (**artikel 4 Besluit**).

De gezinsvoogd moest zoveel mogelijk aanraking (contact) zoeken met het kind en het gezin waartoe het behoorde. Hij bevorderde alles wat tot het geestelijk welzijn van het kind kon strekken. Hij kon de ouders aanwijzingen geven (**artikel 373k BW**).

De gezinsvoogd rapporteerde aan de kinderrechter. Bij een geschil tussen de gezinsvoogd en de ouder over de opvoeding en de te nemen maatregelen besliste de kinderrechter (**artikel 373l BW**).

De kinderrechter kon het onder toezicht gestelde kind voor ten hoogste 3 maanden doen opnemen in een door de hem aangewezen observatiehuis voor onderzoek naar zijn geestelijke en lichamelijke gesteldheid (**artikel 373m BW**). Dat waren particuliere observatiehuizen en andere particuliere gestichten en inrichtingen, rijksobservatiehuizen en rijksopvoedingsgestichten en tuchtscholen (**artikel 14 Besluit**). Voor aanwijzing van particuliere observatiehuizen, gestichten en inrichtingen was de machtiging van de minister van Justitie nodig (**artikel 15 Besluit**).

De kinderrechter kon een onder toezicht gesteld kind doen opnemen in een door hem aangewezen gesticht of inrichting dat bestemd of geschikt was voor kinderen die bijzondere tucht behoeven (**artikel 373n BW**). Dat waren tuchtscholen, rijksopvoedingsgestichten en particuliere gestichten en inrichtingen (**artikel 16 Besluit**). Voor aanwijzing van particuliere gestichten en inrichtingen was de machtiging van de minister van Justitie vereist (**artikel 17 Besluit**).

De maximumduur voor opnemings van kinderen tot 14 jaar was 6 maanden en voor kinderen daarboven 1 jaar (**artikel 373n BW**).

De duur van de opnemings kon telkens worden verlengd met ten hoogste 6 maanden. De kinderrechter kon de duur bekorten. De minister van Justitie (gehoord de kinderrechter) of de kinderrechter kon het kind uit het gesticht of de inrichting ontslaan (**artikel 373o BW**).

De rechtbank (waarvan de kinderrechter deel uitmaakte) kon een ouder die onmachtig of ongeschikt was om zijn verzorgings- en opvoedingsplicht te vervullen, ontheffen van de ouderlijke macht. Ontzetting was mogelijk wegens misbruik, slecht levensgedrag, veroordeling wegens bepaalde misdrijven of tot een vrijheidsstraf van 2 jaar of meer, het niet meewerken met de gezinsvoogd of het

niet opvolgen van zijn aanwijzingen, of wegens het terugeisen van een kind van anderen die onderhoud en opvoeding van dat kind op zich hadden genomen (**artikel 374a BW**).

Indien de overblijvende ouder niet het gezag uitoefende, voorzag de rechtbank (waaronder de kinderrechter) in de voogdij en de toezijnde voogdij. Met de voogdij konden worden belast een persoon of een vereniging, stichting of instelling van weldadigheid wier statuten of reglementen duurzame verzorging van kinderen voorschreven (**artikelen 374c en 421 BW**).

Indien de minderjarige zich niet reeds bevond in de feitelijke macht van de persoon of de vereniging, stichting of instelling van weldadigheid die waren belast met de ouderlijke macht of de voogdij, of van de persoon of de voogdijraad aan wie de minderjarige tijdens de ontzettingprocedure was toevertrouwd, werd diens afgifte bevolen aan degene die met het gezag was belast (**artikel 374e bis BW**).

De voogdij kon worden opgedragen aan een voogdijinstelling. Het bestuur van de voogdijinstelling aan wie de voogdij was opgedragen, informeerde de voogdijraad en de officier van justitie over de opnemings van minderjarigen in woningen en gestichten. De woningen en stichtingen werden ter beoordeling van de toestand van de daarin geplaatsten door de voogdijraad en de officier van justitie bezocht, wanneer zij zulks nodig of wenselijk achtten (**artikelen 421 en 421a BW**).

#### 4.2.2.3 Wijzigingen

##### Conclusie

Tot 1956 blijven de gronden voor opnemings in een inrichting of pleeggezin in het kader van de ondertoezichtstelling ongewijzigd (het kind behoeft bijzondere tucht). Vanaf 1956 vond opnemings plaats wanneer zulks in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind noodzakelijk was. Toen werd ook bepaald dat voor plaatsing buiten het gezin, behoudens in de gevallen dat de ouders daartoe overgaan zonder bezwaar van de gezinsvoogd, de tussenkomst van de kinderrechter was vereist.

In het stelsel van de Wjvh stond jeugdhulpverlening centraal. De kinderrechter kon, indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding noodzakelijk was, het onder toezicht gestelde kind doen opnemen in een op grond van de Wjvh voor bekostiging in aanmerking gebrachte voorziening of elders.

In het kader van de jeugdhulpverlening waren de voogdijinstellingen en de raden voor de kinderbescherming plaatsende instanties. Ook de kinderrechter kon een kind plaatsen in een voorziening van hulpverlening of elders. De provincie kon uitvoerders van ambulante hulp en de Riagg's erkennen als plaatsende instantie. Erkende plaatsende instanties plaatsten jeugdigen in een pleeggezin of in (semi)residentiële voorzieningen. De Wjvh voorzag in voorzieningen voor pleegzorg. Een plaatsende instantie deed onderzoek naar de problemen van de jeugdige en bepaalde welke soort hulpverlening het meest in aanmerking kwam. Zij zorgde voor de evaluatie van de hulpverlening en ging na of voortzetting van de hulp geboden was. De plaatsende instantie

zorgde ervoor dat de hulpverlening die geschikt werd geacht, werd gerealiseerd.

In 1995 trad een belangrijke wijziging in de regeling van de ondertoezichtstelling in werking. De dubbelfunctie van de kinderrechter (verantwoordelijk voor de ondertoezichtstelling en belast met het toezicht op de uitvoering van deze maatregel) werd afgeschaft. Met het oog op verduidelijking van de rol van de kinderrechter en ter verzekering van diens onafhankelijkheid werd een scheiding tussen rechtspraak en uitvoering aangebracht. Zijn bevoegdheid tot ambtshalve uithuisplaatsing werd afgeschaft. Het initiatief hiervoor en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling werden in handen gesteld van de gezinsvoogdijinstelling. De kinderrechter verleende de machtiging tot uithuisplaatsing in de regel op verzoek van een gezinsvoogdijinstelling. Voor plaatsing in een gesloten inrichting was een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Dat kon alleen wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige.

De raad voor de kinderbescherming was belast met het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Sinds de inwerkingtreding van de Wjz in 2005 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling in handen gesteld van het bureau jeugdzorg. In de regeling van de uithuisplaatsing wordt een koppeling gelegd met de Wjz. Het initiatief voor een uithuisplaatsing komt van het bureau jeugdzorg. De Wjz voorziet in (aanspraak op) gesloten jeugdzorg. Vanaf 1 januari 2010 worden jeugdigen met een civielrechtelijke en met een strafrechtelijke titel **niet** meer samen in een residentiële voorziening geplaatst.

##### Beschrijving

###### *Plaatsing in het kader van ondertoezichtstelling*

Bij de wet van 10 juli 1947, Stb. H 232, zijn de bepalingen omtrent het gezag over minderjarigen opnieuw geredigeerd (artikelen 353 tot en met 461e BW). Dat gold ook voor de bepalingen inzake (plaatsing in het kader van) ondertoezichtstelling (artikelen 365 tot en met 373 BW).

Ter uitvoering van deze bepalingen is het **Besluit van 3 maart 1948, Stb. 88** tot stand gebracht.

De gronden voor ondertoezichtstelling zijn ongewijzigd gebleven. De kinderrechter kon hangende het onderzoek het kind voorlopig onder toezicht stellen (**artikelen 365 en 368 BW**). De duur van de ondertoezichtstelling was maximaal 1 jaar, met de mogelijkheid van telkens verlenging tot maximaal 1 jaar (**artikel 369 BW**). De gezinsvoogd zocht zo veel mogelijk persoonlijk contact met het kind en zijn gezin. Hij bevorderde het geestelijk, lichamenlijk en toekomstig stoffelijk welzijn van het kind. Hij adviseerde en stimuleerde de ouders bij de opvoeding en verzorging. De ouders dienden zich te gedragen naar de aanwijzingen van de gezinsvoogd (**artikelen 370 en 371 BW**). De kinderrechter kon de termijn van 3 maanden voor opnemings in een observatiehuis voor ten hoogste 3 maanden verlengen, indien het belang van het kind zulks gebiedend noodzakelijk maakte (**artikel 372a BW**). De duur



van opneming van een kind dat bijzondere tucht behoefde, in een daartoe aangewezen inrichting van ten hoogste 6 maanden (kind tot 14 jaar) of 1 jaar (kind vanaf 14 jaar) kon eenmaal met ten hoogste 6 maanden worden verlengd (**artikel 372b BW**).

De voogdijraad stelde voorafgaand aan de beslissing omtrent de ondertoezichtstelling een onderzoek in (**artikel 1 Besluit**). Voor een benoeming tot gezinsvoogd kwamen in aanmerking particulieren en ambtenaren van de kindervetten. Lichamen op het gebied der kinderbescherming of opdergelijk gebied werkzaam (zoals Pro Juventute, Vereniging voor gezinsvoogden) konden de kinderrechtter personen opgeven (leden van die lichamen of anderen) die bereid waren een taak als gezinsvoogd te aanvaarden en daarvoor naar hun oordeel aanmerking kwamen. De kinderrechtter wees een persoon niet aan dan nadat hij zich had overtuigd van de bereidheid een aanwijzing te aanvaarden. De aanwijzing geschiedde zo veel mogelijk in overleg met de ouders of de voogd. De kinderrechtter hield in het bijzonder rekening met de godsdienstige gezindheid van het kind en zijn gezin. Hij wees bij voorkeur een persoon aan in de buurt van het verblijf van het kind. Een ambtenaar voor de kindervetten werd alleen aangewezen als een particulier niet in aanmerking kwam. Een gezinsvoogd trachtte een op vertrouwen gebaseerde band te leggen met kind en gezin, en streefde naar een goede verstandhouding met degenen die het gezag uitoefenden. De gezinsvoogd rapporteerde regelmatig aan de kinderrechtter over zijn bevindingen en meldde strafbare feiten en bijzondere voorvallen terstond. Hij volgde de wenken en aanwijzingen van de kinderrechtter getrouwelijk op. Gezinsvoogden informeerden elkaar voor zover nodig.

De kinderrechtter kon bevelen dat het kind voor hem werd geleid en kon zich naar de plaats begeven waar het zich bevond, zo veel hij nodig achtte (**artikelen 2 tot en met 11 Besluit**).

Opneming ter observatie geschiedde in particuliere observatiehuizen, andere particuliere inrichtingen die bereid waren gevonden tot opneming van minderjarigen, rijksobservatiehuizen, en rijksopvoedingsgestichten en tuchtcholen overeenkomstig door de minister te stellen regels. Opneming ter fine van bijzondere tucht geschiedde in tuchtcholen en rijksopvoedingsgestichten overeenkomstig door de minister te stellen regels, en in particuliere inrichtingen die bereid waren gevonden tot opneming van minderjarigen. Particuliere inrichtingen konden slechts worden aangewezen na machtiging van de minister (**artikelen 16 tot en met 18 Besluit**).

Met ingang van **15 april 1955** is de raad voor de kinderbescherming in de plaats gekomen van de voogdijraad (als een van de verzoekers voor ondertoezichtstelling).

Op **1 juli 1956** is de wet van 20 juli 1955, Stb. 323 met enige wijzigingen van de regeling van de ondertoezichtstelling in werking getreden.

Aan artikel 371 BW is toegevoegd dat plaatsing van een kind buiten het gezin, behoudens in de gevallen dat de ouders daartoe zonder bezwaar van de gezinsvoogd overgaan, uitsluitend kon geschieden door de kinderrechtter op de voet van de artikelen 372a en 372b BW.

**Artikel 372b** inzake opneming in een inrichting of elders werd ook gewijzigd.

De kinderrechtter kon, indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind noodzakelijk was (dit criterium kwam in de plaats van het criterium *indien het kind bijzondere tucht behoeft*), het kind doen opnemen in een bij amvb aan te wijzen inrichting of elders dan in een inrichting. Bij opneming elders kon bij voorbeeld worden gedacht aan een pleeggezin, kosthuis of grootouders. Bij de keuze lette de kinderrechtter op de wensen van degene die het gezag over het kind uitoefenden en op de godsdienstige gezindheid van het kind en zijn gezin.

De duur van de opneming was maximaal 1 jaar. De kinderrechtter kon deze termijn tot maximaal 1 jaar verlengen. Verdere verlenging, telkens met ten hoogste 1 jaar, was mogelijk, wanneer het kind 18 jaar of ouder was, wanneer het kind 13 jaar of ouder was, indien verlenging bepaaldelijk terwille van de voortzetting van zijn opleiding noodzakelijk was, of wanneer verlenging bepaaldelijk ter wille van voortzetting van een aangevangen behandeling van medische aard noodzakelijk was. De termijn voor opneming van een kind jonger dan 14 jaar in een tuchtcholen was ten hoogste 6 maanden.

Het uitvoeringsbesluit van 1948 is bij deze gelegenheid gewijzigd. Instellingen voor gezinsvoogdij konden aan de raad voor de kinderbescherming en kinderrechtter een persoon opgeven die voor de taak van gezinsvoogd in aanmerking kwam. Voor een benoeming tot gezinsvoogd kwamen in aanmerking: (a) leden van instellingen van gezinsvoogdij, (b) personen in dienst van instellingen van gezinsvoogdij en (c) overige particuliere personen. Benoeming van een persoon als bedoeld onder a en c geschiedde niet dan nadat de kinderrechtter zich overtuigd had van de bereidheid tot aanvaarding van de benoeming. Een persoon als bedoeld onder b werd niet benoemd, als de betrokken instelling bezwaar had. Zo'n persoon werd slechts benoemd, als een persoon als bedoeld onder a niet in aanmerking kwam. De gezinsvoogd trachtte een op vertrouwen gegronde band met het kind en zijn gezin te leggen, en streefde zo veel mogelijk naar een goede verstandhouding met degenen die gezag over het kind hadden. De kinderrechtter kon bevelen dat het kind voor hem werd gebracht; hij kon zich begeven naar de plaats waar het kind zich bevond, zo vaak als hij dat nodig achtte (**artikelen 3 tot en met 7, 9 en 12 besluit**).

De kinderrechtter kon het kind ter observatie doen opnemen in een door de minister goedgekeurd observatiehuis dat bereid was de minderjarige op te nemen en in een rijksobservatiehuis. Hij kon het kind voorts doen opnemen in de volgende inrichtingen: (a) door de minister goedgekeurde particuliere inrichtingen die bereid waren gevonden de minderjarige op nemen, (b) tuchtcholen, rijksinrichtingen voor opvoeding en rijksinrichtingen voor buitengewone behandeling volgens door de minister te stellen regels, (c) kampen en internaten voor sociale jeugdzorg, onder beheer en onder toezicht van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, (d) overige particuliere inrichtingen die bereid waren gevonden de minderjarige op nemen, mits, bij gehele of gedeeltelijke financiering ten laste van de staat, met machtiging van de minister (**artikelen 16 en 17 besluit**).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Beginselenwet voor de kindbescherming werd de termijn van verlenging van opnemings ter observatie verkort tot 2 maanden (**artikel 372a BW**). De algemene termijn voor opnemings in een tuchtschool was maximaal 6 maanden (**artikel 372b BW**).

Op **1 januari 1970** is Boek I nieuw BW in werking getreden. De bepalingen in boek I hebben een nieuwe nummering gekregen. De regeling van plaatsing in het kader van ondertoezichtstelling werd neergelegd in de artikelen 262 tot en met 265 BW. Tevens op **1 januari 1970** is het **Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling** van 26 november 1969, Stb. 1969, 527 in werking getreden en is het hiervoor genoemde besluit van 1948, Stb. 88 ingetrokken. Het nieuwe besluit vertoonde grote overeenkomst met het oude besluit.

Bij inwerkingtreding op **1 januari 1988** van de wet van 1 juli 1987, Stb. 333, is de mogelijkheid tot verdere verlenging van de duur van de opnemings van jeugdigen uitgebreid tot jeugdigen van 16 jaar en ouder (i.p.v. 18 jaar).

Sinds de inwerkingtreding van de Wjvh op **1 juli 1989** kon kinderrechter het kind tot onderzoek van zijn geestelijke of lichamelijke gesteldheid voor ten hoogste 3 maanden doen opnemen in een op grond van de Wjvh bekostigde voorziening (observatiehuis, een tehuis voor onderzoek naar de persoonlijkheid van jeugdigen teneinde te bezien welke hulpverlening de meest aangewezen moest worden geacht, alsmede voor het bieden van verzorging voor dag en nacht). Hij kon deze termijn eenmaal voor ten hoogste twee maanden verlengen (**artikel 262 BW**).

Indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding noodzakelijk was, kon de kinderrechter het kind doen opnemen in een op grond van de Wjvh voor bekostiging in aanmerking gebrachte voorziening of elders. De kinderrechter kon volstaan met het aanwijzen van de categorie van voorzieningen waarin de opnemings zou geschieden. De duur van de opnemings was 1 jaar met de mogelijkheid tot verlenging tot maximaal 2 jaar en kon te allen tijde worden bekort. Verdere verlenging was, telkens met ten hoogste 1 jaar, slechts mogelijk, wanneer het kind 16 of ouder was, wanneer het kind 13 jaar of ouder was en de verlenging nodig was ter wille van de voortzetting van een aangevangen opleiding, of indien verlenging nodig was ter wille van de voortzetting van een aangevangen behandeling van medische aard. De minister kon, gehoord de kinderrechter, opnemings in een voorziening voor crisisopvang, observatietehuis, tehuis voor opvoeding en verzorging, tehuis voor buitengewone behandeling of tuchtschool beëindigen, wanneer hij dit in verband met een juiste verdeling van in die tehuizen beschikbare plaatsruimte noodzakelijk oordeelde (**artikel 263 BW**).

In het stelsel van de Wjvh en in het kader van de jeugdhulpverlening waren de voogdijinstellingen en de raden voor de kindbescherming plaatsende instanties. Ook de kinderrechter kon een kind plaatsen in een voorziening van hulpverlening of elders. De provincie kon uitvoerders van ambulante hulp en

de Riagg's erkennen als plaatsende instantie (**artikel 27 Wjvh**). Erkende plaatsende instanties plaatsten jeugdigen in een pleeggezin of in (semi-)residentiële voorzieningen. De Wjvh voorzag in voorzieningen voor pleegzorg. Erkende plaatsende instanties waren tevens voorzieningen van pleegzorg.

Een plaatsende instantie deed onderzoek naar de problemen van de jeugdige en bepaalde welke soort hulpverlening het meest in aanmerking kwam. Zij zorgde voor de evaluatie van de hulpverlening en ging na of voortzetting van de hulp geboden was. De jeugdige en degenen die het gezag over hem of haar hadden, werden bij de plaatsing betrokken (**artikel 29 Wjvh**). De plaatsende instantie zorgde ervoor dat de hulpverlening die geschikt werd geacht, werd gerealiseerd.

Een uitvoerder van een voorziening van pleegzorg of van een voorziening voor (semi)residentiële voorziening verleende op verzoek van de plaatsende instantie aan een jeugdige ten aanzien van wie een maatregel van justitiële jeugdbescherming was getroffen die tot plaatsing strekte of haar noodzakelijk maakte, de desbetreffende hulp, tenzij er geen plaats was. In dat geval deed de plaatsende instantie daarvan melding aan de minister van Justitie. Plaatsing in een residentiële voorziening zonder maatregel van justitiële kindbescherming was pas mogelijk, als er geen hiervoor genoemde melding van plaatsgebrek was gedaan (**artikel 24 Wjvh**).

Indien een plaatsende instantie niet voldeed aan het bij of krachtens de wet bepaalde, kon de erkenning worden ingetrokken (**artikel 34 Wjvh**).

Met ingang van **1 november 1995** zijn belangrijke wijzigingen in de regeling van de ondertoezichtstelling in werking getreden (wet van 26 april 1995, Sb. 1995, 256). De regeling werd opnieuw vastgesteld. De wetwijziging strekte tot verduidelijking en verbetering van de rechtswaarborgen voor het kind en diens ouders. De dubbelfunctie van de kinderrechter (verantwoordelijk voor de ondertoezichtstelling en belast met het toezicht op de uitvoering van deze maatregel) werd afgeschaft. Met het oog op verduidelijking van de rol van de rechter en ter verzekering van diens onafhankelijkheid werd een scheiding tussen rechtspraak en uitvoering aangebracht.

Het begrip *doen opnemen* werd vervangen door *uit huis plaatsen*. De uithuisplaatsing was geregeld in de artikelen 261 tot en met 265 BW.

De bevoegdheid van de kinderrechter tot ambtshalve uithuisplaatsing werd afgeschaft. Het initiatief hiervoor en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling werden in handen gesteld van de gezinsvoogdijinstelling. De kinderrechter verleende de machtiging tot uithuisplaatsing op verzoek van een gezinsvoogdijinstelling (of van de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie). Bij het verzoek tot uithuisplaatsing werd vermeld voor welke voorziening, soort voorziening of andere verblijfplaats de machtiging werd gevraagd. Voor plaatsing in een gesloten inrichting was een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Dat kon alleen wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige. De minister van Justitie wees aan welke inrichtingen

als gesloten werden aangemerkt (**artikel 261 BW**). De speciale plaatsing ter observatie kwam te vervallen. De maximale duur van de uithuisplaatsing van 2 jaar kwam te vervallen, omdat na verstrijken hiervan enerzijds onvoldoende gronden waren voor een ontheffing of ontzetting van het ouderlijk gezag en anderzijds voortzetting van gedwongen uithuisplaatsing nodig was ter bescherming van het kind (**artikel 262 BW**).

De raad voor de kinderbescherming was belast met het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Sinds de inwerkingtreding van de Wjz op 1 januari 2005 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling in handen gesteld van het bureau jeugdzorg. In de regeling van de uithuisplaatsing wordt een koppeling gelegd met de Wjz. Het initiatief voor een uithuisplaatsing komt van het bureau jeugdzorg. Voor plaatsing in het kader van de jeugdzorg ingevolge de Wjz wordt verder verwezen naar par. 4.2.2.1.

Met ingang van **1 januari 2008** wordt voorzien in (aanspraak op) gesloten jeugdzorg (wet van 20 december 2007, Sb. 2007, 578). De inhoud van deze wet is weergegeven in par. 4.2.2.1. De wet voorziet in een overgangsfase tot 1 januari 2010. Vanaf die datum worden jeugdigen met een civielrechtelijke en met een strafrechtelijke titel niet meer samen in een residentiële voorziening geplaatst (afgezien van de uitzonderingsmogelijkheid in artikel 29k, tweede lid, Wjz).

Artikel 261, vijfde lid, wordt gewijzigd. Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting is mogelijk met een uitdrukkelijk machtiging van de kinderrechter, wanneer zulks vereist was wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige. Voor opnemings en verblijf in een accommodatie van gesloten jeugdzorg gelden de machtigingen in de Wjz. Die gelden als een machtiging tot uithuisplaatsing ingevolge artikel 261, eerste lid, BW.

De gehele Wjz is ook van toepassing op de gesloten jeugdzorg. Dat betekent onder meer dat de voor gesloten jeugdzorg gesubsidieerde zorgaanbieders een acceptatieplicht hebben en dat de door hen aangeboden zorg moet voldoen aan de kwaliteitseisen dat verantwoorde zorg moet worden geboden. Dat betekent dat de accommodatie bouwkundig is afgestemd op de (moeilijke) doelgroep van jeugdigen en dat voldoende gekwalificeerd personeel aanwezig is. Daarop wordt permanent toezicht uitgeoefend.

Gesloten jeugdzorg omvat gedwongen opnemings, gesloten verblijf en de toepassing van vrijheidsbepalende maatregelen. Plaatsing in gesloten jeugdzorg wordt ook mogelijk buiten het kader van een ondertoezichtstelling. Ook jong volwassene van 18 tot en met 20 jaar komen voor plaatsing in aanmerking. Groot voordeel is dat jeugdigen die in het kader van een ondertoezichtstelling gedwongen jeugdzorg ontvangen, die zorg kunnen blijven ontvangen na het bereiken van de meerderjarige leeftijd en na het eind van de ondertoezichtstelling.

De regeling voorziet ook in het nemen van maatregelen die de vrijheid van de jeugdige aantasten. De regeling kent geen rechten toe aan de jeugdige maar volstaat ermee te bepalen in welke gevallen welke inbreuken op aan iedere burger toekomende

rechten mogen worden gemaakt. Aantasting van deze rechten is slechts mogelijk, voor zover dit voor de behandeling en opvoeding van de jeugdige noodzakelijk is, om de veiligheid binnen de voorziening te verzekeren.

In de m.v.t. bij dit wetsvoorstel wordt uitgelegd waarom behoefte bestaat aan jeugdzorg in een gesloten setting.

*Alhoewel de scheidslijn tussen strafrechtelijk geplaatste jeugdigen en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen vaak dun is, wordt het samenplaatsen van de civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten naar huidige maatschappelijke opvattingen als ongewenst beschouwd. Dit, hoewel het gaat om jeugdigen van wie noch problematiek, noch de oplossingen daarvoor wezenlijk verschillen van die van jeugdigen die op strafrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen worden geplaatst. Zo gaf onderzoek van Verwey-Jonker (2004) aan dat jongeren en ouders, maar ook groepsleiders het niet eerlijk vonden dat jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel bij elkaar worden geplaatst. De justitiële jeugdinrichtingen werden als gevangenissen ervaren.*

*Wij verbinden hieraan de conclusie dat jeugdigen, waarbij op moment van plaatsing geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling die leidt tot plaatsing in een justitiële jeugdinrichting, niet onder een strafregime horen te vallen, maar in een zorgvoorziening thuis horen.<sup>38</sup>*

*Voortzetting uithuisplaatsing in het kader van ontheffing ouderlijk gezag*

Bij wet van 10 juli 1947, H 232 zijn ook de regels voor ontheffing en ontzetting opnieuw uitgeschreven. Ontheffing kon niet worden uitgesproken, indien de ouder zich daartegen verzette. Die regel leed onder meer uitzondering, indien na een ondertoezichtstelling van ten minste 6 maanden bleek dat de maatregel – door de ongeschiktheid of onmacht van de ouder om zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen – onvoldoende was om het kind voor zedelijke of lichamelijke ondergang te behoeden (**artikel 374b BW**).

Bij wet van 20 juli 1955, Stb. 323, is aan artikel 374b BW toegevoegd dat ouderlijke instemming met de ontheffing ook niet vereist was als na een opnemings in het kader van de ondertoezichtstelling gegronde vrees bestond dat deze maatregel onvoldoende was.

*Uithuisplaatsing in kader van de uitoefening van de voogdij*

Sinds de inwerkingtreding op **1 september 1948** van de herziening van het kinderrecht in boek I BW is de regeling van de voogdij door een rechtspersoon neergelegd in de artikelen 396 tot en met 400 BW.

De rechter kon – op verzoek en na een bereidverklaring – de voogdij opdragen aan een rechtspersoon of instelling van weldadigheid wier statuten of reglementen duurzame verzorging van minderjarigen voorschreven en die zich blijkens een schriftelijke door de

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, pp. 1 en 2.

regering aanvaarde verklaring van het bestuur onderwierpen aan door het rijk gestelde voorwaarden (verklaring van onderwerping). De rechter die de voogdij aan een rechtspersoon opdroeg, lette op de godsdienstige gezindheid van de minderjarige en zijn gezin. De uitoefening van de voogdij geschiedde door het bestuur of een door het bestuur gemachtigd bestuurslid. De rechtspersoon die de hem toevertrouwde minderjarigen in woningen of gestichten deed opnemen, hield de voogdijraad op de hoogte van de plaatsen waar de minderjarigen verbleven. De toezienend voogd werd op zijn verzoek gelegenheid gegeven de minderjarige eens per maand te bezoeken (**artikelen 396, 397 en 399 BW**).

Ter uitvoering van artikel 396 BW is het besluit van 31 oktober 1950, Stb. K 468, tot stand gekomen.

De voogdijinstelling die verklaarde zich te onderwerpen aan van rijksweg gestelde voorwaarden, legde zijn statuten over en deelde mee tot welke categorie en tot welk aantal minderjarigen de verklaring zich uitstrekte. De instelling behoorde zodanig te zijn toegerust dat een doeltreffende taakuitoefening was verzekerd. De instelling hield aantekening bij omtrent iedere verpleegde. Zij gaf de minister alle verlangde inlichtingen en bracht jaarlijks een verslag uit. De verpleging moest zodanig zijn dat iedere verpleegde hetzij in een inrichting, hetzij in een gezin, de zorg genoot die hij in verband met zijn aard en aanleg behoefde. Volgens ministeriële regels werd door of vanwege de instelling regelmatig toezicht uitgeoefend op de verpleegden en de aan hen bestede zorg. De door de minister aangewezen ambtenaren, het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies voor het Rijkstucht- en opvoedingswezen en de voogdijraad hadden te allen tijde toegang tot de inrichtingen en de gezinnen waaraan verpleegden waren toevertrouwd. Intrekking van de aanvaarding van de verklaring op grond van niet naleving der voorwaarden vond in de regel niet plaats, zonder dat eerst de instelling in de gelegenheid was gesteld om alsnog aan de voorwaarden te voldoen (**artikelen 1 tot en met 10 Besluit**).

Bij verpleging in een inrichting werd gelijktijdig met de verklaring van onderwerping onder meer overgelegd een opgave van de leeftijdsgrens, geslacht, categorie, en aantal in de inrichting te verplegen en verpleegde minderjarigen, van de wijze waarop de geneeskundige verzorging was geregeld en het daarop uit te oefenen toezicht, van de wijze van nachtelijke afzondering of de inrichting van de nachtelijke slaapzalen en de wijze waarop 's nachts toezicht werd uitgeoefend, en van het personeel. De inrichtingen moesten geschikt zijn voor de lichamelijke en geestelijke verpleging van de daarin gehuisveste minderjarigen. Voor een behoorlijke geestelijke en lichamelijke ontwikkeling werd zorggedragen. De minderjarigen werden onderworpen aan geregeld geneeskundig onderzoek. Onderbrenging van minderjarigen van verschillende geslachten in dezelfde inrichting – tenzij in geheel van elkaar gescheiden afdelingen – geschiedde slechts na toestemming van de minister. Dit gold niet voor (afdelingen van) inrichtingen waar uitsluitend kinderen van onder 8 jaar verbleven. Verpleegden die blijkens hun aard en aanleg kennelijk een bijzondere behandeling behoeften, behoorden in een voor hen geschikte inrichting of afdeling te worden ondergebracht. Het aan de inrichting verbonden personeel moest van goed zedelijk gedrag, voldoende

bekwaam zijn en een goede gezondheid hebben (**artikelen 11, 13, 14, 16 tot en met 18 en 20 Besluit**).

De minister was bevoegd te bepalen dat een pleeggezin voor de toepassing van dit besluit als een inrichting moest worden beschouwd. De verpleging in gezinnen moest worden geregeld bij schriftelijke overeenkomst. Daarin werden enige van de hiervoor genoemde eisen opgenomen. De woningen moesten voldoen aan eisen die de geestelijke en lichamelijke gezondheid van de te huisvesten personen zoveel mogelijk waarborgden. Pleegouders en gezinsleden moesten van goed zedelijk gedrag zijn. De pleegouders behoorden in staat te zijn om, gelet op de aard en aanleg van de verpleegde, aan deze een behoorlijke opvoeding en verzorging te geven. De pleegouders en gezinsleden moesten zich zo nodig onderwerpen aan een geneeskundig onderzoek (**artikelen 26 tot en met 29 Besluit**).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Beginselenwet voor de kindbescherming op 1 juli 1965 kon de rechter – mits op haar verzoek of na bereidverklaring – de voogdij opdragen aan een voogdijinstelling die aan daartoe bij de Beginselenwet gestelde eisen voldeed (**artikel 396, eerste lid, BW**).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van Boek I nieuw BW op 1 januari 1970 zijn de bepalingen inzake de voogdij van een rechtspersoon vernummerd tot de artikelen 302 tot en met 306.

Met de inwerkingtreding van de Wjvh kon de rechter de voogdij opdragen aan een voogdijinstelling die door de minister van Justitie op grond van de Wjvh werd gesubsidieerd.

Met de inwerkingtreding van de Wjz wordt de voogdij opgedragen aan de stichtingen die een bureau jeugdzorg in stand houden.

#### 4.2.2.4 Toekomst

Bij de Eerste Kamer is aanhangig een omvangrijk wetsvoorstel dat beoogt een aantal knelpunten in de kindbeschermingswetgeving weg te nemen (Kamerstukken I 2010/11, 32 015 A). Het wetsvoorstel beoogt te passen in het streven van de overheid om een effectieve en efficiënte jeugdbescherming te verwezenlijken. Daarvoor is een goede samenwerking tussen bureaus jeugdzorg, de raad voor de kindbescherming en de kinderrechter vereist. De voorgestelde wetgeving verhoogt de rechtsbescherming van degenen die door een kindbeschermingsmaatregel (kunnen) worden getroffen. Het belang van het kind staat voorop. Het gaat het bestek van dit overzicht te buiten om uitgebreid op deze nieuwe wetgeving in te gaan. Hierna volgt een beknopte weergave van enige voorgestelde wijzigingen. Er wordt een nieuwe maatregel van opgroei-ondersteuning geïntroduceerd, die lichter is dan de ondertoezichtstelling. De kinderrechter kan deze nieuwe maatregel opleggen, indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of zijn ouders die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.

De kinderrechter vermeldt in zijn beschikking waarop de maatregel is gericht en draagt bureau jeugdzorg op de ouder(s) en de minderjarige ondersteuning te bieden bij de uitvoering van de maatregel. Indien bureau jeugdzorg van oordeel is dat de ouders of de minderjarige de maatregel niet of onvoldoende aanvaarden, doet het hiervan terstond melding aan de raad voor de kindbescherming (**artikel 253z BW**).

De regeling van de *ondertoezichtstelling* is opnieuw uitgeschreven. De kinderrechter kan de minderjarige onder toezicht stellen van een stichting (bureau jeugdzorg), indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en (a) de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en (b) de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding in staat zijn te dragen (**artikel 1:255, eerste lid, BW**). Aan de onder (b) genoemde grond is niet voldaan, als duidelijk is dat ouders nooit in staat zullen zijn om duurzaam de verantwoordelijkheid voor de opvoeding te dragen. Dan ligt een gezagsbeëindigende maatregel in de rede (zie hierna). De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen op verzoek van de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie. Als de raad geen verzoek doet, kan de (pleeg)ouder het verzoek doen (**artikel 1:255, tweede lid, BW**).

De kinderrechter noemt in zijn beslissing uitdrukkelijk de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige en de daarop afgestemde duur van de ondertoezichtstelling (**artikel 1:255, vijfde lid, BW**). De duur is dus gekoppeld aan de concrete bedreigingen.

**Artikel 262** regelt de taak van het bureau jeugdzorg bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. De bepaling komt in grote lijnen overeen met het huidige artikel 257. Het bureau jeugdzorg houdt toezicht op de minderjarige en zorgt ervoor dat aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouder(s) hulp en steun worden geboden opdat de concrete bedreigingen in diens ontwikkeling worden weggenomen. De inspanningen zijn erop gericht de ouder(s) zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen te laten dragen.

Wat betreft *uithuisplaatsing* van een onder toezicht gestelde minderjarige kan het volgende worden opgemerkt.

Voor plaatsing van een minderjarige gedurende dag en nacht buiten het gezin zal voortaan steeds een machtiging tot uithuisplaatsing van de kinderrechter zijn vereist (**artikel 1: 265a BW**). Vrijwillige uithuisplaatsing voor dag en nacht door de ouders is dus niet meer mogelijk.

De kinderrechter kan op verzoek bij een uithuisplaatsing bepalen dat het gezag gedeeltelijk wordt uitgeoefend door het bureau jeugdzorg dat toezicht heeft, voor zover noodzakelijk in verband met de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Dit kan onder meer met betrekking tot de aanmelding van de minderjarige bij een onderwijsinstelling of het geven van toestemming voor een

medische behandeling (**artikel 1:265e BW**). Ook kan de kinderrechter op ad hoc basis toestemming geven voor een medische behandeling van een minderjarige jonger dan 12 jaar die nodig is om ernstig gevaar voor diens gezondheid af te wenden, indien de ouder daarvoor geen toestemming geeft. Dat kan ook voor een behandeling van een minderjarige van 12 jaar of ouder die niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen (**artikel 1:265h BW**).

Voor wijziging van het verblijf van de minderjarige door bureau jeugdzorg is de toestemming van de pleegouder die de minderjarige ten minste een jaar als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, nodig, en bij gebreke daarvan de vervangende toestemming van de kinderrechter (**artikel 1: 265i BW**).

De plicht van bureau jeugdzorg om over de concrete uitvoering van de ondertoezichtstelling verantwoording af te leggen aan de raad voor de kindbescherming is gehandhaafd. Een verzoek tot verlenging van een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing die twee jaar of langer heeft geduurd, gaat vergezeld van een advies van de raad voor de kindbescherming (**artikel 1: 265j BW**).

De maatregelen van ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht vervallen en worden vervangen door één maatregel: beëindiging van het gezag van de ouder. De rechtbank kan dit gezag beëindigen, indien (a) een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de ouder niet in staat is de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, of (b) de ouder het gezag misbruikt (**artikel 1:266 BW**). De instemming van de ouder met de beëindiging is niet langer vereiste. Aan beëindiging van het ouderlijk gezag behoeft geen ondertoezichtstelling vooraf te zijn gegaan.

De raad voor de kindbescherming houdt toezicht op de voogdij door het bureau jeugdzorg. Het bureau zendt de raad jaarlijks een op de cliënt afgestemde plan op basis waarvan het de voogdij uitoefent, met gegevens over het verloop van de voogdij. Bij een geschil tussen bureau en raad kan de tussenkomst van de kinderrechter worden gevraagd. Hij beproeft een vergelijk tussen beide. Lukt dat niet, dan neemt hij een beslissing die hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt (**artikel 1:305 BW**).

De rechtbank kan de voogdij van bureau jeugdzorg beëindigen, indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en (a) het bureau zijn taken op een niet verantwoorde wijze uitoefent als bedoeld in artikel 13, vierde lid, Wvz (zie hierna onder par. 4.2.3.) of (b) het nalaat de raad voor de kindbescherming jaarlijks te rapporteren over de voogdij (**artikel 1:328 BW**).



### 4.2.3 Kwaliteit en de verantwoordelijkheid daarvoor

#### 4.2.3.1 Geldend recht

##### Conclusie

De onafhankelijke rechter is verantwoordelijk voor het afgeven van een machtiging tot gedwongen plaatsing.

De ministers van VWS en van VenJ dragen eindverantwoordelijkheid voor het plaatsingsbeleid en voor de gang van zaken in de inrichtingen.

De Wjz kent een stelsel van kwaliteitsborging voor een doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte uitvoering van de jeugdzorg. In de jeugdzorg staan de bureaus jeugdzorg centraal. Provincies houden toezicht op de stichtingen die de bureaus jeugdzorg in stand houden.

Instellingen zijn verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting.

*Particuliere instellingen* behoeven ministeriële goedkeuring. Zij sturen de onder hun beheer vallende inrichtingen aan. Het bestuur van de instelling is algemeen verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting. De directeur van de inrichting heeft de dagelijkse verantwoordelijkheid.

De minister van Justitie heeft het opperbeheer over de *rijksinrichtingen*. De directeur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in de rijksinrichtingen.

Personeel in inrichtingen wordt getoetst op geschiktheid. In de praktijk is een verklaring omtrent het gedrag vereist. Er bestaat (nog) geen wettelijke verplichting daartoe. Er is regelgeving die voorziet in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Ook pleeggezinsleden worden gescreend. Zo dienen een pleegouder en de tot het pleeggezin behorende personen die 12 jaar of ouder zijn, te beschikken over een verklaring van geen bezwaar van de raad voor de kinderbescherming. Aan het afgeven van zo'n verklaring ligt een zwaardere toetsing ten grondslag dan aan het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag.

Er bestaan klachtprocedures en vertrouwenspersonen die een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van behandeling en bejegening van in de inrichtingen opgenomen jeugdigen.

##### Beschrijving

###### *Stichting die bureau jeugdzorg in stand houdt*

Op een stichting zijn de bepalingen inzake rechtspersonen van boek 2 BW van toepassing: de algemene bepalingen in titel 1 en de specifieke bepalingen inzake stichtingen in titel 6. Het bestuur is belast met het besturen van de stichting (**artikel 2:291 BW**).

Elke bestuurder is tegenover de rechtspersoon gehouden tot een behoorlijke vervulling van de hem opgedragen taak (**artikel 2:9 BW**).

De leiding van het bureau jeugdzorg is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Indien de leiding van het bureau tevens het bestuur van de stichting vormt, is er een raad van

toezicht die toezicht houdt op het bestuur en de algemene gang van zaken binnen de stichting. De raad van toezicht kan de leden van het bestuur benoemen, schorsen en ontslaan. Gedeputeerde staten kunnen, indien de uitvoering van taken als gevolg van wanbeleid van bestuur of raad van toezicht in gevaar komt, bestuursleden of leden van de raad van toezicht schorsen of ontslaan (**artikel 4 Wjz**).

**Artikel 13 Wjz** voorziet in de borging van kwaliteit binnen het bureau jeugdzorg.

De stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt, draagt zorg voor een verantwoorde uitvoering door het bureau van de opgedragen taken. Een verantwoorde uitvoering houdt in ieder geval een doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte uitvoering in. Tot een verantwoorde uitvoering van taken op het terrein van voogdij, ondertoezichtstelling, reclassering en de begeleiding van en het toezicht houden op jeugdigen die deelnemen aan een scholings- of trainingsprogramma, behoort in ieder geval dat die taken worden uitgevoerd op basis van een plan dat is toegesneden op de behoeften van de cliënt, en dat vóór vaststelling met hem is besproken. De stichting organiseert de uitvoering van haar taken op zodanige wijze en voorziet het bureau jeugdzorg daartoe zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personeel of materieel, en draagt zorg voor zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot een verantwoorde uitoefening van taken.

Gedeputeerde staten kunnen de stichting een aanwijzing geven, indien zij van oordeel zijn dat de stichting de Wjz en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels niet, in onvoldoende mate of op onjuiste wijze naleeft (**artikel 16, eerste lid, Wjz**). Indien het nemen van maatregelen in verband met gevaar voor een ernstige aantasting van de belangen van de cliënten redelijkerwijs geen uitstel kan lijden, kan een ambtenaar van de inspectie jeugdzorg een bevel geven. De stichting is verplicht aan een aanwijzing of bevel te voldoen.

De beide ministers kunnen gedeputeerde staten aanwijzingen geven omtrent de uitoefening van hun aanwijzing gevende bevoegdheid.

###### *Raad voor de kinderbescherming*

De raad is een organisatie van het Ministerie van VenJ. Het ministerie oefent het interne toezicht uit op de raad. De raad staat onder leiding van zijn algemeen directeur en twee directeuren. Medewerkers van de raad zijn ambtenaren. Er is geen specifieke regelgeving die voorziet in borging van kwaliteit binnen de raad.

###### *Zorgaanbieder*

Een zorgaanbieder is een rechtspersoon. Het bestuur is verantwoordelijk voor de (goede) gang van zaken binnen de rechtspersoon.

**Artikel 24 Wjz** voorziet in borging van de kwaliteit van de zorgaanbieder. De zorgaanbieder verleent verantwoorde zorg, dat is

zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt. Tot verantwoorde zorg behoort in ieder geval het reeds genoemde hulpverleningsplan.

De zorgaanbieder organiseert de zorgverlening zodanig, voorziet de zorgenheid zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personeel en materieel en draagt zorg voor zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat zulks leidt of moet leiden tot verantwoorde zorg (**artikel 25 Wjz**).

Tot de organisatie van de zorgverlening behoren ook de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de zorg (**artikel 26 Wjz**).

De zorgaanbieder legt jaarlijks in het openbaar schriftelijk verantwoording af over het door hem gevoerde kwaliteitsbeleid, zoals over de frequentie waarmee en de wijze waarop binnen de zorgenheid kwaliteitsbeoordeling heeft plaatsgevonden, over zijn reacties op klachten en meldingen over de kwaliteit van de verleende zorg en over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen en de redenen daarvoor (**artikel 27**).

Zorgaanbieders bieden accommodaties voor gesloten jeugdzorg aan. Geschiktheid daarvan heeft betrekking op voorzieningen die de veiligheid binnen de accommodatie en de maatschappelijke veiligheid daarbuiten kunnen waarborgen en de opvoedkundige doeleinden van de zorg kunnen verwezenlijken. Een aanwijzing van een accommodatie voor gesloten zorg kan worden ingetrokken indien deze accommodatie niet langer geschikt is voor verblijf van jeugdigen (**artikel 29l Wjz**).

De zorgaanbieder van deze accommodatie stelt huisregels op die betrekking hebben op een ordelijke gang van zaken, de veiligheid binnen de accommodatie en het waarborgen van een pedagogisch klimaat (**artikel 29n Wjz**).

#### *Personen die werken in de jeugdzorg*

Medewerkers van bureau jeugdzorg die zijn belast met besluitvorming over aanspraken op zorg, voogdijwerkers, gezinsvoogdijwerkers, jeugdreclasseringswerkers, medewerkers van het AMK en medewerkers, belast met andere taken van bureau jeugdzorg, zijn werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst of op basis van een detacheringsovereenkomst tussen hun werkgever en de stichting (**artikel 25 UWjz**).

Ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van hun taken dienen de bureaus jeugdzorg te beschikken over deskundigheid bij hun medewerkers met betrekking tot een aantal competenties, waaronder de beoordeling en aanpak van kindermishandeling (**artikel 29 UWjz**).<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Ten aanzien van aan het personeel van de zorgaanbieder te stellen opleidingseisen, ten aanzien van de detacheringsovereenkomst en ten aanzien van aan het personeel van de stichting te stellen opleidings- of deskundigheidseisen kunnen nadere regels worden gesteld. Deze regelgeving is niet tot stand gebracht.

#### *Pleegouder*

Aan pleegouders worden eisen gesteld (**artikel 2 Regeling pleegzorg juncto artikel 22 Wjz**). Zo dienen een pleegouder en de tot het pleeggezin behorende personen die 12 jaar of ouder zijn, te beschikken over een verklaring van geen bezwaar van de raad voor de kindbescherming. Aan het afgeven van zo'n verklaring ligt een zwaardere toetsing ten grondslag dan aan het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Uit die verklaring moet blijken dat er geen sprake is van bezwarende feiten en omstandigheden voor het verzorgen van het pleegkind. Een pleegouder biedt slechts verzorging en opvoeding aan een pleegkind, indien de betrokken aanbieder van pleegzorg heeft vastgesteld dat de pleegouder gelet op zijn opvoedingsmogelijkheden, de leeftijd en de problemen van het pleeggezin, de samenstelling van het pleeggezin en de verwachte duur, geschikt is voor de verzorging en opvoeding van dat pleegkind.

De aanbieder van pleegzorg beëindigt het pleegcontract meteen, als hij ernstige vermoedens heeft dat de pleegouder het pleegkind opvoedt in strijd met het hulpverleningsplan of het verblijf bij de pleegouder schadelijk is voor de ontwikkeling van het pleegkind (bijlage 1 bij Regeling pleegzorg).

#### *Justitiële gegevens en verklaring omtrent het gedrag*

Voor de beoordeling van de geschiktheid van een persoon voor de uitoefening van een bepaalde functie kan onderzoek naar een eventueel strafrechtelijk verleden van hem wenselijk zijn. Daarvoor dienen onder meer justitiële gegevens. Dat zijn gegevens van strafzaken waarvan het proces-verbaal door het openbaar ministerie in behandeling is genomen.

Een verklaring omtrent het gedrag is een gebruikelijk middel in de jeugdzorg dat ervoor kan zorgen dat medewerkers in de jeugdzorg die een strafrechtelijk verleden met betrekking tot seksueel misbruik hebben, geen toegang krijgen tot beroepen of functies waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen.

**De wet justitiële en strafvorderlijke gegevens** en het daarop gebaseerde **Besluit justitiële gegevens** voorzien in de verstrekking van justitiële gegevens.

Justitiële gegevens van verdachten en veroordeelden wegens misdrijven worden na een bepaalde tijd vernietigd. Hoofddregel is dat vernietiging plaatsvindt (a) na 30 jaar na een uitspraak in verband met een misdrijf waarop 6 jaar of meer staat, (b) na 20 jaar na een uitspraak in verband met een misdrijf waarop minder dan 6 jaars staat, of (c) na verjaring van het misdrijf. Er zijn uitzonderingen. Zo worden justitiële gegevens inzake zedenmisdrijven pas na 80 jaar vernietigd (**artikel 4**).

De **artikelen 28 e.v.** van de wet geven een regeling voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Dat is een verklaring van de Minister van VenJ dat uit onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of de rechtspersoon, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke



persoon of rechtspersoon. De dienst JUSTIS van het Ministerie van VenJ is hiermee belast.

De minister weigert de afgifte van een verklaring indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring wordt gevraagd, in de weg zal staan. Indien de aanvraag betrekking heeft op een rechtspersoon, betreft de minister mede in zijn oordeel de justitiële gegevens met betrekking tot strafbare feiten op naam van de rechtspersoon en van ieder van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders van die rechtspersoon als mede van degenen die tot het strafbare feit van de rechtspersoon opdracht hebben gegeven en tegen degenen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging (**artikel 35 juncto artikel 51, tweede lid, onderdeel 2°, Sr**). Het bevoegd gezag van een ambtenaar kan van deze vergen dat hij een verklaring omtrent het gedrag overlegt (**artikel 9, zesde lid, Arar**).

Het besluit justitiële gegevens geeft nadere regels omtrent de verstrekking van gegevens.

Justitiële gegevens worden onder meer op verzoek verstrekt:

- aan de directeurs van penitentiaire inrichtingen, TBS-inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen met het oog op de selectie en bejegening van personen ten aanzien waarvan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbepalende maatregel plaatsvindt, op beslissingen over verlof, of met het oog op een beslissing tot toelating tot de inrichting van een niet ingeslotene in verband met de orde en veiligheid in de inrichting (**artikelen 18 en 25**).
- met het oog op een onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon die in aanmerking wil komen voor een functie bij een ambtelijke dienst voor zover die functie bijzondere eisen stelt aan de integriteit of verantwoordelijkheid van betrokkene, zoals de directeur van een penitentiaire inrichting, TBS-inrichting en justitiële jeugdinrichting (**artikel 23**).
- ten behoeve van een onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon die in aanmerking wil komen voor een functie bij de rechterlijke macht (**artikelen 24 en 29**).

De artikelen 30a tot en met 30f Besluit justitiële gegevens voorzien in verstrekking van justitiële gegevens met betrekking tot veroordelingen aan een andere lidstaat (zie hierna bijlage onder 3.4.).

#### *Inzage in persoonsdossier*

Een goede rechtspositie van de cliënt is van belang voor handhaving van de kwaliteit binnen de jeugdzorg. Daarvoor is een goede informatiepositie bij de cliënt nodig en een goed beheer van diens persoonsdossier (**artikelen 49 tot en met 56 Wjz**).

#### *Klachtprocedures*

Klachtprocedures dragen mede bij aan de kwaliteit binnen de jeugdzorg en de kindbescherming. De beschikbaarheid van deze procedures draagt bij aan het waarborgen van de rechtspositie van de cliënt.

De Wjz voorziet in een klachtregeling (**artikelen 67 en 68 Wjz**). De bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders zorgen voor een regeling voor de behandeling van klachten over gedragingen van hen of van voor hen werkzame personen (waaronder pleegouders) jegens jeugdigen, hun ouders, voogden, stiefouders, of degenen die samen met een ouder het gezag over een jeugdige uitoefenen. Een gedraging is enig handelen of nalaten alsmede een besluit dat gevolgen heeft voor een van voornoemde personen. Een onafhankelijke klachtencommissie is belast met de klachtbehandeling. Deze geeft een oordeel over de gegrondheid van de klacht, al dan niet vergezeld van aanbevelingen. Tegen het oordeel van de klachtencommissie staat geen hoger beroep open.

Het **Besluit externe klachtencommissie raad voor de kindbescherming** voorziet in de externe behandeling van klachten over personen die werkzaam zijn bij de raad. Het gaat om een klacht over de wijze waarop een medewerker van de raad zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. Alvorens een klacht bij de klachtencommissie in te dienen, dient de klager zijn klacht eerst in te dienen bij de raad. Die klacht wordt behandeld overeenkomstig de klachtprocedure van hoofdstuk 9 van de Awb. Klager kan tegen een beslissing van de raad op zijn klacht of tegen het uitblijven daarvan een klacht indienen bij een van de 5 regionale klachtcommissies. Klager en raad worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven.

Cliënten die verblijven in een AWBZ-instelling, zijn aangewezen op de klachtprocedure ingevolge de Wet klachtrecht cliënten zorgsector.

#### *Vertrouwenspersoon*

De Wjz voorziet in de instelling van vertrouwenspersonen. Gedeputeerde staten verstrekken subsidie aan een door hen aangewezen rechtspersoon ten behoeve van de werkzaamheden van de cliëntenvertrouwenspersoon (**artikel 41, vierde lid, Wjz**). Een vertrouwenspersoon is een van de bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders onafhankelijk persoon die cliënten van deze instanties op hun verzoek ondersteunt in aangelegenheden die samenhangen met de door de bureaus uitgeoefende taken en met de aangeboden jeugdzorg (**artikel 1 Wjz**). Gedeputeerde staten zorgen ervoor dat cliënten een beroep kunnen doen op deze vertrouwenspersoon. De bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders zorgen ervoor dat de vertrouwenspersoon zijn werk kan doen (**artikel 57 Wjz**). De ondersteuning van de vertrouwenspersoon is met name gericht op de uitoefening door de cliënt van zijn rechten (**artikel 63 UWjz**). De vertrouwenspersoon heeft vrije toegang tot de gebouwen van een bureau jeugdzorg en tot de gebouwen

van zorgaanbieders waar een jeugdige verblijft. Hij heeft geen toestemming van derden om met de jeugdige te spreken.

Aan de vertrouwenspersoon wordt alle informatie verschaft die hij heeft voor een juiste uitvoering van zijn taak (**artikelen 65 en 66 UWjz**).

#### 4.2.3.2 Situatie in 1945

##### Conclusie

De minister van Justitie was verantwoordelijk voor de rijksinrichtingen.

Particuliere instellingen voor verpleging en behandeling van minderjarigen behoefden de goedkeuring van de minister. Zij moesten aan de minister verklaren zich te onderwerpen aan de desbetreffende regelgeving.

Personeel moest van goed levensgedrag zijn.

Er was geen wetgeving die voorzag in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

##### Beschrijving

###### *Instellingen en pleegouders*

De wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen en het daarop gebaseerde besluit van 15 juni 1905, Stb. 209 (nadien vele malen gewijzigd) bevatten ook regels omtrent de kwaliteit in de inrichtingen waarin jeugdigen waren opgenomen op een civielrechtelijke titel. Voor een beschrijving daarvan wordt verwezen naar de par. 4.3.2.2. en 4.3.3.2.

###### *Justitiële gegevens en verklaring omtrent het gedrag*

Er bestond geen deugdelijke regeling inzake justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag.

De eerste voorschriften over justitiële documentatie stammen uit 1896. Sinds die tijd hielden de griffies van de rechtbanken strafregisters bij. Daarin werden alleen strafbladen opgenomen met aantekening van een strafrechtelijke veroordeling.

Burgemeesters gaven al dan niet op wettelijke grondslag en/of op de voet van ministeriële circulaire verklaringen omtrent (goed) gedrag af.

#### 4.2.3.3 Wijzigingen

##### Conclusie

De wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen en het daarop gebaseerde uitvoeringsbesluit uit 1905 is blijven gelden tot de inwerkingtreding in 1965 van de Beginselenwet voor de kindbescherming en het daarop gebaseerde het Uitvoeringsbesluit kindbescherming. Dit uitvoerings-

besluit bevatte ook regels omtrent kwaliteit in de inrichtingen en in pleeggezinnen.

Het beeld bleef hetzelfde. De minister van Justitie droeg eindverantwoordelijkheid. Hij had het opperbeheer over de rijksinrichtingen. Hij kon de directeur daarvan instructies geven. Particuliere inrichtingen moesten aan allerlei eisen voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een goedkeuring om minderjarigen te verzorgen, te behandelen of te verplegen. Het bestuur van de rechtspersoon die de inrichting in stand hield, was verantwoordelijk. Het personeel moest van goed levensgedrag zijn. Indienstneming was mogelijk, indien een verklaring omtrent het gedrag kon worden overgelegd. De Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag uit 1959 voorzag in de afgifte daarvan.

Met de inwerkingtreding van de Wjvh in 1990 deed het begrip kwaliteit expliciet zijn intrede in de regelgeving. De Wjvh bevatte een afzonderlijk hoofdstuk inzake kwaliteit. Daarop waren een aantal uitvoeringsbesluiten met algemene en specifieke regels over (gezins)voogdijinstellingen en rijks- en particuliere inrichtingen en hun personeel gebaseerd.

Met de inwerkingtreding van de Wjz 2005 worden de kwaliteitsregels van de Wjz van kracht.

In 2004 wordt de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag vervangen door de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Sinds 1984 voorzag de Beginselenwet voor de kindbescherming in een klachtprocedure. Klachtprocedures breidden zich verder uit.

##### Beschrijving

###### *Instellingen en pleegouders*

Voor een beschrijving tot 1965 wordt verwezen naar de beschrijving van de situatie in par. 4.3.3.2.

Van **1 juli 1965 tot 1 juli 1989** gold het regime van de Beginselenwet voor de kindbescherming en het daarop gebaseerde het Uitvoeringsbesluit kindbescherming (zie ook par. 4.2.1.3.). Het Uitvoeringsbesluit (hierna te noemen besluit) bevatte een groot aantal specifieke en gedetailleerde regels inzake particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen, en rijksinrichtingen, belast met de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Ten aanzien van *particuliere instellingen* kan in het algemeen worden gewezen op het volgende.

Een instelling behoorde zodanig te worden toegerust dat een doeltreffende uitvoering van haar taak was verzekerd. Voorts diende zij over voldoende personeel te beschikken. Dat personeel moest van goed levensgedrag zijn. Indienstneming was mogelijk, indien een verklaring omtrent het gedrag, bedoeld in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag kon worden overgelegd. Het personeel moest door opleiding, deskundigheid en persoonlijke geschiktheid voldoende bekwaam zijn voor de opgedragen taken. Aan de verdere opleiding en bijscholing, in het bijzonder aan de pedagogische vorming, moest

voortdurend aandacht worden geschonken (**artikelen 16, 17 en 19 besluit**).

De instelling was verplicht de minister van Justitie en door hem aangewezen ambtenaren, alsmede de raad voor de kinderbescherming in te lichten omtrent haar werkzaamheden.

Wat de *voogdijinstellingen* betreft gold het volgende.

Van iedere pupil werd een dossier aangelegd. Daarin werd aantekening gehouden van alle van belang zijnde feiten (**artikel 28 besluit**).

De instelling droeg voor zover mogelijk zorg voor een gezonde geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van haar pupillen. Zij moest zorgvuldig en geregeld nagaan wat iedere pupil, gelet op zijn voorgeschiedenis, zijn persoonlijkheidsstructuur en het stadium van zijn geestelijke groei behoeft en hoe aan die behoefte kon worden voldaan. De instelling plaatste haar pupillen in een gezin, inrichting of elders waar de voorwaarden voor een goede vorming en harmonieuze ontplooiing voor hen zo gunstig mogelijk waren. Zij hield behoorlijk en geregeld toezicht op de pupillen en de aan hen bestede zorg (**artikelen 29 en 30 besluit**).

De instelling kon haar pupillen plaatsen in goedgekeurde opvangthuizen, observatiehuizen, inrichtingen voor opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling. Plaatsing in een rijksinrichting voor opvoeding en in een rijksinrichting voor buitengewone behandeling was mogelijk met inachtneming van de procedureregels in het besluit voor opnemings van voogdijpupillen. Plaatsing in enige andere inrichting kon slechts met instemming van de minister plaatsvinden (**artikel 34 besluit**).

Plaatsing van een pupil ter opvoeding en verzorging in een niet door de instelling geëxploiteerde inrichting dan wel in gezinnen of elders werd geregeld bij overeenkomst (**artikel 35 besluit**).

De minister kon bepalen dat een gezin, gelet op de samenstelling ervan of de daarin gegeven verpleging, behandeling of scholing, voor de toepassing van het besluit als een inrichting werd aangemerkt (**artikel 36 besluit**).

De woning van het pleeggezin moest voldoen aan de eisen die daaraan uit een oogpunt van geestelijke en lichamelijke hygiëne mochten worden gesteld. Degenen in wier gezin pupillen worden geplaatst, en hun huisgenoten moesten van goed levensgedrag zijn. Zij behoorden bereid en in staat te zijn, gelet op de aard en aanleg van de pupil, aan deze een behoorlijke opvoeding te geven. De instelling stelde degene in wier gezin een pupil was geplaatst, op de hoogte van diens geestelijke en lichamelijke gezondheidstoestand en voor zover nodig van andere gegevens die voor hen van belang waren. De raad voor de kinderbescherming en de door de minister aan te wijzen ambtenaren moesten te allen tijde in de inrichtingen en in de pleeggezinnen worden toegelaten. Zij kregen alle relevante informatie (**artikelen 37, 38 en 40 besluit**).

Deze eisen golden ook, wanneer een pupil, elders dan in een pleeggezin, buiten de inrichting was geplaatst (**artikel 40 besluit**). Wat betreft *gezinsvoogdijinstellingen* kan worden gewezen op het volgende.

Van iedere minderjarige werd een dossier aangelegd. Daarin werd aantekening gehouden van relevante feiten. De instelling moest bevorderen dat er een voldoende aantal personen in staat en bereid zijn als patroon, gezinsvoogd of toezichthouder

op te treden. Zij maakte daarbij zo veel als nodig is gebruik van deskundige hulp aan deze personen. De instelling zorgde voor dagelijkse leiding, raad en bijstand aan hen. De instelling zag toe op en bevorderde een doelmatige en geregelde rapportage door haar geregistreerde patrouns, gezinsvoogden, en toezichthouders. De instelling onderhield contacten met deze personen.

Zij voldeed aan verzoeken van de kinderrechtter of van de raad voor de kinderbescherming een persoon op te geven die voor benoeming tot gezinsvoogd in aanmerking kon komen.

Zij voldeed aan verzoeken van de kinderrechtter om advies bij de benoeming van een gezinsvoogd, om inlichtingen tijdens de ondertoezichtstelling en om medewerking bij het uitoefenen van de leiding van het toezicht. De instelling voldeed aan opdrachten van de rechtter en van de minister tot het verlenen van hulp en steun bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen (**artikelen 44 tot en met 52 besluit**).

Het Besluit besteedde vervolgens aandacht aan particuliere inrichtingen en rijksinrichtingen. Plaatsing in een particuliere inrichting stond voorop. Opneming in een rijksinrichting geschiedde, als opneming in een particuliere inrichting niet mogelijk was.

De artikelen 53 tot en met 105 bevatten algemene regels voor de *particuliere inrichtingen* (opvanghuizen, observatiehuizen, inrichtingen voor opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling).

De schriftelijke verklaring waarbij het bestuur van de exploitende inrichting zich onderwierp aan de voorwaarden, bevatte onder meer een opgave van leeftijdsgrens, geslacht, categorie, en aantal van de minderjarigen voor wie de inrichting was bestemd, een uiteenzetting over de methodiek, mede omvattende de wijze van indeling van de minderjarigen in groepen en de wijze waarop de opvoeding en de verzorging waren geregeld, en gegevens omtrent aantal, leeftijd en genoten opleiding van het personeel. De minister hoorde na ontvangst van de verklaring de desbetreffende raad voor de kinderbescherming en de Nationale Federatie voor Kinderbescherming en liet onderzoek instellen naar de inrichting. Van de uitkomsten hiervan hing af of de goedkeuring volgde. De goedkeuring vermeldde onder meer het doel van het verblijf in de inrichting, de aard, de leeftijd en het geslacht van de op te nemen minderjarigen, en de levens- of wereldbeschouwelijke grondslag. De minister kan de goedkeuring intrekken, als de inrichting niet meer voldoet aan de eisen, na raadpleging van de raad voor de kinderbescherming en de Nationale Federatie voor Kinderbescherming (**artikelen 53 tot en met 57 besluit**).

De gebouwen moesten geschikt zijn voor de opvoeding en verzorging van de daarin opgenomen minderjarigen. Er moest gelegenheid zijn voor onderbrenging van een kind zonder contact met een ander kind. De leiding werd bijgestaan door deskundigen. In de inrichting werd zorggedragen voor een gezonde geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van de minderjarigen. Zorgvuldig en geregeld werd nagegaan waaraan iedere minderjarige, gelet op zijn voorgeschiedenis, zijn persoonlijkheidsstructuur en het stadium van zijn geestelijke groei, behoefte had en hoe daaraan kon worden voldaan. De minderjarigen werden onderworpen aan stelselmatig medisch onderzoek (**artikelen 59, 60, 64 en 66 besluit**).

De leiding van de inrichting pleegde overleg met de plaatsende instantie over de opvoeding en verzorging van de minderjarige. Over de minderjarige werd regelmatig verslag uitgebracht.

Het beleid en de organisatie van de inrichting waren zodanig dat een doeltreffende uitvoering van de taak was verzekerd. Er moest voldoende personeel zijn. Dat moest van goed levensgedrag zijn. Indienstneming was mogelijk, indien een verklaring omtrent het gedrag, bedoeld in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, kon worden overgelegd.

Het personeel moest door opleiding, deskundigheid en persoonlijke geschiktheid voldoende bekwaam zijn voor de opgedragen taken. Aan de verdere opleiding en bijscholing, in het bijzonder aan de pedagogische vorming, moest voortdurend aandacht worden geschonken (**artikelen 68, 70 en 72 besluit**).

De raad voor de kindbescherming en de door de minister aangewezen ambtenaren hadden toegang tot de inrichting. Aan hen werd relevante informatie verstrekt. Er vond regelmatige registratie van relevante gegevens plaats, in het bijzonder op pedagogisch en medisch terrein. De minister werd op de hoogte gesteld van bijzondere voorvallen. Er werd voor gewaakt dat de minderjarige zich niet onttrok aan het toezicht over hem.

De inrichting bracht jaarlijks een verslag uit aan de minister over haar werkzaamheden (**artikelen 74 tot en met 77 en 81 besluit**).

De leiding van een *opvangtehuis* droeg er zorg voor dat de minderjarige zoveel mogelijk overeenkomstig zijn godsdienstige gezindte of levensbeschouwing, geestelijke verzorging kreeg (**artikel 84 besluit**).

Opneming in een *observatiehuis* was alleen aan de orde, indien een interne, veelzijdige observatie nodig was. Aan een observatiehuis behoorden deskundigen op de gebieden van pedagogie, psychologie, psychiatrie, geneeskunde en maatschappelijk werk in voldoende mate verbonden te zijn. Tijdens de observatie werd de minderjarige aan een diepgaand onderzoek naar zijn persoonlijkheid, een lichamelijk onderzoek en een onderzoek naar zijn milieu onderworpen. Aan het eind van de observatie werd een observatierapport opgesteld met een advies over de verdere opvoeding en verzorging van de minderjarige (**artikelen 91 tot en met 94 besluit**).

*Inrichtingen voor opvoeding* werden onderscheiden in inrichtingen voor: (a) normale minderjarigen, bestemd tot opvoeding van minderjarigen die niet in een andere inrichting behoefden te worden opgenomen, (b) werkende normale minderjarigen, bestemd tot opvoeding van niet meer leerplichtige minderjarigen, (c) toegang naar gezinsverpleging, zolang nog geen passend pleeggezin beschikbaar was, (d) zwakzinnige minderjarigen, bestemd tot opvoeding van minderjarigen met defecten in de ontwikkeling van hun intelligentie, (e) werkende zwakzinnige minderjarigen, (f) ongehuwde moeders en haar kinderen, bestemd tot opvoeding van minderjarige meisjes voor en na hun bevalling en tot opvoeding van hun kinderen, (g) behandeling, bestemd voor de opvoeding van minderjarigen die een psychotherapeutische behandeling behoefden en (h) vakopleiding, bestemd tot opvoeding van minderjarigen die tijdens hun verblijf werden opgeleid voor een beroep. Aan de plaatsende instantie werd

geregeld rapport uitgebracht over de ontwikkeling en de vorderingen van de minderjarige (**artikelen 96 en 99 besluit**).

De buitengewone behandeling in een *inrichting voor buitengewone behandeling* was gericht op het zoveel mogelijk wegnemen van de oorzaken van de zeer moeilijke opvoedbaarheid en op de sociale aanpassing. Daaraan behoorden deskundigen op de gebieden van pedagogie, psychologie, psychiatrie, geneeskunde en maatschappelijk werk in voldoende mate verbonden te zijn.

Ook hier werd aan de plaatsende instantie geregeld rapport uitgebracht (**artikelen 103 tot en met 105 besluit**).

De artikelen 106 tot en met 143 bevatten gedetailleerde voorschriften over subsidies en kostenvergoedingen.

De artikelen 144 tot en met 184 bevatten regels voor de *rijksinrichtingen*.

De directeur had de leiding van een inrichting. Hij moest de aanwijzingen van de minister opvolgen; deze stelde een instructie voor de directeur op. De directeur was verantwoordelijk voor de goede gang van zaken in de inrichting. Hij deed jaarlijks verslag aan de minister. De minister bepaalde de categorieën en het aantal van de ambtenaren in de inrichting naar gelang de behoefte en gelet op de aard van de inrichting. Deze ambtenaren waren ondergeschikt aan de directeur (**artikelen 144 tot en met 146, 148 en 149 besluit**).

Elke rijksinrichting had een commissie van toezicht. Die had tot taak toezicht te houden op de gang van zaken in de inrichting, de minister te adviseren over aangelegenheden die de inrichting betroffen en de directeur te informeren over haar bevindingen en hem aanbeveling te doen. De leden van de commissie hadden te allen tijde toegang tot de inrichting en ontvingen alle gewenste informatie. De commissie bracht jaarlijks verslag uit aan de minister en informeerde hem tussendoor over aangelegenheden die de inrichting betroffen, wanneer dat wenselijk was (**artikelen 154, 155 en 157 besluit**).

De artikelen 158 tot en met 177 gaven voorschriften over de opvoeding en verzorging van minderjarigen in een rijksinrichting. Omtrent iedere minderjarige werd gezorgd voor een regelmatige registratie van relevante gegevens, in het bijzonder op medisch en pedagogisch gebied. Er werd voor gewaakt dat de opgenomen minderjarige zich niet onttrok aan toezicht over hem. Minderjarigen werden na opneming medisch onderzocht en onderworpen aan regelmatig medisch toezicht. Minderjarigen werden in de gelegenheid gesteld om persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden. Het was aan geestelijke verzorgers niet toegestaan zich zonder toestemming van de directeur in verbinding te stellen met minderjarigen met wier geestelijke verzorging zij niet waren belast. De bepalingen over particuliere opvangtehuizen, observatiehuizen en inrichtingen voor buitengewone behandeling waren van overeenkomstige toepassing op de rijksinrichtingen van dezelfde categorie (**artikelen 159, 161, 166, 169, 174 en 177 besluit**).

Tijdelijke opneming van een onder voogdij van een voogdijinstelling staande minderjarige in een rijksinrichting voor opvoeding of in een rijksinrichting voor buitengewone behandeling in zijn belang was mogelijk met instemming van de minister.

Een verzoek daartoe liep via de raad voor de kindbescherming die daarover de minister adviseerde. De overbrenging naar de rijksinrichting van overheidswege geschiedde door de zorg van de officier van justitie. De directeur kon het verblijf beëindigen in overeenstemming met de voogdijinstelling. Ook de minister kon het verblijf beëindigen na het horen van die instelling (**artikelen 178 tot en met 182 besluit**).

Onder het regime van de Wjhw – geldig van **1 juli 1989 tot 1 januari 2005** - waren particuliere instellingen verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulpverlening in de praktijk, en voor de kwaliteit daarvan.

Bij amvb's waren kwaliteitseisen gesteld aan de jeugdhulpverlening in het algemeen (artikel 35 Wjhw), aan (gezins-)voogdijinstellingen (artikel 60, vierde lid, Wjhw) en aan rijks- en particuliere inrichtingen voor justitiële kindbescherming (artikel 66 Wjhw). Deze bepalingen waren voor een deel overgenomen uit het Uitvoeringsbesluit kindbescherming.

In het besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening van 6 september 1990 (nadien nog verscheidene malen gewijzigd) waren algemene regels omtrent kwaliteit neergelegd.

Zo moest een uitvoerder voor elke voorziening die hij in stand hield, een werkplan opstellen, gerelateerd aan de functies en werkzaamheden van die voorziening. Dat plan bevatte in ieder geval onder meer: de uitgangspunten voor het beleid van de voorziening afgestemd op de problemen en stoornissen van de jeugdigen, personeelformatie alsmede de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor de diverse taken binnen de voorziening waren verdeeld, waarbij werd aangegeven of en onder welke voorwaarden de uitvoerder gebruik maakte van diensten van personen die anders dan als beroepskracht werkzaam waren, de omvang en inrichting van de accommodatie gerelateerd aan de op basis van de doelstelling uit te oefenen functies en werkzaamheden en de doelgroep, en de wijze van behandeling van klachten. Het plan (en eventuele wijzigingen) werd toegezonden aan de beide ministers en aan de Inspectie voor de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (**artikel 2**).

Het bestand van personeel in dienst van de voorziening en van personen die anderszins bij de voorziening als beroepskracht werkzaam waren, was zowel kwalitatief als kwantitatief afgestemd op de op basis van de doelstelling uit te oefenen functies en werkzaamheden en op de doelgroep. De dagelijkse leiding van de voorziening berustte bij een beroepskracht (**artikel 3**).

Voorts moest de uitvoerder een hulpverleningsplan voor iedere jeugdige vaststellen. Dat plan bevatte in ieder geval onder meer: een beschrijving, op basis van een diagnose, van het voorgenomen hulpverleningsproces, in relatie tot de doelen, met vermelding van de bij de hulpverlening in te schakelen deskundigen en van evaluatiemomenten, een vermelding van de hulpverlener die voor het gehele proces van hulpverlening contactpersoon was voor de bij de hulpverlening betrokken cliënten en instanties, in geval van pleegzorg een omschrijving van de rol van de pleegouders in het hulpverleningsproces en van de wijze waarop de

begeleiding van de pleegouders werd vorm gegeven. Het plan kwam niet tot stand dan na overleg met de jeugdige, ouders, wettelijke vertegenwoordigers, kinderrechter (bij ondertoezichtstelling) en pleegouders (bij pleegzorg), en niet dan na overeenstemming met de gezinsvoogdijinstelling en raad voor de kindbescherming, voor zover betrokken (**artikel 5**). Dat gold ook voor de uitvoerder van een voorziening van (semi)residentiële voorziening. Indien de problemen en stoornissen van de jeugdige dit nodig maakten, kwam het plan tot stand op grond van multidisciplinaire oordeelsvorming (**artikel 12**).

De uitvoerder van een voorziening van residentiële hulpverlening stelde een reglement vast waarin de regel en afspraken over de rechten en verplichtingen van de jeugdige waren vastgelegd. Die konden slechts gerelateerd zijn aan de leeftijd, de specifieke problemen of de behandeling van de jeugdige, dan wel gerelateerd aan de rechten en vrijheden van de mede bewoners (**artikel 16**). De uitvoerder van pleegzorg belastte een of meer beroepskrachten die over specifieke deskundigheid op het terrein van de pleegzorg beschikten, met de werkbegeleiding van degenen die in de pleegzorg werkzaam waren. De uitvoerder van een centrale voor pleeggezinnen moest ervoor zorgen dat beroepskrachten specifieke deskundigheid bezaten ten aanzien van voorlichting, werving, selectie en voorbereiding van pleeggezinnen (**artikel 18**). In een pleeggezin werden in beginsel niet meer dan 3 pleegkinderen opgenomen. Een pleegouder was ten minste 21 jaar. Hij of zij was niet tevens degene die was belast met de begeleiding van het pleegkind, de pleegouders en de ouders. De pleegouder beschikte voorafgaande aan de plaatsing over een verklaring van geen bezwaar, afgegeven door de raad voor de kindbescherming. De geschiktheid van het pleeggezin was voorafgaand aan de plaatsing beoordeeld door de voorziening van pleegzorg. De pleegouder was bereid begeleiding door de voorziening voor pleegzorg te aanvaarden (**artikel 19**).

Het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen van 18 juni 1990 (nadien nog verscheidene malen gewijzigd) bevatte kwaliteitsregels voor (gezins)voogdijinstellingen. Deze kwamen – voor zover in dezen van belang – goeddeels overeen met de hierboven genoemde regels.

De statuten van de instelling (en wijzigingen daarin) werden ter kennis gebracht van de minister van Justitie (**artikel 3**).

De instelling maakte slechts gebruik van diensten van een persoon die anders dan als beroepskracht werkzaam was, indien deze beschikte over voldoende kennis en ervaring om de te verrichten werkzaamheden te kunnen uitvoeren, schriftelijk verklaarde duurzaam bij de uitvoerder werkzaamheden te zullen verrichten, zo nodig een training wilde volgen, en de werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van een daartoe aangewezen beroepskracht werden verricht (**artikel 5**).

De taak van de voogdijinstelling omvatte de volledige verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van jeugdigen over wie zij de voogdij uitoefende. Daartoe deed zij de jeugdige in voorzieningen van jeugdhulpverlening of elders verzorgen en opvoeden. Zij droeg zorg voor de continuïteit in de persoonlijke contacten met de jeugdige (**artikel 9**).



De voogdijinstelling hield geregeld en behoorlijk toezicht op de jeugdige en de aan hem bestede zorg. Zij hield zich op de hoogte van de ontwikkeling van de jeugdige (**artikel 10**).

Indien de voogdijinstelling met natuurlijke personen of rechtspersonen afspraken maakte over te verrichten taken, werden die werkzaamheden, de daaraan bestede tijd en de wijze van verantwoording schriftelijk vastgelegd (**artikel 11**).

Een of meer beroepskrachten werden belast met de begeleiding van andere beroepskrachten en niet-beroepskrachten (**artikel 12**). De gezinsvoogdijinstelling wees zo spoedig mogelijk een gezinsvoogd aan, nadat een minderjarige onder haar toezicht is gesteld. Zij deed daarvan mededeling aan de ouder en de minderjarige. Zij vermeldde daarbij tevens welke functionaris de gezinsvoogd bij diens afwezigheid verving en de wijze waarop over het optreden van de gezinsvoogd en zijn vervanger kon worden geklaagd (**artikel 18**).

Het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming van 22 februari 1990 (nadien nog verscheidene malen gewijzigd) bevatte tevens kwaliteitsregels voor rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen voor justitiële kinderbescherming.

De leiding van een inrichting beruiste bij de directeur. Hij was verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in de inrichting. De minister van Justitie benoemde de directeur van een rijksinrichting (**artikel 7 Besluit**).

Er werd voor gemaakt dat de jeugdige zich niet onttrok aan het toezicht over hem. Indien de jeugdige zich had onttrokken, werd zulks gemeld aan de plaatsende instantie en de politie. De directeur stelde de minister van Justitie onmiddellijk op de hoogte van bijzondere voorvallen (**artikel 8 Besluit**).

Ook de directeur van een inrichting voor justitiële kinderbescherming stelde een werkplan vast, zoals hiervoor reeds is vermeld. Het personeelsbestand en de accommodatie van de inrichting waren afgestemd op de op basis van de bestemming uit te oefenen functies en werkzaamheden en op de doelgroep van de opgenomen jeugdigen (**artikelen 9 tot en met 11 Besluit**). De in de inrichting opgenomen jeugdigen werden in de gelegenheid gesteld geestelijke verzorging te ontvangen en persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden (**artikel 12 Besluit**). Elke inrichting beschikte over een rechtspositiereglement voor de jeugdigen. Een rechtspositiereglement voor rijksinrichtingen werd vastgesteld door de minister van Justitie. Een rechtspositiereglement voor particuliere inrichtingen werd aan hem toegezonden. De directeur stelde een huisreglement voor zijn inrichting op (**artikel 14 Besluit**). In de inrichting bestond gelegenheid voor verblijf in groepen en tot verblijf buiten de groep dan wel in afzondering. Bij de indeling in groepen werd rekening gehouden met het doel van het verblijf, de aard van de jeugdige en diens vermoedelijke verblijfsduur. Elke groep werd zo mogelijk afzonderlijk gehuisvest (**artikel 15 Besluit**). Er waren regels voor verblijf buiten de groep en voor afzondering (**artikelen 16 tot en met 19 Besluit**). Het besluit bevatte regels over (vrij) briefverkeer (**artikelen 20 tot en met 24**). Er waren regels over bezoek van familie en derden (**artikelen 25 en 26 Besluit**). Zo kon toezicht aanwezig zijn bij bezoek en dienden de bezoekers zich te houden aan de daarvoor

geldende voorschriften (**artikel 27 Besluit**). Er bestonden regels voor verlof (**artikelen 29 tot en met 31 Besluit**).

Op verzoek van de plaatsende instantie kon een diepgaand onderzoek worden ingesteld naar de persoonlijkheid van de jeugdige, zijn lichamelijke gesteldheid en zo nodig zijn sociale achtergrond (**artikel 33 Besluit**). De directeur van een inrichting voor opvang bracht tijdig rapport uit aan de instantie die de jeugdige had geplaatst. Indien voornoemd onderzoek plaatsvond, bevatte het rapport de resultaten daarvan, met een advies over de verdere opvoeding of behandeling van de jeugdige (**artikel 34 Besluit**). De directeur van een tuchtschool of van een inrichting voor opvoeding, voor buitengewone behandeling of voor zeer intensieve behandeling stelde een hulpverleningsplan op. Dat bevatte in ieder geval een op basis van een diagnosestelling vastgestelde beschrijving van het voorgenomen hulpverleningsproces, met vermelding van de in te schakelen deskundigen en van evaluatiemomenten, en van het te voeren overleg met de jeugdige, zijn of haar ouders en de plaatsende instantie. Aan die instantie werd regelmatig verslag uitgebracht over de jeugdige en diens vorderingen ten aanzien van opvoeding of behandeling (**artikel 35 Besluit**).

Met de inwerkingtreding van de Wjz in 2005 worden de kwaliteitsregels van de Wjz van kracht.

#### *Justitiële gegevens en verklaring omtrent het gedrag*

Tot **1 januari 1959** bestond er geen deugdelijke regeling inzake justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag. De eerste voorschriften over justitiële documentatie stammen uit 1896. Sinds die tijd hielden de griffies van de rechtbanken strafregisters bij.

Met de totstandkoming van het Besluit justitiële documentatie in 1951 werd er een justitiële documentatiedienst in het leven geroepen (besluit van 2 februari 1951, Stb. 36).

Deze dienst had ten doel de registratie van in justitiële bescheiden voorkomende gegevens met betrekking tot natuurlijke personen, rechtspersonen of doelvermogens teneinde uit die gegevens inlichtingen te verschaffen aan Nederlandse rechterlijke autoriteiten en aan de autoriteiten en personen die tot het ontvangen daarvan door de minister van Justitie gerechtigd waren verklaard. De leiding van de dienst beruiste bij de minister. Bij de griffie van elke rechtbank was een afdeling van de dienst. Die afdelingen hadden tot taak het registreren van gegevens betreffende in haar arrondissement geboren personen. Op het departement was een afdeling die gegevens registreerde van personen met een geboorteplaats buiten Europa of met een onbekende geboorteplaats, of van rechtspersonen. Het toezicht op de verstrekking van inlichtingen door de afdelingen bij de griffies geschiedde door de procureur-generaal bij het hof.

Er was geen algemene regeling over de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Burgemeesters gaven al dan niet op wettelijke grondslag en/of op de voet van ministeriële circulaire verklaringen omtrent (goed) gedrag af.

Op **1 januari 1959** zijn de **Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag** (wet van 15 augustus 1955, Stb. 395) en het **Besluit inlichtingen justitiële documentatie** (besluit van 23 september 1958, 466) in werking getreden. Wet en besluit zijn nadien vele malen gewijzigd. De meeste wijzigingen zijn niet relevant voor dit overzicht.

Er was een justitiële documentatiedienst die in het belang van een goede rechtsbedeling de nodige justitiële gegevens registreerde. De leiding berustte bij de minister. Bij de griffie van elke rechtbank en op het departement was een afdeling van de dienst **(artikel 1 wet)**.

Gegevens met betrekking tot in Nederland geboren personen wier woonplaats bekend was werden ter griffie van de rechtbank geregistreerd. Gegevens met betrekking tot overige personen en rechtspersoon werden ten departemente geregistreerd **(artikelen 2 en 3)**

De strafregisters bestonden onder meer uit strafbladen van tegen natuurlijke personen gewezen onherroepelijke veroordelingen wegens misdrijven, bepaalde overtredingen, en uittreksels van veroordelingen door buitenlandse rechters, voor zover door de minister voorgeschreven **(artikel 4 wet)**.

Een strafblad werd uit het register gehaald als na vernietiging van de veroordeling geen straf of maatregel werd opgelegd. Een strafblad werd na 4 jaar uit het strafregister verwijderd. Bij een veroordeling tot gevangenisstraf of plaatsing in een rijkswerkinrichting was de termijn 8 jaar. De termijn van 8 jaar gold niet als (1) een geheel voorwaardelijke straf was opgelegd, (2) de veroordeelde ten tijde van de uitspraak in eerste aanleg nog geen 18 jaar was en de hem opgelegde straf niet langer was dan 3 maanden, of (3) de rechter had bevolen dat de straf zal worden ondergaan in een bijzondere strafgevangenis voor jonge lieden. De termijn werden verlengd met de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke straf. Een strafblad werd niet verwijderd, zolang nog enig ander strafblad ten aanzien van de veroordeelde in het strafregister geplaatst bleef **(artikelen 7, 8 en 10 wet)**.

De dienst verstrekke inlichtingen onder meer aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren, andere personen, voor zover de minister dat voorschreef, en, in de door de minister te bepalen gevallen, aan erkende personen en instellingen die op het gebied der reclasering, kinderbescherming of psychopatenzorg werkzaam waren. De dienst verstrekke op door de minister te bepalen wijze aan de burgemeester uittreksels uit de registers ten behoeve van de afgifte van de verklaringen omtrent het gedrag **(artikelen 11 en 14 wet)**.

Een Commissie van advies inzake de justitiële documentatie adviseerde de minister daarover **(artikelen 16 en 18 wet)**.

De burgemeester was belast met de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Die hield niet anders in dan dat de burgemeester uit het onderzoek met betrekking tot het gedrag van betrokkene, gelet op het doel waarvoor de afgifte was gevraagd, niet was gebleken van bezwaren tegen die persoon. Het verzoek om een verklaring wordt gedaan door de persoon omtrent wiens gedrag een verklaring werd gevraagd **(artikelen 19 en 22 wet)**. De burgemeester gaf een verklaring slechts af in die gevallen waarin hem uit een onderzoek, met betrekking tot het gedrag

van betrokkene ingesteld, gelet op het doel waarvoor de afgifte was gevraagd, niet was gebleken dat bezwaren tegen die persoon bestaan. In de andere gevallen weigerde hij de afgifte van de verklaring. De burgemeester mocht bij zijn onderzoek uitsluitend acht slaan op: (1) verstrekte uittreksels uit de strafregisters, (2) gegevens uit de politieregisters, (3) andere schriftelijke bescheiden die hem in verband met de verzochte afgifte ter beschikking zijn gesteld. Als er geen strafblad was, lette de burgemeester – uitgezonderd in bijzondere gevallen – niet op feiten en gedragingen, vermeld in andere registers en bescheiden, indien sinds de dag waarop die waren voorgevallen meer dan 4 jaar is verlopen. De burgemeester kon advies inwinnen van een door hem ingestelde of door de ministers ingestelde commissie. De burgemeester kon de afgifte slechts weigeren, indien uit het onderzoek was gebleken dat betrokkene zich had schuldig gemaakt aan een misdrijf of overtreding, die in het strafregister was vermeld, dan wel dat hij zich anderszins had misdragen **(artikelen 26 tot en met 29 wet)**.

Tegen weigering van de afgifte stond beroep bij de rechtbank open. Bij de behandeling van het klaagschrift werd ook het openbaar ministerie gehoord. Werde het klaagschrift gegrond verklaard, dan gaf de burgemeester de verklaring alsnog af **(artikelen 30 tot en met 34)**.

Ieder was verplicht tot geheimhouding van de gegevens die hem over een derde ter kennis waren gekomen behoudens in de gevallen waarin met het oog op de uitvoering van een wettelijk voorschrift mededeling was toegelaten **(artikel 36 wet)**.

Op **1 juli 1965** werd aan artikel 4 van de Wet een derde lid toegevoegd dat bij toepassing van het kinderstrafrecht slechts een strafblad werd opgemaakt, indien een veroordeling was gewezen wegens een misdrijf en daarbij geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk waren opgelegd: plaatsing in een tuchtschool, geldboete van meer dan 50 gulden en tbs. Als deze veroordeling een feit betrof dat was begaan op een moment dat de dader nog geen 16 jaar was, kon de rechter te allen tijde de verwijdering van het daarop betrekking hebbende strafblad bevelen.

Op **9 juni 1969** werden in artikel 4, derde lid, de woorden “geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk” geschrapt en aan het artikel een vierde lid toegevoegd dat voornoemde derde lid geen toepassing vond, als was bepaald dat geen straf of maatregel ten uitvoer zou worden gelegd.

Op **1 april 1985** werd de geheimhoudingsbepaling gewijzigd. Een ieder die de beschikking kreeg over gegevens met betrekking tot een derde, was verplicht tot geheimhouding daarvan behoudens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt, tot bekendmaking noodzaak **(artikel 36, eerste lid)**.

Op **1 september 1995** is artikel 4 wederom gewijzigd. De strafregisters bevatten ook veroordeling waarbij een tbs of een plaatsing in een inrichting voor jeugdigen was opgelegd. Bij de toepassing van jeugdstrafrecht werd alleen een strafblad opgemaakt, als de veroordeelde ten tijde van het begaan van het strafbare feit 16 jaar of ouder was en de veroordeling een misdrijf betrof en daarbij waren opgelegd jeugddetentie, een boete van meer dan f 250, een



alternatieve sanctie van meer dan 40 uur of een plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Geen strafblad werd opgemaakt met betrekking tot een veroordeelde jeugdige, als de straf of maatregel hem geheel voorwaardelijk was opgelegd. Ook artikel 7 inzake de termijn voor verwijdering van het strafblad uit het register werd gewijzigd. De termijn van 8 jaar gold niet, als de straf of maatregel (voor een volwassene) geheel voorwaardelijk was opgelegd en een last tot herroeping niet was gegeven. Bij de toepassing van jeugdstrafrecht gold ingevolge een nieuw artikel 7a dat een strafblad werd verwijderd na 4 jaar bij veroordeling tot jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, en na 2 jaar in de overige gevallen.

Op **1 april 2004** is de **Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens** (wet van 7 november 2002, Stb. 552) en het daarop gebaseerde **Besluit justitiële gegevens** (besluit van 25 maart 2004, Stb. 130) in werking getreden. Deze wetgeving vervangt de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag. De verklaring omtrent het gedrag wordt voortaan afgegeven door de minister van Justitie (zie hiervoor par. 4.2.3.1.).

#### *Inzage in persoonsdossier*

De Wjvh kende als uitgangspunt een inzagerecht voor jeugdigen. Voorts is uitgangspunt dat aan anderen dan de jeugdige geen informatie over hem wordt verstrekt dan met zijn toestemming (**artikelen 42 en 43**).

#### *Klachtprocedures*

Op **1 april 1984** is een klachtprocedure voor in rijksinrichtingen opgenomen jeugdigen in de Beginselenwet voor de kinderbescherming geïntroduceerd (wet van 6 mei 1982, Stb. 273). In elke rijksinrichting was een commissie van toezicht. Een jeugdige kon bij de commissie beklag doen over elke door of vanwege de directeur gegeven beslissing (een beslissing van een personeelslid werd geacht genomen te zijn vanwege de directeur) die zich tot hem persoonlijk richtte of waarbij werd afgeweken van zijn rechten. De klacht werd behandeld door de voorzitter of een lid van de commissie. Indien de zaak naar hun oordeel van eenvoudige aard was, werd deze enkelvoudig afgedaan. Indien de zaak niet eenvoudig was, werd deze afgedaan door de klachtencommissie uit de commissie van toezicht. Deze commissie was ook beroepsinstantie voor beroepen van de jeugdige of de directeur tegen een beslissing van de voorzitter of een lid van de commissie van toezicht. Indien de klacht van de jeugdige gegrond wordt verklaard, wordt de directeur uitgenodigd zijn beslissing te herzien, tenzij hij een beroepsmogelijkheid heeft en daarvan gebruik maakt. In bepaalde gevallen kon beroep worden ingesteld bij het College van Advies voor de kinderbescherming (**artikelen 26a tot en met 26j Beginselenwet**).

Ingevolge de Wjvh was bij elke voorziening van residentiële hulpverlening – niet zijnde een rijksinrichting – een klachtencommissie.

Jeugdigen, hun ouders en stiefouders konden bij die commissie een klacht indienen over elke door of vanwege de uitvoerder (instantie die de voorziening in stand houdt) gegeven beslissing die gericht was tot de klager of deze anderszins in zijn belangen trof. De klacht werd behandeld door ten minste één lid van de commissie die niet werkzaam bij de voorziening waarover werd geklaagd. De commissie hoorde de klager en degene op wie de klacht betrekking had en bracht vervolgens verslag uit van haar bevindingen. De uitvoerder liet betrokkenen en de commissie weten wat zijn standpunt ten aanzien van die bevindingen was (**artikelen 46 tot en met 52 Wjvh**).

Ingevolge de Wjvh was in elke rijksinrichting een commissie van toezicht. De commissie had tot taak toezicht te houden op de bejegening van de jeugdigen, aan de minister van Justitie advies uit te brengen omtrent aangelegenheden die de inrichtingen betroffen en de directeur van advies te dienen. De jeugdige kon bij deze commissie beklag doen over elke door of vanwege de directeur van de inrichting gegeven beslissing die zich tot de jeugdige persoonlijk richtte of waarbij werd afgeweken van de rechten die de jeugdige aan de in de inrichting geldende voorschriften kon ontnemen.

Als de zaak van eenvoudige aard was, werd de klacht afgedaan door de voorzitter of een lid van de commissie van toezicht. Als de zaak niet van eenvoudige aard was, werd deze behandeld door een uit drie leden bestaande klachtencommissie, samengesteld uit de commissie van toezicht. Tegen een beslissing in een eenvoudige zaak stond beroep open bij de klachtencommissie.

Als het beklag gegrond werd verklaard, nodigde de voorzitter/lid van de commissie van toezicht dan wel de klachtencommissie de directeur uit zijn beslissing te herzien. De directeur moest daaraan gevolg geven tenzij voor hem beroep openstond en hij daarvan gebruik maakte (**artikelen 70 tot en met 80 Wjvh en de artikelen 36 tot en met 45 van het besluit regels voor justitiële kinderbescherming**).

Tegen een beslissing van de klachtencommissie in eerste aanleg stond beroep open bij het College van advies voor de justitiële kinderbescherming (**artikelen 79 en 81 tot en met 84 Wjvh en het Besluit College van advies voor de justitiële kinderbescherming van 26 februari 1990, Stb. 113**).

Bij inwerkingtreding op **1 oktober 1997** van de wet van 29 mei 1997, Stb. 273, is het klachtrecht in de Wjvh aanzienlijk uitgebreid. Er werd een klachtrecht geïntroduceerd voor de jeugdige, diens ouders, voogd, stiefouders en pleegouders ten aanzien van een gedraging van een voor uitvoerders en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen werkzame persoon jegens de jeugdige, diens ouders, voogd, stiefouders of pleegouders. De klacht werd behandeld door een klachtencommissie bij de instelling. Tegen een beslissing van de klachtencommissie stond beroep open bij een provinciale klachtencommissie (**artikelen 46 tot en met 52 Wjvh**).

Op **1 september 2001** is met de inwerkingtreding van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) de klachtregeling in de Wjvh inzake rijksinrichtingen voor justitiële kinderbesc-

ming vervangen door een klachtregeling in de Bij inzake justitiële jeugdinrichtingen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wjz in 2005 worden klachten over gedragingen van medewerkers van bureau jeugdzorg en van de zorgaanbieders behandeld door een onafhankelijke klachtencommissie.

Op **29 juni 1996** trad het Besluit klachtbehandeling raad voor de kinderbescherming in werking (besluit van 24 juni 1996, Stb. 330). Een belanghebbende of informant kon bij de directeur klagen over gedragingen van een medewerker van de raad. De klager kon naar aanleiding van de beslissing van de directeur een klacht voorleggen aan een van de 5 klachtencommissies.

Op **20 september 2006** treedt het Besluit externe klachtencommissie raad voor de kinderbescherming in werking (besluit van 25 augustus 2006, Stb. 402). Dit besluit komt in de plaats van het besluit klachtbehandeling raad voor de kinderbescherming dat wordt ingetrokken.

#### Vertrouwenspersoon

De Wjvh en het daarop gebaseerde besluit cliëntenvertrouwenspersoon jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (besluit van 19 oktober 1998, Stb. 632) voorzag sinds **20 november 1998** in de instelling van een cliëntenvertrouwenspersoon. Deze gaf advies en bijstand aan jeugdigen in aangelegenheden die samenhangen met de geboden hulpverlening, in het bijzonder de uitoefening door de jeugdige van zijn rechten

### 4.2.4 Extern toezicht

#### 4.2.4.1 Geldend recht

##### Conclusie

De Inspectie jeugdzorg houdt toezicht op de jeugdzorg en de kinderbescherming.

De Inspectie gezondheidszorg houdt onder meer toezicht op de jeugd geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen.

##### Beschrijving

Er is een **Inspectie jeugdzorg**. Deze houdt extern toezicht op de jeugdzorg en de kinderbescherming. Zij ressorteert onder de Minister van VWS (**artikel 47 Wjz**). De Inspectie en haar ambtenaren hebben onder meer de volgende taken:

- a het doen van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de bureaus jeugdzorg, de jeugdzorg, de justitiële jeugdinrichtingen en de raad voor de kinderbescherming, en het geven van adviezen tot verbetering van de kwaliteit;
- b het toezicht op de naleving van de regelgeving ten aanzien van de stichtingen die de bureaus in stand houden, en zorgaanbieders, en op de rechtmatige en doelmatige besteding van subsidies;

c toezicht op de naleving van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de daarop gebaseerde regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van die inrichtingen;

De inspectie doet onderzoek uit eigen beweging of op verzoek van de betrokken minister(s) en gedeputeerde staten.

De inspectie informeert degene bij wie het onderzoek is uitgevoerd, over haar bevindingen, en kan daarbij voorstellen doen tot verbetering van de kwaliteit. Zij informeert ook het betrokken overheidsorgaan.

De inspectie stelt de beide ministers van haar bevindingen ten aanzien van bureaus jeugdzorg of zorgaanbieders op de hoogte, indien zij van mening is dat de ministers gebruik moeten maken van hun bevoegdheid om gedeputeerde staten een aanwijzing te geven om op hun beurt een aanwijzing te geven aan een bureau jeugdzorg of om bestuursdwang toe te passen (**artikel 47, negende lid, juncto artikelen 17 en 16, eerste en zevende lid, Wjz**).

De inspectie maakt een jaarverslag. Daarin doet zij voorstellen die zij in het belang van de jeugdzorg nodig acht.

De **Inspectie gezondheidszorg** houdt onder meer toezicht op de jeugd geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen. De Inspectie heeft een handhavende en een adviserende taak. Handhaving omvat zowel toezicht als opsporing.

Onder coördinatie van de Inspectie Jeugdzorg oefenen sinds 2006 de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie voor het onderwijs en (naderhand ook) de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gezamenlijk toezicht uit op de jeugdinstellingen. Het integraal toezicht resulteert bij grote onderzoeken in een gemeenschappelijk eindrapport.

#### 4.2.4.2 Situatie in 1945

Er bestond een Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies. Dat stond de minister bij diens toezicht op de naleving van voorwaarden door rechtspersonen en instellingen van weldadigheid, betreffende de verpleging van tbs gestelden, en op de naleving van voorwaarden door deze rechtspersonen en instellingen en door voogdijinstellingen betreffende maatregelen ten behoeve van de gezondheid, zedelijkheid, schoolonderwijs en vakonderricht (artikel 13 juncto artikelen 12, 14 en 15 wet van 12 februari 1901, houdende beginselen en voorschriften ten opzichte van jeugdige personen, Stb. 64).

#### 4.2.4.3 Wijzigingen

##### Conclusie

Het hiervoor genoemde Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies is blijven bestaan tot 1955.

De raad voor de kinderbescherming hield toezicht op de voogdij door een voogdijinstelling.

In het stelsel van de Wjvh was de Inspectie jeugdhulpverlening belast met het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening.

De inspectie was niet geheel onafhankelijk. Zij nam de aanwijzingen van de beide ministers in acht.

De Inspectie jeugdhulpverlening wordt in 2000 Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De Inspectie had tot taak het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan, en het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Met de inwerkingtreding van de Wjz komt de onafhankelijke Inspectie jeugdzorg in de plaats van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming

### Beschrijving

Op 15 april 1955 is het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies opgeheven.

De raad voor de kinderbescherming hield toezicht op de voogdij door een voogdijinstelling.

De voogdijinstelling die de hem toevertrouwde minderjarigen in pleeggezinnen of inrichtingen deed opnemen, hield de raad voor de kinderbescherming schriftelijk op de hoogte van de plaatsen waar deze zich bevonden. De pleeggezinnen en inrichtingen waar minderjarigen waren geplaatst, werden door de raad voor de kinderbescherming bezocht, zo vaak hij dit ter beoordeling van de toestand van de minderjarigen dienstig achtte (**artikel 399 BW**). Niet-nakoming van deze verplichtingen vormden een grond voor ontzetting van de instelling van de voogdij (**artikel 419a BW**).

De Wjzv stelde de Inspectie jeugdhulpverlening in. De Inspectie was belast met het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening. De Inspectie was niet geheel onafhankelijk. Zij nam bij de vervulling van haar taak de aanwijzingen van de ministers van VWS en van Justitie in acht. De Inspectie bracht in voorkomende gevallen verslag uit van haar bevindingen aan deze ministers en aan het betrokken provinciaal bestuur. Zo nodig deed zij voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening in een voorziening. (**artikel 54 Wjzv**).

Er bestond een plicht voor de uitvoerders van de jeugdhulpverlening tot het verschaffen van de nodige schriftelijke informatie aan de Inspectie. Wettelijke geheimhouders hadden het recht zich te verschonen (**artikel 55 Wjzv**).

De Inspectie was niet belast met toezicht op de naleving van de regels met betrekking tot (gezins)voogdijinstellingen en de inrichtingen voor justitiële kinderbescherming. Daarmee was de minister van Justitie belast (**artikelen 63 en 67 Wjzv**).

De Inspectie jeugdhulpverlening werd met ingang van **23 augustus 2000** Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

De Inspectie had tot taak het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan, en het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Met de inwerkingtreding van de Wjz komt de Inspectie jeugdzorg in de plaats van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

## 4.2.5 Procedures bij (signalen van) seksueel misbruik

### 4.2.5.1 Geldend recht

#### Conclusie

Er is een advies- en meldpunt kindermishandeling (amk). Daar kan kindermishandeling, waaronder seksueel misbruik, worden gemeld. Het amk heeft de volgende taken: (a) het naar aanleiding van een melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling; (b) beoordeling van vraag of, en zo ja, tot welke stappen de melding daarvan aanleiding geeft; (c) overdragen binnen het bureau met het oog op het bezien van de noodzaak tot zorg; (d) het in kennis stellen van andere justitiële autoriteiten van de kindermishandeling of een vermoeden daarvan indien het belang van de minderjarige of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft; (e) informatieverschaffing aan degene die de melding heeft gedaan over de ondernomen stappen. Het amk verstrekt bovendien advies/ondersteuning aan een persoon die een vermoeden van kindermishandeling heeft, over/bij de door hem eventueel te ondernemen stappen.

De geheimhoudingsplicht van beroepsbeoefenaren kan worden doorbroken om (een vermoeden van) seksueel misbruik te melden. Indien een zorgaanbieder ermee bekend is geworden dat een persoon die bij hem werkzaam is, zich mogelijk heeft schuldig gemaakt of heeft gemaakt aan kindermishandeling, meldt deze dit terstond aan het amk. Voor een persoon die werkzaam is bij de zorgaanbieder en die wetenschap krijgt van mogelijke kindermishandeling door een bij de zorgaanbieder werkzame andere persoon, geldt een plicht tot melding aan de zorgaanbieder.

#### Beschrijving

De bureaus jeugdzorg fungeren als advies- en meldpunt kindermishandeling (Amk) (**artikel 10, eerste lid, onderdeel e, Wjz**). Kindermishandeling is 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. Daaronder valt dus seksueel misbruik, gepleegd in het kader van de jeugdzorg en de jeugdbescherming (**artikel 1 Wjz**).

De taak van de Amk houdt het volgende in: (a) het naar aanleiding van een melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling; (b) beoordeling van vraag of, en zo ja, tot welke stappen de melding daarvan aanleiding geeft; (c) overdragen binnen het bureau met het oog op het bezien van de noodzaak tot zorg; (d) het in kennis

stellen van andere justitiële autoriteiten van de kindermishandeling of een vermoeden daarvan indien het belang van de minderjarige of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft; (e) informatieverschaffing aan degene die de melding heeft gedaan over de ondernomen stappen. Het AMK verstrekt bovendien advies/ondersteuning aan een persoon die een vermoeden van kindermishandeling heeft, over/bij de door hem eventueel te ondernemen stappen (**artikel 11 Wjz**).

Het bewaren van het beroepsgeheim is geen absolute plicht. Het kan worden doorbroken op grond van een wettelijke bepaling of bij een conflict van plichten (beroepsgeheim tegenover de plicht een ander (hoger) belang te dienen).

Ingevolge **artikel 53, derde lid, Wjz**, kan de persoon die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, zonder toestemming van degene die het betreft, aan het Amk inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken.

Ingevolge **artikel 1:240 BW** kan degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, zonder toestemming van degene die het betreft, aan de raad voor de kindbescherming inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van taken van de raad.

Indien een zorgaanbieder ermee bekend is geworden dat een persoon die bij hem werkzaam is zich mogelijk heeft schuldig gemaakt of heeft gemaakt aan kindermishandeling, meldt deze dit terstond aan het Amk. Voor een persoon die werkzaam is bij de zorgaanbieder en die wetenschap krijgt van mogelijke kindermishandeling door bij de zorgaanbieder werkzame andere persoon, geldt een plicht tot melding aan de zorgaanbieder (**artikel 21 Wjz**).

Er bestaat een meldcode kindermishandeling voor professionals die met kinderen werken. Deze ondersteunt beroepskrachten in de kinderopvang, in het onderwijs en jeugdgezondheidszorg bij het signaleren en melden van vermoedens van kindermishandeling.

#### 4.2.5.2 Situatie in 1945

Er bestonden geen specifieke regels over melding van kindermishandeling (waaronder seksueel misbruik). Wel bestonden er regels om bijzondere voorvallen te melden aan de bevoegde autoriteiten.

#### 4.2.5.3 Wijzigingen

##### Conclusie

Er bestonden geen specifieke regels over melding van kindermishandeling (waaronder seksueel misbruik). Wel bestonden

er regels om bijzondere voorvallen te melden aan de bevoegde autoriteiten.

In 2003 zijn de amk's in het leven geroepen om de aanpak van kindermishandeling doeltreffender en doelmatiger te maken. De gebruikelijke geheimhoudingsbepalingen (in de Wjvh) stonden er niet aan in de weg om (een vermoeden van) seksueel misbruik te melden.

In 2003 is in de Wjvh/BW bepaald dat degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, zonder toestemming van degene die het betreft, aan een Amk/raad voor de kindbescherming inlichtingen kan verstrekken, indien dit noodzakelijk werd geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken.

Sinds 2005 bestaat een meldingsplicht voor zorgaanbieders en hun personeel.

##### Beschrijving

Er zijn geen specifieke regels over melding van kindermishandeling (waaronder seksueel misbruik) gevonden. Wel bestonden er regels om bijzondere voorvallen te melden aan de bevoegde autoriteiten.

De Wjvh kende een gebruikelijke geheimhoudingsbepaling: een ieder die betrokken was bij de uitvoering van de Wjvh en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht gold, was verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enige wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplichtte of uit zijn taak bij de uitvoering van de Wjvh de noodzaak tot bekendmaking voortvloeyde (**artikel 91 Wjvh**).

Op **1 juni 2003** traden de artikelen 34a tot en met 34e Wjvh in werking (wet van 26 september 2002, Stb. 515). Deze bepalingen en het daarop gebaseerde Besluit advies- en meldpunten kindermishandeling voorzagen in de instelling van provinciale **advies- en meldpunten kindermishandeling (amk)**.

Een amk had onder meer tot taak: (a) het n.a.v. een melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling, (b) het beoordelen van de vraag of, en zo ja, tot welke stappen de melding aanleiding geeft, (c) het initiatief nemen tot de voor de minderjarige meest aangewezen hulpverlening, (d) het, na overleg met de raad voor de kindbescherming, aan deze overdragen van een geval van kindermishandeling, of een ernstig vermoeden daarvan, indien een maatregel met betrekking tot het gezag over de minderjarige overwogen dient te worden, (e) het in kennis stellen van andere justitiële autoriteiten van kindermishandeling of een vermoeden daarvan, indien het belang van de minderjarige of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft, (f) het op de hoogte stellen van de melder van de stappen die door de amk zijn ondernomen.

Een amk had bovendien tot taak om het verstrekken van advies aan een persoon die een vermoeden van kindermishandeling heeft over de door hem eventueel te nemen stappen en het zo nodig ondersteunen daarbij.

Kindermishandeling omvatte: 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 34a Wjvh**).

Bij amvb werden nadere regels gesteld omtrent de werkwijze van de amk, zijn samenwerking met de raad voor de kinderbescherming, alsmede omtrent de gevallen waarin de identiteit van de melder achterwege kan blijven (**artikel 34b Wjvh**). Daartoe stelde een amk een werkplan vast (**artikel 3 Besluit**). Het bestand van beroepskrachten van het amk was zowel kwalitatief als kwantitatief afgestemd op de werkzaamheden die voortvloeiden uit de wettelijke taak. Er was in ieder geval een arts als beroepskracht werkzaam, die deskundig was op het gebied van kindermishandeling. De dagelijkse leiding van een Amk berustte bij een beroepskracht (**artikel 4 Besluit**).

Aan degene die advies vroeg, melding deed, op wie een melding betrekking had of degene die om informatie had gevraagd, werd informatie verstrekt over de procedure (**artikel 7 Besluit**). Ten minste twee personen beslisten over de uitoefening van de hiervoor genoemde taken. Bij een complexe problematiek lag aan besluitvorming een multidisciplinaire beoordeling ten grondslag (**artikel 9 Besluit**).

Een amk verstrekte in beginsel inlichtingen over de herkomst van de persoonsgegevens die het naar aanleiding van de melding verkreeg, tenzij een persoon die in een beroepsmatige hulpverlenende of pedagogische relatie tot de minderjarige of zijn gezin stond, de gegevens had verstrekt en het geven van die gegevens een bedreiging zou (kunnen) vormen voor de minderjarige of de andere minderjarige leden van het gezin, voor die persoon of zijn medewerkers dan wel zou (kunnen) leiden tot een verstoring van de vertrouwensrelatie met het gezin van de minderjarige. Waren de persoonsgegevens door een andere persoon dan hiervoor genoemd verstrekt, dan behoefde informatie over de herkomst ervan diens toestemming (**artikel 11 Besluit**).

Bij die gelegenheid zijn ook de Wjvh en het BW aangepast. Degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, kon, zonder toestemming van degene die het betreft, aan een Amk inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk werd geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van daarvan te onderzoeken (**artikel 34c, derde lid, Wjvh**).

Uitgangspunt was dat, indien persoonsgegevens werden verkregen bij een ander dan degene die het betrof, een Amk betrokkene daarover informeerde. Dit kon achterwege blijven voor zover dit noodzakelijk werd geacht om een situatie van kindermishandeling

te beëindigen of een redelijk vermoeden van daarvan te onderzoeken (**artikel 34d Wjvh**).

Degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding was verplicht, kon zonder toestemming van degene die het betreft, aan de raad voor de kinderbescherming inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kon worden geacht voor de uitoefening van taken van de raad (**artikel 243, tweede lid, BW**, later vernummerd tot het huidige **artikel 240 BW**).

Ook de Wjz voorziet in amk's (zie hiervoor par. 4.2.5.1.).

#### 4.2.5.4 Toekomst

Er is wetgeving aanhangig die ondermeer voorziet in een verbetering van de bestaande bepaling inzake informatieverstrekking bij kindermishandeling en in verduidelijking van de informatieverstrekking van persoonsgegevens in het kader van de ondertoezichtstelling (reeds genoemde wetsvoorstel 32 015).

Derden die beroepshalve beschikken over inlichtingen inzake feiten en omstandigheden die de persoon van een minderjarige die onder toezicht is gesteld, diens verzorging en opvoeding of de persoon van een ouder of voogd betreffen en die noodzakelijk kunnen worden geacht voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, kunnen het bureau jeugdzorg die de ondertoezichtstelling uitvoert, deze inlichtingen desgevraagd of uit eigen beweging verstrekken, zonder toestemming van degenen die het betreft en indien nodig met doorbreking van de plicht tot geheimhouding op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van hun ambt of beroep (**artikel 53, derde lid, Wjz**).

Derden die beroepshalve beschikken over inlichtingen die noodzakelijk kunnen worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken, kunnen de stichting deze inlichtingen desgevraagd of uit eigen beweging verstrekken zonder toestemming van degenen die het betreft en indien nodig met doorbreking van de hiervoor bedoeld plicht tot geheimhouding (**artikel 53, vierde lid, Wjz**).

De toevoeging met *doorbreking van de plicht tot geheimhouding* laat er voor zover nodig geen enkele misverstand over bestaan dat doorbreking van deze plicht toelaatbaar is, en dat de beroepsbeoefenaar hierdoor geen enkele risico loopt.

Bij de Raad van State is een wetsvoorstel aanhangig gemaakt dat verplicht tot toepassing van een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling op het terreinen van de jeugdgezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, politie en justitie.



## 4.3 Strafrechtelijke plaatsing

### 4.3.1 Inleiding

#### 4.3.1.1 Geldend recht

##### Conclusie

Personen zijn strafrechtelijk aansprakelijk vanaf de leeftijd van 12 jaar.

Het Wetboek van Strafrecht voorziet in een specifiek strafrechtelijk regime voor jeugdige daders. Dat regime is van toepassing op daders tussen 12 en 18 jaar.

De rechter kan dit regime buiten toepassing laten voor daders van 16 en 17 jaar, indien hij daartoe grond vindt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Dan is het volwassenenstrafrecht van toepassing, zij het dat geen levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd.

De rechter kan de strafzaak ten aanzien daders van 18 tot en met 20 jaar afdoen overeenkomstig het jeugdregime indien hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Voor daders tot 18 jaar (van seksueel misbruik ten aanzien van kinderen) geldt als gezegd een specifiek verjaringsregime.

Jeugdigen kunnen worden veroordeeld tot vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende maatregelen. De jeugdige dader kan voor een misdrijf worden veroordeeld tot de straf van jeugddetentie. Als maatregelen kunnen worden opgelegd plaatsing in een inrichting voor jeugdigen en een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige. Een maatregel betreffende gedrag van de jeugdige kan inhouden dat de veroordeelde jeugdige deelneemt aan een programma in een door de rechter aan te wijzen instelling. Vrijheidsbenemende straffen en maatregelen worden tenuitvoergelegd in een justitiële jeugdinrichting.

De Minister van VenJ is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging in een justitiële jeugdinrichting of voor opnemings elders.

##### Beschrijving

Personen zijn strafrechtelijk aansprakelijk vanaf de leeftijd van 12 jaar (**artikel 77a Sr**).

Het Wetboek van Strafrecht voorziet in een specifiek strafrechtelijk regime voor jeugdige daders. Dat regime is neergelegd in de artikelen 77d tot en met 77gg Sr

Het regime is van toepassing op daders tussen 12 en 18 jaar (**artikel 77a Sr**).

De rechter kan dit regime buiten toepassing laten voor daders van 16 en 17 jaar, indien hij daartoe grond vindt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (**artikel 77b Sr**). Dan is het volwassenenstrafrecht van toepassing, zij het dat geen levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd.

De rechter kan de strafzaak ten aanzien daders van 18 tot en met 20 jaar afdoen overeenkomstig het jeugdregime indien hij daartoe

grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (**artikel 77c Sr**).

Voor daders tot 18 jaar (van seksueel misbruik ten aanzien van kinderen) geldt als gezegd een specifiek verjaringsregime (**artikel 77d Sr**) (zie par. 3.2.1.4.).

Jeugdigen kunnen worden veroordeeld tot vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende maatregelen.

De jeugdige dader kan voor een misdrijf worden veroordeeld tot de **straf** van jeugddetentie (**artikel 77h, eerste lid, Sr**). Als **maatregelen** kunnen worden opgelegd plaatsing in een inrichting voor jeugdigen en een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (**artikel 77h, vierde lid, Sr**).<sup>40</sup>

De jeugddetentie bedraagt ten hoogste 24 maanden; voor daders onder 16 jaar ten hoogste 12 maanden (**artikel 77i Sr**).

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen kan alleen worden opgelegd, indien het feit een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen en goederen het opleggen van die maatregel eist, **en** de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijk verdere ontwikkeling van de verdachte (**artikel 77s, eerste lid, Sr**).

Voor het opleggen van de maatregel is advisering van ten minste twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines vereist. De plaatsing duurt maximaal 2 jaar. De maatregel kan telkens voor ten hoogste 2 jaar worden verlengd. Onder voorwaarden kan de maatregel tot maximaal 6 jaar worden verlengd. In dat geval dient een van de gedragsdeskundigen een psychiater te zijn.

De Minister van VenJ is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging in een justitiële jeugdinrichting of voor opnemings elders (**artikel 77s, vijfde lid, Sr**).

De minister kan de maatregel te allen tijde na inwinning van een advies van de raad voor de kindbescherming voorwaardelijk of onvoorwaardelijk beëindigen (**artikel 77s, achtste lid, Sr**).

Bij oplegging van jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen kan de rechter in zijn uitspraak een advies opnemen over de plaats waar en de wijze waarop de straf of maatregel zal moeten worden ten uitvoer gelegd. Het openbaar ministerie informeert de minister over de voor tenuitvoerlegging vatbare uitspraak en voegt daar een eventueel advies omtrent plaatsing bij. De minister kan het advies van de raad voor de kindbescherming inwinnen over de plaats van tenuitvoerlegging (**artikel 77v Sr**). Bij de vordering tot verlenging worden overgelegd een recent opgemaakt, met redenen omkleed en ondertekend advies van het hoofd van de inrichting en een afschrift van de aantekeningen omtrent de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de veroordeelde (**artikel 77t, vijfde lid, Sr**).

De maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige kan alleen worden opgelegd, indien de ernst van het begane misdrijf of de veelvuldigheid van de begane misdrijven of voorgedane veroorde-

<sup>40</sup> Bij toepasselijkheid van het jeugdregime op daders van 18 – 20 jaar wordt de maatregel tot plaatsing in een inrichting als een TBS maatregel tenuitvoergelegd (**artikel 77c Sr**).

lingen wegens misdrijf daartoe aanleiding geven, en de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijk verdere ontwikkeling van de verdachte. Daarvoor is een advies van de raad voor de kindbescherming vereist dat wordt ondersteund door ten minste één gedragsdeskundige. Een maatregel betreffende gedrag van de jeugdige kan inhouden dat de veroordeelde jeugdige deelneemt aan een programma in een door de rechter aan te wijzen instelling of dat de veroordeelde een ambulante programma zal volgen onder begeleiding van een door de rechter aan te wijzen organisatie **(artikel 77w Sr)**.

De instellingen of organisaties stellen voor de uitvoering van het programma een plan vast dat is afgestemd op de problematiek van de veroordeelde. Een programma kan bestaan uit een of meer gedragsinterventies **(artikel 4 Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen)**.

De jeugdreclassering (bureau jeugdzorg) bereidt de tenuitvoerlegging van de maatregel voor en ondersteunt deze **(artikel 10, eerste lid, onderdeel c, Wjz)**.

De maatregel duurt ten minste 6 en ten hoogste 12 maanden **(artikel 77w Sr)**.

De maatregel kan eenmaal worden verlengd voor ten hoogste dezelfde tijd als waarvoor zij was opgelegd **(artikel 77wd Sr)**

De rechter kan bepalen dat het programma geheel of gedeeltelijk bestaat uit jeugdzorg indien uit een ten aanzien van de jeugdige genomen indicatiebesluit blijkt dat deze op die vorm van zorg is aangewezen **(artikel 77wa Sr)**.

De rechter beveelt bij het opleggen van de maatregel dat vervangende jeugddetentie wordt opgelegd, indien de veroordeelde niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel heeft meegewerkt **(artikel 77wc Sr)**.

Jeugdigen kunnen ook worden veroordeeld tot een **taakstraf**.

Een taakstraf bestaat uit een werkstraf (verrichten van onbetaalde arbeid of het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade) of een leerstraf (het volgen van een leerproject) of een combinatie hiervan **(artikel 77h Sr)**.

#### 4.3.1.2 Situatie in 1945

##### Conclusie

Er bestond geen minimum leeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Er waren enige specifieke bepalingen voor jeugdige delinquenten. Straffen en maatregelen werden tenuitvoergelegd in tuchtscholen, bijzondere strafgevangenissen voor jongelieden of rijksopvoedingsgestichten.

##### Beschrijving

In 1945 gold nog de wet van 12 februari 1901, Stb. 63, houdende wijziging in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspiegeling ten aanzien van jeugdige personen.

Bij veroordeling van een minderjarige die bij de uitspraak in eerste aanleg jonger dan 18 jaar was, kon de hoofdstraf van plaatsing

in een tuchtschool worden opgelegd. Ook voor minderjarigen gold de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting **(artikel 9 oud Sr)**.

Bij strafrechtelijke vervolging van een jeugdige die ten tijde van het plegen van het feit nog geen 16 jaar was, kon de rechter bevelen dat hij aan zijn ouders of voogd zou worden teruggegeven zonder oplegging van straf **(artikel 38 Sr)**.

Bij vervolging wegens een misdrijf van een minderjarige die bij de uitspraak in eerste aanleg jonger dan 18 jaar was, kon de rechter bepalen dat deze ter beschikking van de regering werd gesteld zonder oplegging van straf. Dat was ook mogelijk ten aanzien van jeugdige recidivisten bij vervolging wegens bepaalde overtredingen **(artikel 39 Sr)**. De minderjarige die op de voet van artikel 39 ter beschikking was gesteld, werd geplaatst hetzij in een rijksopvoedingsgesticht met het oog op zijn opvoeding, hetzij ter opvoeding toevertrouwd aan een rechtspersoon wiens statuten duurzame verzorging van minderjarigen voorschrijven, tot het bereiken van de leeftijd van 21 jaar **(artikel 39ter Sr)**.

Bij niet-toepassing van de artikelen 38 of 39 werd de schuldige aan een misdrijf, die bij de uitspraak in eerste aanleg jonger was dan 14 jaar, gestraft met plaatsing in een tuchtschool, geldboete of berisping, en de schuldige tussen 14 en 18 jaar met plaatsing in een tuchtschool of geldboete. De rechter kon deze bepaling buiten toepassing laten ten aanzien van schuldigen tussen 16 en 18 jaar en recht doen overeenkomstig het volwassenstrafrecht **(artikel 39septies Sr)**.

De duur van plaatsing in een tuchtschool was ten minste 1 maand en wegens een misdrijf en enige bepaalde overtredingen ten hoogste 6 maanden voor een jeugdige die ten tijde van het plegen van het strafbaar feit jonger dan 14 jaar was, en ten hoogste 1 jaar voor de jeugdige die toen 14 of ouder was **(artikel 27bis Sr)**.

Een jeugdige die zijn geldboete niet volledig had betaald, kon zijn vervangende hechtenis ondergaan in een tuchtschool **(artikel 23 Sr)**.

Afzonderlijke opsluiting was niet mogelijk voor jeugdigen onder 14 jaar **(artikel 12 Sr)**.

De rechter kon bevelen dat een persoon tussen 18 en 23 jaar, veroordeeld tot een gevangenisstraf tussen 1 en 3 jaar, voor een misdrijf waarop 2 jaar of meer was gesteld, zijn straf zou ondergaan in een bijzondere strafgevangenis voor jongelieden. Wegens bijzondere omstandigheden kon deze tenuitvoerlegging ook plaatsvinden ten aanzien van personen tussen 23 en 25 jaar **(artikel 13 Sr)**. Op bevel van het hoofd van het departement van Justitie konden jeugdigen tussen 16 en 23 en tussen 23 en 25 jaar na het ondergaan van een deel van hun gevangenisstraf eveneens in zo een bijzondere gevangenis worden geplaatst **(artikel 13a Sr)**. In deze gevangenissen konden de gedetineerden voor bepaalde doeleinden in gemeenschap worden gebracht **(artikel 13b Sr)**.



### 4.3.1.3 Wijzigingen

#### Conclusie

In 1965 trad een ingrijpende herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht in werking.

Een jeugdige onder de leeftijd van 12 jaar was niet langer strafrechtelijk aansprakelijk.

De nieuwe bepalingen inzake het jeugdstrafrecht waren van toepassing op jeugdigen tussen 12 en 18 jaar. Het volwassenenstrafrecht kon van toepassing worden verklaard op jeugdigen tussen 16 en 18 jaar, indien de rechter daartoe grond vond in de ernst van het begane feit of de persoonlijkheid van de dader.

Het volwassenenstrafrecht was van toepassing op minderjarigen van 18 jaar of ouder. Niettemin kon de rechter het kinderstrafrecht toepassen op deze groep van minderjarigen, indien hij daartoe grond vond in de persoonlijkheid van de dader. Bij toepassing van het volwassenenstrafrecht op een minderjarige die zodanig opgroeide dat hij bedreigd werd met zedelijke of lichamelijke ondergang, kon de rechter bij een veroordeling tevens de maatregel van ondertoezichtstelling opleggen. De rechter kon bepalen dat geen straf of maatregel werd opgelegd, indien hij dat in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit was begaan, raadzaam achtte.

De straffen waren voor (poging van of medeplichtigheid aan) een *misdrrijf*: plaatsing in een tuchtschool, arrest, geldboete en berisping, en voor *overtredingen*: arrest, geldboete en berisping. De *maatregelen* waren voor (poging van of medeplichtigheid aan) een *misdrrijf*: terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling en ondertoezichtstelling, en voor *overtredingen*: ondertoezichtstelling.

In 1988 wordt de leeftijd van meerderjarigheid verlaagd tot 18 jaar.

In 1995 onderging het jeugdstrafrecht weer een omvangrijke wijziging en heeft het zijn huidige vorm gekregen.

De straffen arrest en tuchtschool zijn vervangen door jeugddetentie.

In plaats van een hoofdstraf konden één of meer alternatieve sancties worden opgelegd: het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte en het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade en het volgen van een leerproject.

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is in de plaats getreden van de jeugd-tbs en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling.

In 2001 is de alternatieve sanctie taakstraf geworden. Een taakstraf bestaat uit een werkstraf, zijnde het verrichten van onbetaalde arbeid of het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade, of een leerstraf, zijnde het volgen van een leerproject, of een combinatie van werkstraf en leerstraf.

In 2009 is de maatregel omtrent het gedrag van jeugdigen in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd.

#### Beschrijving

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 24 december 1954, Stb. 602, hadden de raden voor de kindbescherming een voorlichtende en toezichthoudende taak bij de jeugdstrafrechtspiegeling (**artikelen 488a en 488b Sv en 39bis a Sr**).

Op **1 juli 1965** trad de wet van 9 november 1961, Stb. 402 tot herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht in werking.

Vanaf dat tijdstip is een jeugdige onder de leeftijd van 12 jaar niet langer strafrechtelijk aansprakelijk (**artikel 77a Sr**). Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat een kind in die leeftijdscategorie geacht kan worden niet toerekeningsvatbaar te zijn.

De nieuwe bepalingen inzake het jeugdstrafrecht waren van toepassing op jeugdigen tussen 12 en 18 jaar. Het volwassenenstrafrecht kon van toepassing worden verklaard op jeugdigen tussen 16 en 18 jaar, indien de rechter daartoe grond vond in de ernst van het begane feit of de persoonlijkheid van de dader.

Het volwassenenstrafrecht was van toepassing op minderjarigen van 18 jaar of ouder. Niettemin kon de rechter het kinderstrafrecht toepassen op deze groep van minderjarigen, indien hij daartoe grond vond in de persoonlijkheid van de dader. Bij toepassing van het volwassenenstrafrecht op een minderjarige die zodanig opgroeide dat hij bedreigd werd met zedelijke of lichamelijke ondergang, kon de rechter bij een veroordeling tevens de maatregel van ondertoezichtstelling opleggen. De rechter kon bepalen dat geen straf of maatregel werd opgelegd, indien hij dat in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit was begaan, raadzaam achtte (**artikelen 77b tot en met 77f Sr**).

De straffen waren voor (poging van of medeplichtigheid aan) een *misdrrijf*: plaatsing in een tuchtschool, arrest, geldboete en berisping, en voor *overtredingen*: arrest, geldboete en berisping.

De *maatregelen* waren voor (poging van of medeplichtigheid aan) een *misdrrijf*: terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling en ondertoezichtstelling, en voor *overtredingen*: ondertoezichtstelling (**artikelen 77g en 77h Sr**).

Indien de verdachte niet strafbaar was op de grond dat het feit hem wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van zijn geest niet kon worden toegerekend, kon de rechter bij een *misdrrijf* of een *overtreding* als bedoeld in artikel 432 Sr (landloperij, bedelarij of souterneurschap) niettemin de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling of, bij dreiging van zedelijke of lichamelijke ondergang ondertoezichtstelling opleggen (**artikel 77j Sr**).

Overigens kon de rechter de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling slechts opleggen bij vervolging van een minderjarige bij wie tijdens het begaan van een *misdrrijf* of een *overtreding* als bedoeld in artikel 432 Sr gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van zijn geestvermogens bestond, indien de persoonlijkheid van de minderjarige zulks bepaaldelijk vorderde (**artikel 77k Sr**).

De rechter kon naast een straf tevens de maatregel van onderzochtstelling opleggen, indien hij daartoe grond vond in de ernst van het feit, de persoonlijkheid of de levensomstandigheden van de dader, en, indien deze zodanig opgroeide dat hij met zedelijke of lichamelijke ondergang werd bedreigd. Dat was ook mogelijk bij voorwaardelijke terbeschikkingstelling of plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (**artikel 77l Sr**). De duur van plaatsing in een tuchtschool was maximaal 6 maanden. De duur van het arrest was maximaal 14 dagen (**artikelen 77m en 77n Sr**).

De maatregelen van jeugdter en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling eindigden, wanneer de minderjarige meerderjarig werd en konden te allen tijde (on)voorwaardelijk worden beëindigd. Om de 2 jaar ging de rechter na of verdere tenuitvoerlegging van deze maatregelen nog in het belang van de minderjarige nodig was (**artikelen 77 q en 77r Sr**).

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling kon, indien het gedrag of de persoonlijkheid van de minderjarige daartoe aanleiding gaf, worden vervangen door een tbs (**artikel 77s Sr**).

De straf van plaatsing in een tuchtschool ten aanzien van een veroordeelde die bij de tenuitvoerlegging ervan 18 jaar of ouder was, kon worden vervangen door een straf die aan een meerderjarige zou kunnen worden opgelegd (**artikel 77t Sr**).

Bij de ondertoezichtstelling benoemde de rechter een gezinsvoogd (**artikel 77v Sr**).

De rechter kon naast de oplegging van arrest of geldboete tevens een voorwaardelijke plaatsing in een tuchtschool of voorwaardelijke tbs opleggen (**artikel 77x Sr**).

Bij het opleggen van een voorwaardelijke straf of bij voorwaardelijke invrijheidstelling van een tot plaatsing in een tuchtschool of arrest veroordeelde konden bijzondere voorwaarden het gedrag van de minderjarige betreffende worden gesteld. Het toezicht op de naleving van die voorwaarden berustte bij de raad voor de kindbescherming. Een gezinsvoogdijinstelling werd belast met hulp en steun bij de naleving ervan (**artikelen 77z en 77aa Sr**).

Bij amvb werden nadere regels gesteld betreffende de uitvoering van straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool en de maatregelen van tbs en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (**artikel 77ff Sr**). Dat was het Uitvoeringsbesluit kindbescherming.

De behandeling van kinderstrafzaken in eerste aanleg was opgedragen aan de kinderrechter. Behandeling geschiedde door de meervoudige kamer, indien naar het aanvankelijk oordeel van de officier van justitie en de kinderrechter hetzij in de zaak een zwaardere straf dan gevangenisstraf van 6 maanden diende te worden opgelegd hetzij wegens de ingewikkeldheid van de zaak meervoudige behandeling de voorkeur verdiende (**artikel 500 Sv**).

De officier van justitie won bij de raad voor de kindbescherming inlichtingen in omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte. De raad bracht advies uit over de wenselijkheid van vervolging. Indien de raad adviseerde om van vervolging af te zien, werd de zaak niet ter terechtzitting

aanhangig gemaakt dan na overleg met de kinderrechter (**artikelen 495 en 499 Sv**).

Indien het onderzoek naar de persoonlijkheid van de verdachte niet voldoende op andere wijze kon plaatsvinden, kon de kinderrechter bevelen dat de verdachte werd opgenomen in een observatiehuis. Deze opnemingsgeschiedde voor een termijn van maximaal 3 maanden, die ten hoogste 2 maal voor 1 maand kon worden verlengd (**artikelen 496c en 496e Sv**).

De tenuitvoerlegging van het arrest vond niet plaats dan na overleg met de rechter die het arrest oplegde (**artikel 505 Sv**).

Op **24 december 1975** is de wet van 10 december 1975, Stb. 684, tot intrekking van de artikelen 13-13d van het Wetboek van Strafrecht en aanvulling van de wettelijke voorschriften betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling in werking getreden. De vervallen artikelen 13 tot 13d hadden betrekking op detentie van personen in een bijzondere strafgevangenis voor jongelieden.

Op **1 januari 1988** trad de wet van 1 juli 1987, Stb. 334, tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, het Burgerlijk Wetboek en de Beginselenwet voor de kindbescherming in verband met verlaging van de leeftijd waarop volgens het Burgerlijk Wetboek de leeftijd van meerderjarigheid wordt bereikt.

Op **1 september 1989** is de wet van 19 november 1986, Stb. 587 in werking getreden. Bij deze wet is de regeling van de tbr gewijzigd. De terbeschikkingstelling van de regering is vervangen door terbeschikkingstelling met een bevel tot verpleging van overheidswege (tbs).

Op **1 september 1995** onderging het jeugdstrafrecht een zeer omvangrijke wijziging en heeft het zijn huidige vorm gekregen (wet van 7 juli 1994, Stb. 1994, 528).

De straffen arrest en tuchtschool zijn vervangen door **jeugd detentie**.

De maximumstraffen zijn voor daders onder 16 jaar verhoogd van 6 tot 12 maanden en voor daders van 16 en 17 jaar van 12 maanden tot 24 maanden

Aan de gronden voor toepasselijkheid van het volwassenenstrafrecht op jeugdigen van 16 en 17 jaar (ernst van het gepleegde feit of persoonlijkheid van de dader) wordt een nieuwe grond toegevoegd: de omstandigheden waartonder het feit is begaan (**artikel 77b Sr**).

In plaats van een hoofdstraf konden één of meer **alternatieve sancties** worden opgelegd: het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte en het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade en het volgen van een leerproject (**artikelen 77h, tweede lid, en 77m tot en met 77o Sr**). **De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen** is in de plaats getreden van de jeugd-ter en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (**artikelen 77h, vierde lid, en 77s tot en met 77w Sr**). De gronden voor het opleggen van de PIJ maatregel zijn anders dan de tbs niet gerelateerd aan de toerekeningsvatbaarheid van de dader (misdrijf waarvoor voorlopige

hechtenis is toegelaten, de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen eist het opleggen van de maatregel en deze is in het belang van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte) (**artikel 77s Sr**).

Op **1 februari 2001** is de Wet taakstraffen in werking getreden (wet van 7 september 2000, Stb. 365).

Bij die gelegenheid is een alternatieve sanctie een **taakstraf** geworden. Een taakstraf bestaat uit een werkstraf, zijnde het verrichten van onbetaalde arbeid of het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade, of een leerstraf, zijnde het volgen van een leerproject, of een combinatie van werkstraf en leerstraf (artikel 77h, tweede lid).

Met de inwerkingtreding van de Wet op jeugdzorg op **1 januari 2005** krijgen de bureaus jeugdzorg belangrijke taken op het terrein van de jeugdreclassering.

De bureaus geven onder meer hulp en steun bij de naleving van de voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling, bij de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ maatregel en bij de tenuitvoerlegging van een taakstraf (**artikelen 77j, 77s en 77o Sr**).

De raad voor de kinderbescherming is belast met het toezicht op het reclasseringswerk van de bureaus (**artikel 77hh Sr**).

Op **1 februari 2009** is de maatregel omtrent het gedrag van jeugdigen in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd (wet van 27 december 2007, Stb. 575) (zie hiervoor par. 4.3.1.1.).

### 4.3.2 Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting en deelneming aan een programma in een instelling in kader van maatregel betreffende het gedrag van een jeugdige

#### 4.3.2.1 Geldend recht

#### Conclusie

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en het daarop gebaseerde Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) voorzien in de noodzakelijke penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Daarin zijn de bevoegdheden en de verplichtingen van de directeur en het personeel van de jeugdinrichtingen en de rechten en de verplichtingen van de jeugdige gedetineerde neergelegd. De regels voorzien in een veilige tenuitvoerlegging van straf of maatregel.

Tenuitvoerlegging van deze straffen en maatregelen vindt plaats in een inrichting. Dat zijn landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening. Er bestaan door de minister van VenJ te subsidiëren particuliere inrichtingen en door hem in stand te houden rijksinrichtingen. Particuliere inrichtingen zijn rechtspersonen. Het beheer berust bij een door het bestuur te benoemen directeur. Rijksinrichtingen worden door de minister van VenJ aangewezen. Bij hem berust het opperbeheer. Het beheer van een rijksinrichting berust bij een door de minister aan te wijzen directeur.

Met handhaving van het karakter van de straf wordt de tenuitvoerlegging ervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van diens terugkeer in de maatschappij. Jeugdigen worden alleen onderworpen aan beperkingen die noodzakelijk zijn voor: (a) het doel van de vrijheidsbeneming, waaronder hun geestelijke en lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- en behandelplan, en (b) handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting.

De verdere tenuitvoerlegging van straf of maatregel kan ook plaatsvinden door deelneming van de jeugdige aan een door de minister erkend scholings- en trainingsprogramma in aansluiting op zijn verblijf in de inrichting.

De minister bepaalt de bestemming van elke inrichting of afdeling daarvan.

Inrichtingen zijn opvanginrichtingen en behandelinrichtingen. Opvanginrichtingen zijn bestemd voor onderbrenging van (a) preventief gehechte personen tot 18 jaar, (b) personen die (vervangende) jeugddetentie ondergaan, (c) personen tot 18 jaar in vreemdelingenbewaring, en (d) personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting van jeugdigen is opgelegd en personen die moeten worden geplaatst in een psychiatrisch ziekenhuis of ten aanzien van wie is bepaald dat de machtiging voor opneming in gesloten jeugdzorg kan worden ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting, in afwachting van hun plaatsing. Behandelinrichtingen zijn bestemd voor onderbrenging van personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd en personen ten aanzien van wie is bepaald dat de machtiging voor opneming in gesloten jeugdzorg kan worden ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting.

#### Beschrijving

##### *Plaatsingen in een justitiële jeugdinrichting*

De **Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)** en het daarop gebaseerde **Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj)** voorzien in de noodzakelijke penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Daarin zijn de bevoegdheden en de verplichtingen van de directeur en het personeel van de jeugdinrichtingen en de rechten en de verplichtingen van de jeugdige gedetineerde neergelegd. De regels voorzien in een veilige tenuitvoerlegging van straf of maatregel.

Tenuitvoerlegging van deze straffen en maatregelen vindt plaats in een inrichting. Dat zijn landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening. Er bestaan door de minister van VenJ te subsidiëren **particuliere inrichtingen** en door hem in stand te houden **rijksinrichtingen (artikel 2 juncto artikel 3a Bjj)**.

Particuliere inrichtingen zijn rechtspersonen. Het beheer berust bij een door het bestuur te benoemen directeur (**artikel 3b Rjj**). Rijksinrichtingen worden door de minister van VenJ aangewezen. Bij hem berust het opperbeheer. Het beheer van een rijksinrichting

berust bij een door de minister aan te wijzen directeur. De minister kan zijn regelgevende bevoegdheden mandateren aan de Dienst Justitiële inrichtingen (**artikel 3c Bjj**)

Met handhaving van het karakter van de straf wordt de tenuitvoerlegging ervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van diens terugkeer in de maatschappij. Jeugdigen worden alleen onderworpen aan beperkingen die noodzakelijk zijn voor: (a) het doel van de vrijheidsbeneming, waaronder hun geestelijke en lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- en behandelplan, en (b) handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting (**artikel 2 Bjj**).

De verdere tenuitvoerlegging van straf of maatregel kan ook plaatsvinden door deelneming van de jeugdige aan een door de minister erkend scholings- en trainingsprogramma in aansluiting op zijn verblijf in de inrichting (**artikelen 2, eerste lid, en 3 Bjj**). In de artikelen 2 tot en met 13 Rjj zijn nadere regels gesteld over deze programma's. Bureau jeugdzorg is belast met de begeleiding van en het toezicht op jeugdigen die aan zo'n programma deelnemen (artikel 10, eerste lid, onderdeel d, Wjz).

De minister bepaalt de bestemming van elke inrichting of afdeling daarvan. Hij stelt regels voor de plaatsing en overplaatsing van jeugdigen (**artikel 8 Bjj**).

Inrichtingen zijn **opvanginrichtingen** of **behandelinrichtingen**. **Opvanginrichtingen** zijn bestemd voor onderbrenging van (a) preventief gehechte personen tot 18 jaar, (b) personen die (vervangende) jeugddetentie ondergaan, (c) personen tot 18 jaar in vreemdelingenbewaring, en (d) personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting van jeugdigen is opgelegd en personen die moeten worden geplaatst in een psychiatrisch ziekenhuis of ten aanzien van wie is bepaald dat de machtiging voor opname in gesloten jeugdzorg kan worden ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting, in afwachting van hun plaatsing.

**Behandelinrichtingen** zijn bestemd voor onderbrenging van personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting van jeugdigen is opgelegd en personen ten aanzien van wie is bepaald dat de machtiging voor opname in gesloten jeugdzorg kan worden ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting. Behandeling is een samenstel van handelingen gericht op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden (**Artikel 9 Bjj**).

Opvanginrichtingen en behandelinrichtingen dragen zorg voor een veilige omgeving voor en een menswaardige bejegening van de jeugdigen. Zij dragen bij aan een beter sociaal functioneren van de jeugdige, door middel van een verplicht gesteld pedagogisch dagprogramma en een individueel verblijfsplan/individueel behandelprogramma. Zij dragen voorts bij aan een goede rechtsgang. Doel van het verblijf is de kans op ontsparing van de jeugdige na diens terugkeer in de maatschappij te verminderen (**artikel 24 Rjj**).

In opvanginrichtingen worden in de regel jongens en meisjes gescheiden ondergebracht, tenzij de inrichting is aangewezen voor bijzondere opvang. De directeur kan jeugdigen van verschillend geslacht in de gelegenheid stellen gezamenlijk aan activiteiten deel te nemen. In behandelinrichtingen worden jongens en meisjes gescheiden of tezamen ondergebracht (**artikel 12 Bjj**).

Inrichtingen of afdelingen zijn naar de mate van beveiliging beperkt beveiligd (dat is een open inrichting of afdeling) of normaal beveiligd (dat is een gesloten inrichting of afdeling) (**artikel 14 Bjj**).

De directeur van de inrichting stelt huisregels voor de inrichting vast overeenkomstig een door de minister vast te stellen model en volgens diens aanwijzingen.

De directeur kan in de regel personeelsleden en medewerkers machtigen tot uitoefening van zijn bevoegdheden.

De directeur is bevoegd de jeugdige aanwijzingen te geven voor zover noodzakelijk in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, hun geestelijke of lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- en behandelplan (**artikel 4 Bjj**).

De directeur meldt ongeoorloofde afwezigheid van de jeugdige en andere bijzondere voorvallen aan de minister (**artikel 5 Bjj**).

Met de daadwerkelijke plaatsing in een inrichting zijn de selectiefunctarissen belast. Bij de plaatsingsbeslissing nemen zij de aanwijzingen van het openbaar ministerie en van de autoriteiten die de straf of maatregel hebben opgelegd, in aanmerking. Zij nemen bij deze beslissing ook de aanwijzingen van bureau jeugdzorg voor zover mogelijk in acht (**artikel 16 Bjj**).

De directeur van een opvanginrichting kan voor een jeugdige een verblijfsplan vaststellen. Dat gebeurt steeds voor een jeugdige met een strafrestant van 3 maanden of meer. De directeur van een behandelinrichting stelt altijd een behandelplan vast (**artikelen 20 en 21 Bjj**). In het verblijfsplan en behandelplan worden onder meer opgenomen een omschrijving van de problematiek van de jeugdige, een aanduiding van de groep waarin hij verblijft, een omschrijving van de toegestane bewegingsvrijheid, de soort activiteiten waaraan hij deelneemt en de personen van buiten de inrichting waarmee hij contact mag onderhouden (**artikelen 26 en 27 Rjj**).

De **artikelen 22 tot en met 31 Bjj** bevatten regels over bewegingsvrijheid en de gang van zaken binnen de inrichting.

Jeugdigen verblijven in de regel in groepen en nemen deel aan gemeenschappelijke activiteiten (**artikel 22 Bjj**). De directeur kan de jeugdige daarvan uitsluiten – behoudens dagelijks verblijf in de buitenlucht – (a) indien dit in het belang van de orde of veiligheid van de inrichting noodzakelijk is, (b) indien dit ter bescherming van de jeugdige noodzakelijk is, (c) ingeval van ziekte en

(d) op verzoek van de jeugdige voor zover redelijk en uitvoerbaar (**artikel 24 Bjj**).

De **artikelen 29 tot en met 31 Bjj** voorzien in verlof en proefverlof. Voor (proef)verlof geldt de algemene voorwaarde dat jeugdige zich tijdens het verlof niet schuldig maakt aan een misdrijf. De directeur kan aan het (proef)verlof voorwaarden inzake het gedrag van de jeugdige verbinden. De directeur kan het (proef)verlof intrekken, indien dit noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de maatschappij tegen de gevaarlijkheid van de jeugdige voor de veiligheid van anderen, of de algemene veiligheid van personen of goederen of indien de jeugdige een voorwaarde niet nakomt.

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam kan worden beperkt (**artikel 32 Bjj**). Zo kan de directeur bepalen dat een jeugdige in het lichaam wordt onderzocht, indien dit noodzakelijk is ter afwijking van ernstig gevaar voor de handhaving van de orde of veiligheid dan wel voor de gezondheid van de jeugdige.

Dit onderzoek wordt verricht door een arts, of in diens opdracht, door een verpleegkundige (**artikel 36 Bjj**). De jeugdige kan worden verplicht om te gedogen dat hij een medische handeling ondergaat, indien zulks naar het oordeel van de arts volstrekt noodzakelijk is ter afwijking van gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de jeugdige of anderen. Ook hier wordt het onderzoek verricht door een arts, of in diens opdracht, door een verpleegkundige (**artikel 37 Bjj**).

De jeugdige heeft recht op bezoek. Beperkingen van het aantal toe te laten personen is mogelijk, indien dit noodzakelijk is in het belang van de orde of de veiligheid in de inrichting. De directeur kan bezoek van een bepaald persoon of bepaalde personen weigeren met het oog op de: (a) handhaving van de orde en veiligheid, (b) voorkoming of opsporing van strafbare feiten, (c) bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven en (d) uitvoering van het verblijfs- en behandelplan. Op dezelfde gronden kan toezicht op het bezoek worden uitgeoefend (**artikel 43 juncto artikel 41, vierde lid, Bjj**).

De **artikelen 54 tot en met 59 Bjj** voorzien in disciplinaire straffen. Indien een personeelslid of medewerker constateert dat een jeugdige betrokken is bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en hij van plan is zulks te melden bij de directeur, informeert hij de jeugdige daarover. De directeur kan na zo'n melding of bij eigen constatering disciplinaire straffen opleggen, zoals ontzegging van bezoek, uitsluiting van deelneming aan activiteiten en weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof (**artikel 55 Bjj**).

Voor de tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht is nog relevant het **Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994** (besluit van 12 december 1994, Stb. 886) Het bevat regels over de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, vervroegde beëindiging van deze maatregel door de minister van VenJ, beslis-

sing omtrent verlenging van deze maatregel en voorwaardelijke invrijheidstelling.

Zodra er een uitspraak is waarbij de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd, brengt het openbaar ministerie deze uitspraak ter kennis van de plaatsende selectiefunctionaris. Hij voegt daarbij het advies van de rechter omtrent de plaatsing (**artikel 2**).

Omtrent de jeugdige worden door of vanwege de directeur aantekeningen bijgehouden. Die bevatten gegevens over de afkomst en het verleden van de jeugdige, gegevens omtrent de lichamelijke en geestelijke toestand bij binnenkomst, de voortgang in het hulpverleningsplan en gegevens over belangrijke voorvallen gedurende het verblijf (**artikel 4**).

**T.a.v. vervroegde beëindiging door de minister.** De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen kan te allen tijde door de minister voorwaardelijk of onvoorwaardelijk worden beëindigd. Een voorstel voor voorwaardelijke beëindiging komt van de directeur of van de (jeugd)reclassering door tussenkomst van de directeur. De minister wijst bij zijn beschikking tot voorwaardelijke beëindiging een stichting aan die met de begeleiding en het toezicht op de naleving van de voorwaarden is belast. Aan de beëindiging zijn in ieder geval algemene voorwaarden verbonden: de jeugdige gedraagt zich overeenkomstig de aanwijzingen van de (jeugd)reclassering en verschaft de reclasseringwerker alle gevraagde informatie, hij meldt tevoren een wijziging van betrekking of woonplaats en hij maakt zich niet schuldig aan een strafbaar feit (**artikelen 5 tot en met 7**).

Het openbaar ministerie doet aan de stichting en de minister terstond onder meer mededeling van elk misdrijf dat de jeugdige (vermoedelijk) heeft begaan en een te zijner kennis gekomen overtreding van de voorwaarden.

Bij overtreding van de voorwaarden of wanneer het belang van de jeugdige zulks bepaaldelijk eist kan de minister op voorstel van de stichting het voorwaardelijk ontslag intrekken of schorsen (**artikelen 11 en 12**).

**T.a.v. beslissing omtrent de verlenging van de maatregel.**

Uiterlijk 3 maanden vóór het verstrijken van de termijn van 2 jaar maakt de directeur een advies over de wenselijkheid van de verlenging van de maatregel en de termijn van de verlenging. Daarbij zitten ook de aantekeningen over de toestand van de jeugdige, en bij proefverlof of voorwaardelijke beëindiging, beschouwingen van de (jeugd)reclassering over wenselijkheid van de verlenging van de maatregel. Dit advies gaat naar de minister, die het doorgeleid naar het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie beslist over het indienen van een vordering tot verlenging. De rechter neemt een beslissing op een vordering (**artikelen 14 en 15**).

**T.a.v. voorwaardelijke invrijheidstelling.** Indien de directeur van de inrichting waar jeugddetentie wordt ondergaan van oordeel is dat de gestrafte voorwaardelijk in vrijheid behoort te worden gesteld, doet hij daarover een voorstel aan het openbaar ministerie. De rechter neemt een beslissing over de voorwaardelijke invrijheidstelling (**artikelen 18 en 19 besluit juncto artikel 77j, vierde lid, Sr**).



#### 4.3.2.2 Situatie in 1945

##### Conclusie

Minderjarigen werden geplaatst in tuchtcholen (bestemd tot opnemning van degenen wier plaatsing door de strafrechter was bevolen), in rijksopvoedingsgestichten (bestemd voor opnemning in het kader van de maatregel van terbeschikkingstelling van de regering en voor opnemning van minderjarigen met een verdorven of weerbarstig karakter), in bijzondere gevangenissen voor jongelieden, of toevertrouwd aan rechtspersonen die hen in het kader van een tbr duurzaam verzorgden in of buiten een gesticht. Het wettelijk kader werd gevormd door de wet houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen uit 1901 en het daarop gebaseerde besluit uit 1905.

##### Beschrijving

Voor de strafrechtelijke plaatsing van jeugdigen waren leidende wettelijke voorschriften de wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen en het daarop gebaseerde besluit van 15 juni 1905, Stb. 209, nadien vele malen gewijzigd.

Tuchtcholen waren bestemd tot opnemning van degenen wier plaatsing door de strafrechter was bevolen. Rijksopvoedingsgestichten waren bestemd voor opnemning in het kader van de maatregel van terbeschikkingstelling van de regering en voor opnemning van minderjarigen met een verdorven of weerbarstig karakter (**artikel 4 juncto artikel 16 Wet**).

Het opperbeheer van de tuchtcholen en de rijksopvoedingsgestichten berustte bij de minister van Justitie. Het beheer werd gevoerd door een directeur (of directrice) onder toezicht van een commissie van toezicht (**artikel 5 Wet**).

De in tuchtcholen en rijksopvoedingsgestichten op te nemen jeugdigen werden zoveel mogelijk naar gelang herkomst, leeftijd, verstandelijke en zedelijke ontwikkeling, geaardheid en gedrag over de verschillende inrichtingen of onderdelen daarvan verdeeld (**artikel 6 Wet**).

Aan de verpleegden in tuchtcholen en rijksopvoedingsgestichten werd gelegenheid gegeven om aan godsdienstoefeningen deel te nemen en godsdienstonderwijs te ontvangen (**artikel 7 Wet**).

De financiering van tuchtcholen en rijksopvoedingsgestichten komt ten laste van de staat. Particuliere instellingen wier statuten duurzame verzorging van minderjarigen voorschreven en die zich schriftelijk bereid hadden verklaard om te voldoen aan de gestelde voorwaarden (o.a. op het terrein van de zedelijkheid), konden tegen subsidie worden belast met de verpleging van terbeschikking gestelde jeugdigen (**artikelen 11 en 12 Wet**).

Het toezicht op deze instellingen berustte bij de minister van Justitie met bijstand van het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies (**artikel 13 Wet**).

Op verzoek van de instelling kon een minderjarige in een rijksinrichting worden geplaatst, indien hij door zijn gedrag van een

verdorven of weerbarstig karakter deed blijken (**artikel 16 Wet juncto artikelen 175 tot en met 183**).

Bij krankzinnigheid of ernstig zenuwlijden, van geestelijke of lichamelijke gebreken, en van ernstige of besmettelijke ziekten, konden daaraan lijdende verpleegden ter verpleging worden overgebracht naar krankzinnigengestichten, ziekenhuizen of andere inrichtingen (**artikel 17 Wet**).

Er waren 3 **tuchtcholen** (2 voor jongens en 1 voor meisjes). Iedere tuchtcholen was ingericht tot verpleging in gemeenschap, met uitzondering van een afdeling voor verpleging in afzondering (**artikelen 1 en 3 Besluit**).

De directeur was ondergeschikt aan de minister van Justitie. Hij was verantwoordelijk voor de goede gang van zaken in het gesticht (**artikelen 17 en 18 Besluit**).

De verpleegden werden aan een voortdurend nauwkeurig geneeskundig toezicht onderworpen dat ook hun geestelijke toestand omvatte (**artikel 38 Besluit**).

Inbreuken op orde, tucht en regels inzake zindelijkheid, arbeidzaamheid en gezondheid en opzettelijke beschadiging van goederen werden bestraft (**artikel 71 Besluit**).

Er waren 3 **rijksopvoedingsgestichten** (2 voor jongens en 1 voor meisjes) (**artikel 87 Besluit**). De hiervoor genoemde voorschriften golden ook voor deze gestichten (**artikelen 89, 90 en 95 Besluit**). Het Besluit bevatte regels over de beëindiging van de terbeschikkingstelling (**artikelen 165 – 174bis**).

Voor de algemene penitentiaire wetgeving golden de **wet tot vaststelling der beginselen van het gevangeniswezen** en de **Gevangenismaatregel**.

Het opperbeheer van de gevangenissen en rijkswerkinrichtingen berustte bij de minister van Justitie (**artikel 2**). In de bijzondere gevangenissen voor jongelieden werd de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf mede in het bijzonder dienstbaar gemaakt aan hun verbetering (**artikel 4a**).

Wet en Maatregel waren van toepassing op gestichten. Daaronder vielen gevangenissen (strafgevangenissen en huizen van bewaring) en rijkswerkinrichtingen (**artikel 1 Maatregel**). Het beheer van een gesticht was toevertrouwd aan een gestichtsbestuur, bestaande uit een college van regenten die werden benoemd door de commissaris der Koningin. De dagelijkse gang van zaken in een gesticht werd toevertrouwd aan de directeur (**artikelen 4, 7 en 11 Maatregel**).

Het college hield toezicht op alle aangelegenheden die het gesticht betroffen. Het lette in het bijzonder op het gedrag, de dienstijver en de plichtsbetrachting van de ambtenaren, de behandeling van de gedetineerden en de naleving van de voorschriften (**artikel 13 Maatregel**).

In de bijzondere strafgevangenissen voor jongelieden was de gewone taak van het college van regenten toevertrouwd aan de directeur (**artikel 26a Maatregel**).

De Maatregel bevatte uitgebreide voorschriften over de behandeling van gedetineerden (**artikelen 32 – 183**).



Indien het feit wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van zijn geestvermogens van de verdachte niet aan hem kon worden toegerekend, kon de rechter gelasten dat hij in een krankzinnigengesticht werd geplaatst. Daarnaast kon de rechter bevelen dat deze verdachte (van een misdrijf of enige overtredingen) ter beschikking van de regering zou worden gesteld, wanneer het belang van de openbare orde dat nodig maakt (**artikel 37 Sr**). Het **Psychopathen-reglement** was toepassing op de uitvoering van de maatregel van ter beschikkingstelling van de regering (besluit van 28 september 1928, Stb. 386).

De verpleging geschiedde bij voorkeur door particulieren.

Rijksasyls (2 voor mannen en 1 voor vrouwen) bezaten een aanvullend karakter (**artikel 2 reglement**).

Hoofdstuk II van het Reglement was gewijd aan de Rijksasyls. Het opperbeheer daarover berustte bij de minister van Justitie. Het beheer van een Rijksasyl werd gevoerd door de geneesheer-directeur onder toezicht van een commissie van toezicht (**artikelen 30 en 31 reglement**).

Hoofdstuk III was gewijd aan verpleging in particuliere zorg. Die werd opgedragen aan rechtspersonen en natuurlijke personen tot wier bemoeienis duurzame verpleging van personen met gebrekkige ontwikkeling en ziekelijke storing van hun geestvermogens behoorde en die zich daartoe bereid hadden verklaard welke door de minister van Justitie was aanvaard en die voldeden aan de eisen en de voorwaarden van het reglement (**artikel 99 reglement**). Bij de bereidverklaring werden zoveel mogelijk alle gegevens over de gestichten en de gezinnen waar de verpleging zou plaatsvinden, overgelegd die voor de beoordeling van de verpleging van belang konden zijn. Bij de bereidverklaring van een rechtspersoon werden haar statuten overgelegd. Ten aanzien van gestichten werd onder meer overgelegd: opgave van de wijze van nachtelijke afzondering, van de inrichting van de gemeenschappelijke slaapzalen en van het nachtelijk toezicht, van het aan het gesticht verbonden personeel, en van de soort, geslacht, en leeftijd van eventuele andere verpleegden. Bij de bereidverklaring van een natuurlijke persoon werden voor zover mogelijk gegevens overgelegd waaruit de bedoeling van duurzame verpleging kan blijken. Ten aanzien van gezinnen werd ten minste een algemene omschrijving overgelegd van hun maatschappelijke welstand, zedelijke opvattingen en godsdienstige gezindte (**artikelen 99 – 104 reglement**).

Het personeel van de gestichten en het gezinshoofd en de gezinsleden moesten van goed zedelijk gedrag en behoorlijke beschaving zijn (**artikelen 108 en 113 reglement**).

Verpleging in een gezin geschiedde altijd krachtens een schriftelijke overeenkomst van uitbesteding tussen de rechtspersoon of natuurlijke persoon aan wie verpleging in particuliere zorg was opgedragen, en het gezinshoofd (**artikel 111 reglement**).

Het algemeen toezicht op de verpleging in particuliere zorg berustte bij de minister van Justitie. De minister en zijn ambtenaren hebben daartoe toegang tot de gestichten en de gezinnen. Bij een bezoek werden alle gewenste inlichtingen verstrekt (**artikelen 120 en 121 reglement**).

#### 4.3.2.3 Wijzigingen

##### Conclusie

In 1953 traden de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen en de nieuwe Gevangenismaatregel in werking. Deze penitentiaire regelgeving was van toepassing op volwassen en jongere gedetineerden in rijksinrichtingen, dat waren personen, ingesloten in de huizen van bewaring, gevangenis, rijkswerkinrichtingen en rijksasyls voor psychopathen.

De minister wees een of meer gevangenis aan, uitsluitend bestemd voor opneming van mannelijke gevangenen, en een of meer gestichten, bestemd voor de opneming van vrouwelijke gevangenen, ten aanzien van wie was bevolen dat de hun opgelegde straf in een bijzondere gevangenis voor jonge lieden zou worden ondergaan. De minister wees een of meer gevangenis aan, die in het bijzonder bestemd waren voor mannen die nog geen 23 jaar waren dan wel nog geen 25 jaar waren.

De nieuwe Gevangenismaatregel bevatte vele voorschriften over beheer, toezicht en het regiem in rijksgestichten, en bijzondere bepalingen met betrekking tot veroordeelden tot gevangenisstraf, onveroordeelden en psychopathen.

Deze wetgeving werd in 1999 vervangen door de Penitentiaire beginselenwet.

In 1965 traden de Beginselenwet voor de kinderbescherming en het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming in werking. Deze wetgeving zou geldig blijven tot 1 juli 1989 (zie ook par. 4.2.1.3).

Het Uitvoeringsbesluit bevatte regels over de tenuitvoerlegging van maatregelen en straffen die ingevolge het herziene kinderstrafrecht konden worden opgelegd. Het bevatte regels over de tbr, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, plaatsing in een tuchtschool, arrest, voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling.

Met de komst van Wjvh kwam het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht tot stand. Dit besluit kwam in de plaats van het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming. Het vertoonde daarmee grote gelijkenis. Het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht had onder meer betrekking op de uitvoering van de maatregelen van tbr en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, van arrest en plaatsing in een tuchtschool.

Uitgangspunt was dat straffen en maatregelen van jeugdrecht ten uitvoer werden gelegd in rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen voor justitiële kinderbescherming.

In 1995 trad het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 in werking. Dit besluit was een gevolg van de grote herziening van het jeugdstrafrecht van 1995. Dit besluit is in de plaats gekomen van het besluit Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht uit 1990. In 2001 zijn de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) in werking getreden. De Bjj en het Rjj voorzien als gezegd in de noodzakelijke penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen.

## Beschrijving

Op **1 juni 1953** trad de wet van 21 december 1951 tot vaststelling van een nieuwe **Beginselenwet gevangeniswezen** in werking (Stb. 596). Ter uitvoering van de artikelen 22, 32 en 37 Sr en op de grondslagen van de nieuwe Beginselenwet kwam de nieuwe Gevangenismaatregel tot stand (besluit van 23 mei 1953, Stb. 237). Deze penitentiare regelgeving was van toepassing op gedetineerden in rijksinrichtingen, dat waren personen, ingesloten in de huizen van bewaring, gevangenis, rijkswerkinrichtingen en rijksasyls voor psychopaten (**artikel 1 wet**). Door deze wetgeving zijn gedeelten uit het Psychopaten-reglement vervallen.

In het algemeen waren de ingesloten meerderjarig.

Er was een Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering. Hoofdtak van de Centrale Raad betrof de advisering van de minister van Justitie over het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (**artikelen 2 en 5 wet**).

De minister wees, gehoord de Centrale Raad, een of meer gevangenis aan, uitsluitend bestemd voor opneming van mannelijke gevangenen, en een of meer gestichten, bestemd voor de opneming van vrouwelijke gevangenen, ten aanzien van wie was bevolen dat de hun opgelegde straf in een bijzondere gevangenis voor jonge lieden zou worden ondergaan. De minister wees, gehoord de Centrale Raad, een of meer gevangenis aan, die in het bijzonder bestemd waren voor mannen die nog geen 23 jaar waren, of indien de minister zulks in bepaalde gevallen wenselijk oordeelde, nog geen 25 jaar waren (**artikelen 15 en 16 wet**).

Het opperbeheer van de gestichten berustte bij de minister, die na consult van de Centrale Raad voor elk gesticht een huishoudelijk reglement vaststelde. Het beheer in de inrichting berustte bij de (geneesheer-)directeur. In elk gesticht was een commissie van toezicht (**artikelen 22 tot en met 25 wet**).

Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel werd de tenuitvoerlegging ervan mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerden in het maatschappelijk leven, de zogenoemde resocialisering. De minister kon in de huishoudelijke reglementen van de gestichten met algehele of beperkte gemeenschap, bepalen dat de gedetineerden op grond van ieders persoonlijkheid in groepen zouden worden ingedeeld (**artikelen 26 en 27 wet**).

Het behoorde tot de taak van de gestichtsdirectie te bevorderen dat de gedetineerden godsdienstoefeningen konden bijwonen. Zij werden in de gelegenheid gesteld om godsdienstonderwijs te ontvangen en persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden (**artikelen 39 en 40 wet**).

Het behoorde tot de taak van de directie om in de tijd, niet bestemd voor arbeid, de ontwikkeling en ontspanning van de gedetineerden te organiseren (**artikel 42 wet**).

Het was mogelijk om disciplinaire straffen op te leggen voor het begaan van feiten die onvereenigbaar waren met een goede orde en tucht (**artikel 44 wet**).

Omtrent de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van in een rijksasyl opgenomen personen werden door of vanwege de

geneesheer-directeur regelmatig aantekeningen gehouden (**artikel 49 wet**).

De nieuwe **Gevangenismaatregel** bevatte vele voorschriften over beheer, toezicht en het regiem in rijksgestichten, en bijzondere bepalingen met betrekking tot veroordeelden tot gevangenisstraf, onveroordeelden en psychopaten. Nu de maatregel ook van toepassing kon zijn op minderjarigen, verdient deze een beschrijving. De maatregel gebruikte het begrip *gedetineerden* (alle in huizen van bewaring, gevangenis, rijkswerkinrichtingen en rijksasyls voor psychopaten opgenomen personen), *gevangenen* (personen, ingesloten in gevangenis), *verpleegden* (personen, opgenomen in rijkswerkinrichtingen en rijksasyls) (**artikel 1**).

**T.a.v. beheer en toezicht.** Het beheer van elk gesticht berustte bij de directeur. Een hoofd-directeur kon worden aangesteld voor meer gestichten. Het beheer over een asiel berustte bij de geneesheer-directeur. De (hoofd)(geneesheer)directeur was verantwoordelijk voor de regelmatige gang van de werkzaamheden in het gesticht. Hij was gebonden aan de grenzen die de minister van justitie hem (bij huishoudelijk reglement) stelde. De directeur zorgde voor vervanging. De bij het gesticht aangestelde ambtenaren volgden de aanwijzingen van de directeur stipt op (**artikelen 3 tot en met 7**).

In elk gesticht was een commissie van toezicht die tot taak had toezicht te houden op alle aangelegenheden die het gesticht betroffen, in het bijzonder de behandeling van de gedetineerden en de naleving van de voorschriften, de minister en de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering te adviseren en de directeur aanbevelingen te doen. De commissie en haar leden hadden toegang tot het gesticht, kregen alle door hen gewenste informatie en de directeur meldde de commissie alle voor de uitoefening van haar taak relevante feiten en omstandigheden. De commissie had regelmatig persoonlijk contact met de gedetineerden en stelde zich op de hoogte van hun wensen en gevoelens; zij konden in beginsel ongecensureerd schriftelijk met de commissie communiceren. De commissie bracht jaarlijks verslag uit aan de minister (**artikelen 8, 10, 11, 12 en 14**).

In elk gesticht was een gestichtsraad, bestaande uit vertegenwoordigers van alle werkzame geledingen. De raad adviseerde de directeur over het voor iedere gedetineerde op te stellen behandelingsschema, andere praktische zaken en over voorstellen inzake voorwaardelijke invrijheidstelling (**artikelen 16, 19 en 20**).

**T.a.v. regiem.** De gedetineerden werden in algehele gemeenschap, beperkte gemeenschap of in afzondering geplaatst. In algehele gemeenschap verbleven de gedetineerden overdag tezamen; bij beperkte gemeenschap werden bepaalde gemeenschappelijke activiteiten gezamenlijk verricht, zoals gemeenschappelijke arbeid, (godsdienst)onderwijs, sport en maaltijden; afzondering werd ten uitvoer gelegd door opsluiting in een cel. Het regime was afhankelijk van de aard van het gesticht (**artikelen 21 tot en met 27**).

De directeur kon de gedetineerden aan hun kleding en aan het lijf onderzoeken op door het huishoudelijk reglement verboden voorwerpen (**artikel 29**).

Bij het bezoeken van een afdeling voor vrouwen werd een mannelijke ambtenaar steeds door een vrouwelijke ambtenaar vergezeld. Dat gold niet voor de directeur, zijn vervanger, de geneesheer en de geestelijk verzorgers. De sociaal ambtenaar en de onderwijzer konden met toestemming van de directeur een afdeling voor vrouwen onbegeleid bezoeken (**artikel 32**).

Bij binnenkomst van de gedetineerde stelde de geneesheer zich op de hoogte van diens lichamelijke en geestelijke toestand. Deze toestand werd daarna, ook zonder klacht, regelmatig gecontroleerd (**artikel 45**).

Aan ieder gesticht waren een of meer geestelijke verzorgers van protestante, rooms-katholieke en Israëlitische gezindte verbonden. Op de protestante en rooms-katholieke geestelijke verzorging werd toezicht uitgeoefend door de hoofdpredikant resp. de hoofdaalmoezenier bij de inrichtingen van Justitie.

Vertegenwoordigers van genootschappen op geestelijke grondslag konden door de minister worden toegelaten tot het behartigen van de geestelijke belangen van de tot hun gezindte behorende gedetineerden. De geestelijke verzorgers bezochten de gedetineerden wier geestelijke verzorging aan hen was opgedragen, zo spoedig mogelijk en hielden geregeld contact hen. De gedetineerden werden in de gelegenheid gesteld godsdienstonderwijs te ontvangen van de geestelijke verzorgers (**artikelen 63, 67, 73 en 74**).

In buitengewone gevallen kon de minister toestemming geven aan een gedetineerde om het gesticht te verlaten. Bij huishoudelijk reglement kon worden bepaald dat bepaalde gedetineerden zonder begeleiding buiten het gesticht konden werken. Bij huishoudelijk reglement kon worden bepaald dat bepaalde (groepen van) gedetineerden gedurende de laatste 8 maanden vóór hun vermoedelijke ontslag een paar keer gedurende maximaal 3 dagen naar door de directeur goed te keuren bestemming mochten vertrekken (**artikelen 95 tot en met 99**).

De directeur kon wegens het begaan van feiten die onverenigbaar waren met de goede orde en tucht, in de maatregel omschreven disciplinaire straffen opleggen (**artikelen 100 e.v.**).

**T.a.v. gevangenen, veroordeelden tot plaatsing in een rijkswerk-inrichting en verpleegden in een rijksasyl.**

De plaatsing van een gevangene in een gesticht geschiedde op last van het openbaar ministerie bij het veroordelende gerecht overeenkomstig richtlijnen van de minister. Gevangenisstraffen van minder dan 3 maanden werden in de regel in een huis van bewaring ten uitvoer gelegd. Langere straffen worden ondergaan in een gevangenis, bestemd voor de categorie waartoe de gevangene behoorde (**artikelen 107 tot en met 115**).

Gevangenen konden op last van de minister worden overgeplaatst naar een ander gesticht (**artikel 116 tot met 119**).

Gevangenen die op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van hun geestvermogens ongeschikt waren voor (verder) verblijf in een gevangenis konden voor observatie of ter verdere tenuitvoerlegging van hun straf in een rijksasyl worden geplaatst, met de mogelijkheid van terugplaatsing (**artikelen 120 en 122**). Deze plaatsing was ook mogelijk voor veroordeelden tot de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting (**artikel 130**).

Omtrent iedere in een rijksasyl verpleegde werden aantekeningen bijgehouden, met gegevens onder meer omtrent de lichamelijke en geestelijke toestand bij binnenkomst en gedurende de verpleging en belangrijke voorvallen gedurende de verpleging (**artikel 134 en 135**).

Op **1 juli 1965** traden de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming in werking. Dit besluit zou geldig blijven tot 1 juli 1989 (zie ook par. 4.2.1.3).

De artikelen 185 tot en met 245 van dit besluit bevatten regels over de tenuitvoerlegging van maatregelen en straffen die ingevolge het herziene kindstrafrecht konden worden opgelegd. Het bevatte regels over de tbs, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, plaatsing in een tuchtschool, arrest, voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling.

**T.a.v. tbr.** De uitspraak waarbij de minderjarige tbr was gesteld, werd ter kennis gebracht van de raad voor de kindbescherming. De raad bracht advies uit aan de minister van Justitie over de verdere behandeling. De minister droeg de opvoeding en verzorging van de minderjarige op aan een particuliere voogdijinstelling of deed deze opnemen in een rijksinrichting (**artikel 185 besluit**).

De minister droeg de opvoeding en verzorging slechts op aan een particuliere instelling, nadat deze dit had verzocht of zich daartoe bereid had verklaard (**artikel 190 besluit**).

De opdracht tot opvoeding en verzorging had zo mogelijk slechts plaats aan een instelling die waarborg gaf voor een opvoeding overeenkomstig de godsdienstige gezindte van de minderjarige (**artikel 191 besluit**).

Een minderjarige die was opgenomen in een rijksinrichting, kon worden overgedragen aan een particuliere inrichting (**artikelen 193 tot en met 195 besluit**).

Intrekking van een opdracht aan een instelling wegens niet-naleving van de voorwaarden was mogelijk na het horen van de instelling (**artikel 198 besluit**).

Bij een opdracht van de opvoeding en verzorging van een tbr gestelde minderjarige waren de bepalingen in het besluit inzake voogdijinstellingen van overeenkomstige toepassing. Het bestuur van de instelling bracht elke 3 maanden een rapport over de minderjarige uit. Bijzondere voorvallen werden onverwijld aan de minister gemeld. Indien de minderjarige zich had onttrokken aan het gezag, gaf het bestuur hiervan kennis aan de betrokken officier van justitie. De instelling aan wie de zorg over een minderjarige was opgedragen, bleef ook verantwoordelijk bij een plaatsing elders dan in een inrichting die werd geëxploiteerd door deze instelling (**artikelen 200, 202 en 203 besluit**).

De artikelen 204 tot en met 213 bevatten bepalingen over vroegge beëindiging van de tbr door de minister; de artikelen 214 tot en met 219 bevatten regels over beëindiging van de tbr door de rechter.

**T.a.v. plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling.** De bepalingen inzake tbr waren van overeenkomstige toepassing op de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (**artikel 220 besluit**).

**T.a.v. plaatsing in een tuchtschool.** De straf van plaatsing in een tuchtschool werd ten uitvoer gelegd in een tuchtschool. In zeer

bijzondere gevallen kon de minister na overleg met de rechter bepalen dat de straf in een andere rijksinrichting werd ondergaan. Met de rechter die de straf had opgelegd, werd overlegd over de keuze van de inrichting waar de straf moest worden ondergaan (**artikelen 221 en 222 besluit**).

**T.a.v. arrest.** Een rechtspersoon die een opvangtehuis of een inrichting voor opvoeding exploiteerde, kon de minister vragen om goedkeuring voor het ondergaan van arrest. Het besluit tot goedkeuring vermeldde de categorie en het aantal minderjarigen die de straf van arrest konden ondergaan. Intrekking van de goedkeuring door de minister was mogelijk wanneer de inrichting niet meer voldeed aan de wettelijke voorschriften. Tenuitvoerlegging van het arrest elders dan in een tot dat doel goedgekeurde inrichting vond niet plaats dan in overeenstemming met degene aan wiens zorg de minderjarige was toevertrouwd. Voor een tenuitvoerlegging elders dienden de nodige waarborgen voor een doelmatige tenuitvoerlegging aanwezig te zijn; deze plaats moest voldoen aan de eisen die daaraan uit een oogpunt van geestelijke en lichamelijke hygiëne mochten worden gesteld. Het arrest werd zo spoedig mogelijk ten uitvoer gelegd, bij voorkeur op een plaats zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de gestrafte minderjarige. Het arrest kon geheel of gedeeltelijk in afzondering worden ondergaan, met instemming van de rechter (**artikelen 223, 227, 228, 230, 231 en 233 besluit**).

**T.a.v. voorwaardelijke veroordeling.** Degene die met het verlenen van hulp en steun was belast, bracht ten minste eenmaal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kindbescherming. Strafbare feiten en andere bijzondere voorvallen, de voorwaardelijk veroordeelde betreffende, deelde hij terstond aan de raad mee. Het openbaar ministerie informeerde de raad voor de kindbescherming onder meer over een onherroepelijke uitspraak waarbij bewezen was verklaard dat de voorwaardelijk veroordeelde gedurende de proeftijd een strafbaar feit had gepleegd, over een misdrijving of een overtreding van de voorwaarden. De raad gaf het desbetreffende openbaar ministerie kennis van alle relevante informatie over de voorwaardelijk veroordeelde (**artikelen 236 tot en met 238 besluit**).

**T.a.v. voorwaardelijke invrijheidstelling.** Indien het hoofd van de inrichting waarin de plaatsing in een tuchtschool of het arrest werd ondergaan (of degene aan wie de minderjarige was toevertrouwd, wanneer deze het arrest elders onderging), van mening was dat de gestrafte voorwaardelijk in vrijheid behoorde te worden gesteld, deed hij een voorstel daartoe aan het openbaar ministerie. De raad van de kindbescherming bracht hierover advies uit aan het openbaar ministerie, dat daarop een beslissing nam. Degene die met het verlenen van hulp en steun was belast, bracht ten minste eenmaal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kindbescherming. Strafbare feiten en andere bijzondere voorvallen, de voorwaardelijk in vrijheid gestelde betreffende, deelde hij terstond aan de raad mee. Het openbaar ministerie informeerde de raad voor de kindbescherming onder meer over een misdrijving of overtreding van de voorwaarden. De raad gaf het desbetreffende openbaar ministerie kennis van alle relevante informatie over de voorwaardelijk in vrijheid gestelde (**artikelen 239 tot en met 244 besluit**).

Op **1 september 1988** is een omvangrijke herziening van de straf- en strafproceswetgeving en penitentiaire wetgeving inzake tbs en de berechting van geestelijk gestoorden delinquenten in werking getreden (wet van 19 november 1986, Stb. 587).

Het begrip *rijksasyl voor psychopathen* werd vervangen door *justitiële rijksinrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden*.

Op **1 april 1988** is een wijziging van de Beginselenwet gevangeniswezen in werking getreden (wet van 23 december 1987, Stb. 646). De Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering is bij die gelegenheid vervangen door de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. De Centrale Raad bestond uit drie secties: een sectie gevangeniswezen, een sectie terbeschikkingstelling en een sectie reclassering. De Centrale Raad diende de minister van advies over het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en de reclassering en verrichtte overigens hem bij of krachtens de wet opgedragen werkzaamheden (**artikelen 2, 3 en 5 Beginselenwet**).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Wjvh op **1 juli 1989** zijn ook enige bepalingen van het jeugdstrafrecht gewijzigd.

De straf van arrest werd overeenkomstig bij amvb te stellen regels ten uitvoer gelegd in een tehuis, behorende tot een categorie, genoemd onder II (categorie secundaire hulpverlening), onderdelen 1 tot en met 4, of onder III (categorie tertiaire hulpverlening), onderdeel 2, van de bij de Wjvh behorende bijlage of ter plaatse door de rechter aangewezen. Deze tehuizen in categorie II waren voorzieningen voor crisisopvang, observatiehuizen, tehuizen voor opvoeding en verzorging en tehuizen voor buitengewone behandeling. Dit tehuis in categorie III was een tuchtschool (**artikel 77g bis Sr**).

Bij tbs en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling droeg de minister van Justitie de opvoeding en verzorging onderscheidenlijk de behandeling op aan een voogdijinstelling of deed hij de veroordeelde opnemen in een tehuis, behorende tot een categorie, genoemd onder II, onderdelen 3 en 4, van de bij de Wjvh behorende bijlage, voor zover door de minister in stand gehouden of elders. Dit waren tehuizen voor opvoeding en verzorging en tehuizen voor buitengewone behandeling. De minister lette bij zijn beslissing op de godsdienstige gezindheid van de veroordeelde en zijn gezin, het advies van de rechter en de wens van degene die het gezag uitoefende. Hij hoorde voorafgaand de raad voor de kindbescherming (**artikel 77h bis Sr**).

De minister kon te allen tijde de tbs of de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (on)voorwaardelijk beëindigen na inwinnen van een advies van de raad. Het voorwaardelijk ontslag kon worden ingetrokken of geschorst bij niet-naleving van de voorwaarden, een andere misdrijving of in het belang van de minderjarige. De raad was belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden (**artikel 77s bis Sr**).

Ter uitvoering van deze in de Wjvh gewijzigde strafbepalingen is het **Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht** in werking getreden (Besluit van 30 maart 1990, Stb. 165). Dit besluit kwam in de plaats van de regeling van de tenuitvoerlegging van straffen

en maatregelen in het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming. Het Uitvoeringsbesluit was gebaseerd op de Beginselenwet kinderbescherming die met de inwerkingtreding van de Wjvh is vervallen. Het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht had betrekking op de uitvoering van de maatregelen van tbs en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, van straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool, het verstrekken van informatie aan het openbaar ministerie en de raden voor de kinderbescherming met betrekking tot de persoon ten aanzien van wie een voorwaardelijke veroordeling was uitgesproken dan wel een beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling was genomen en de wijze waarop een voorwaardelijke invrijheidsstelling werd uitgelokt.

De bepalingen kwamen grotendeels overeen met de desbetreffende bepalingen van het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming. Uitgangspunt was dat straffen en maatregelen van jeugdrecht werden ten uitvoer gelegd in rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen voor justitiële kinderbescherming, als bedoeld in artikel 65 van de Wjvh.

**T.a.v. tbs.** Na ontvangst van de uitspraak waarbij de jeugdige tbs was gesteld, zond de raad voor de kinderbescherming het dossier aan de minister met een advies hoe ten aanzien van de jeugdige te handelen. De minister bracht zijn beslissing ter kennis van het openbaar ministerie dat zo nodig zorgde voor overbrenging van de jeugdige naar zijn plaats van bestemming (**artikelen 2 en 3 besluit**).

De voorziening vanwege de regering in de opvoeding en verzorging kon te allen tijde - op een voorstel van de directeur of van het bestuur van de voogdijinstelling, of van de raad voor de kinderbescherming (na overleg met directeur of bestuur) - door de minister worden beëindigd, indien het doel van de voorziening bereikt was of beter op een andere wijze kon worden bereikt. De jeugdige kon ook voorwaardelijk worden ontslagen. Aan voorwaardelijk ontslag waren steeds de algemene voorwaarden verbonden dat de ontslagene zich gedroeg overeenkomstig de aanwijzingen van degene die hulp en steun verleende, deze alle gevraagde inrichtingen verstreekte, hem informeerde over een verandering van betrekking of woonplaats en dat hij zich niet schuldig zou maken aan een strafbaar feit. Een gezinsvoogdijinstelling of een particulier persoon werd belast met het verlenen van hulp en steun ten behoeve van de naleving van de voorwaarden. Deze bracht ten minste 1 maal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kinderbescherming. Hij deed bovendien aan de raad meteen mededeling van ter kennis gekomen misdrijven en andere bijzondere voorvallen. Het openbaar ministerie informeerde de raad over elk misdrijf dat de voorwaardelijk ontslagene had begaan en over een overtreding van de voorwaarden. Bij overtreding van de voorwaarden zond degene die hulp en steun verleende, of de raad voor de kinderbescherming de minister een voorstel tot intrekking of schorsing van het voorwaardelijk ontslag dan wel een voorstel om zulks niet te doen. Een voorstel tot intrekking of schorsing was ook mogelijk, indien het belang van de jeugdige zulks bepaaldelijk vorderde. (**artikelen 6 tot en met 8, 10 en 12 tot en met 14 besluit**).

Ook de rechter kon de tbs vervroegd (voorwaardelijk) beëindigen. Hij besliste na ontvangst van een verslag van de minister over het verloop van de tbs. Dit verslag zond de minister uiterlijk 2 maanden voor het verstrijken van de termijn van 2 jaar. De bepalingen over voorwaardelijk ontslag door de minister waren van overeenkomstige toepassing. De rechter kon het voorwaardelijk ontslag intrekken of schorsen wegens overtreding van de voorwaarden of in het belang van de jeugdige (**artikelen 16 tot en met 25 besluit**). De artikelen met betrekking tot de tbs waren van overeenkomstige toepassing op de maatregel van **plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (artikel 22 besluit)**.

Het **arrest** werd zo spoedig mogelijk ten uitvoer gelegd en ondergaan op een plaats zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de jeugdige. Het arrest kon geheel of gedeeltelijk in afzondering worden doorgebracht, met instemming van de veroordelende rechter (**artikelen 23 en 24 besluit**).

**T.a.v. voorwaardelijke veroordeling.** Degene die met het verlenen van hulp en steun was belast, bracht ten minste eenmaal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kinderbescherming. Strafbare feiten en andere bijzondere voorvallen, de voorwaardelijk veroordeelde betreffende, deelde hij terstond aan de raad mee. Het openbaar ministerie informeerde de raad onder meer over een onherroepelijke uitspraak waarbij bewezen was verklaard dat de voorwaardelijk veroordeelde gedurende de proeftijd een strafbaar feit had gepleegd of over een overtreding van de voorwaarden. De raad gaf het desbetreffende openbaar ministerie kennis van alle relevante informatie over de voorwaardelijk veroordeelde (**artikelen 25 tot en met 28 besluit**).

**T.a.v. de voorwaardelijke invrijheidstelling.** Indien het hoofd van de inrichting waarin de plaatsing in een tuchtschool of het arrest werd ondergaan (of degene aan wie de minderjarige was toevertrouwd, wanneer deze het arrest elders onderging), van mening was dat de gestrafte voorwaardelijk in vrijheid behoorde te worden gesteld, deed hij een voorstel daartoe aan het openbaar ministerie. De raad voor de kinderbescherming bracht hierover advies uit aan het openbaar ministerie, dat daarop een beslissing nam. Degene die met het verlenen van hulp en steun was belast, bracht ten minste eenmaal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kinderbescherming. Strafbare feiten en andere bijzondere voorvallen, de voorwaardelijk in vrijheid gestelde betreffende, deelde hij terstond aan de raad mee. Het openbaar ministerie informeerde de raad voor de kinderbescherming onder meer over een onherroepelijke uitspraak waarbij bewezen was verklaard dat de voorwaardelijk veroordeelde gedurende de proeftijd een strafbaar feit had gepleegd, een misdrijving of overtreding van de voorwaarden. De raad gaf het desbetreffende openbaar ministerie kennis van alle relevante informatie over de voorwaardelijk in vrijheid gestelde (**artikelen 29 tot en met 35 besluit**).

Op **1 september 1995** is het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 in werking getreden (Besluit van 12 december 2004, Stb. 866). Dit besluit was een gevolg van de grote herziening van het jeugdstrafrecht van 1995. Dit besluit is in de plaats gekomen



van het hiervoor genoemde besluit uit 1990. Het is daarna nog gewijzigd en geldt nog steeds (zie hiervoor par. 4.3.2.1.).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Aanpassingswet herziening adviesstelsel (wet van 6 februari 1997, Stb. 63) op **21 februari 1997** is de algemene adviserende taak van de Raad voor Strafrechtstoepassing geschrapt.

Met ingang van **1 januari 1997** is de Wet adviesstelsel Justitie in werking getreden (wet van 5 juli 1997, Stb. 323). Bij deze wet zijn de taken van een aantal vaste colleges van advies van het rijk op het terrein van het Justitie opnieuw geformuleerd, ook van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing: het de minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging van advies dienen over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en de reclassering, mede in het licht van overige werkzaamheden hem bij krachtens de wet opgedragen (**artikel 5 Beginselenwet gevangeniswezen**).

Op **1 oktober 1997** is de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden in werking getreden (wet van 25 juni 1997, Stb. 280). Hierdoor is de Beginselenwet gevangeniswezen niet langer van toepassing op inrichtingen voor verpleging van tbs gestelden.

Op **1 januari 1999** zijn de Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel in werking getreden. Zij zijn in de plaats getreden van de Beginselenwet gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel.

Op **1 september 2001** zijn de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) in werking getreden (wet van 2 november 2000, Stb. 481 en Besluit van 5 juli 2001, Stb. 350).

De Bjj sluit aan bij de Penitentiaire beginselenwet. De Bjj en het Rjj voorzien als gezegd in de noodzakelijke penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Daarin zijn de bevoegdheden en de verplichtingen van de directeur en het personeel van de jeugdinrichtingen en de rechten en de verplichtingen van de jeugdige gedetineerde neergelegd. De regels voorzien in een veilige tenuitvoerlegging van straf of maatregel (zie hiervoor par. 4.3.2.1.).

Op **1 juli 2005** is de wet van 7 april 2005, Stb. 194 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken in werking getreden.

De minister kan mandaat verlenen betreffende de hem toegekende bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan het hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen (**artikel 3c, derde lid, Bjj**).

Er wordt voorzien in de mogelijkheid dat indien zulks ter bescherming van de geestelijke of lichamelijke toestand van de jeugdige

noodzakelijk is, de jeugdige die in een afzonderingscel verblijft, dag en nacht door middel van een camera wordt geobserveerd (**artikelen 25a en 55a Bjj**).

#### 4.3.2.4 Toekomst

In de loop van 2011 zal in werking treden de wet van 13 december 2010, Stb. 818 in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties. Deze wetgeving strekt ertoe deze tenuitvoerlegging op onderdelen te optimaliseren en de veiligheid in de inrichtingen te verbeteren. De wetgeving bevat onder meer:

- een time out maatregel (de jeugdige wordt kortstondig uit de groep gehaald)
- een perspectiefplan dat in de plaats komt van het verblijfs- en behandelplan. Bij dit plan is de zogenoemde trajectbenadering een leidend beginsel.
- verduidelijking van de verhouding tussen verlof enerzijds en het scholings- en trainingsprogramma anderzijds
- het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen komt te vervallen. Dat vergroot de flexibiliteit en effectiviteit van de inrichtingen. In beginsel zullen alle inrichtingen vormen van behandeling kunnen aanbieden.
- het wordt mogelijk om een tbs-maatregel die is opgelegd aan een 16- of 17-jarige, ten uitvoer te leggen in een jeugdinrichting
- er komt een uitdrukkelijke grondslag voor het toezicht van de minister van VenJ (in de praktijk de Inspectie voor de Santietoepassing bij het ministerie van VenJ en de ambtenaren van de Dienst Justitiële Inrichtingen) op het verblijf van personen ten aanzien van wie een vrijheidsbenemende straf of maatregel is opgelegd
- bemiddeling naar aanleiding van een klacht gaat vooraf aan een klachtbehandeling
- er komt een experimenteerbepaling die ruimte biedt aan het beproeven van nieuwe inzichten omtrent opvoeding en resocialisatie van de jeugdige
- er komt een verplichte nazorg

### 4.3.3 Kwaliteit en de verantwoordelijkheid daarvoor

#### 4.3.3.1 Geldend recht

##### Conclusie

De onafhankelijke rechter is verantwoordelijk voor het opleggen van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen.

De minister van VenJ draagt eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de gang van zaken in de justitiële jeugdinrichtingen. De Bjj en het Rjj bevatten expliciet en impliciet regels die strekken tot een passende opvang en behandeling van gedetineerde jeugdigen. Dat is zorg die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en gericht op de jeugdige wordt verleend en die is afgestemd op een reële behoefte van de jeugdige.

De justitiële jeugdinrichtingen zijn verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting.



Particuliere instellingen behoeven ministeriële goedkeuring. Zij sturen de onder hun beheer vallende inrichtingen aan. Het bestuur van de instelling is algemeen verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting. De directeur van de inrichting heeft de dagelijkse verantwoordelijkheid.

De minister van Justitie heeft het opperheer over de *rijksinrichtingen*. De directeur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in de rijksinrichtingen.

Personeel in inrichtingen wordt getoetst op geschiktheid. In de praktijk is een verklaring omtrent het gedrag vereist. Er bestaat (nog) geen wettelijke verplichting daartoe. Er is regelgeving die voorziet in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Er bestaan klachtprocedures die een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van behandeling en bejegening van in de inrichtingen opgenomen jeugdigen.

## Beschrijving

### Inrichtingen

De minister van VenJ draagt eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit binnen de justitiële jeugdinstellingen.

Op een aanvraag tot aanwijzing als particuliere inrichting van een rechtspersoon die een residentiële voorziening beheert, beslist de minister van VenJ. Daarbij wordt onder meer overgelegd de door de minister verlangde gegevens over de personele en materiële geschiktheid van de voorziening als particuliere inrichting (**artikel 72 Rjj**).

De aanwijzing wordt ingetrokken, als de beveiliging of de personele of materiële toerusting niet meer voldoet aan de door de minister gestelde eisen. De aanwijzing kan worden ingetrokken, als de rechtspersoon die de inrichting beheert, heeft gehandeld in strijd met de regelgeving of met hetgeen bij de aanvraag tot aanwijzing is verklaard (**artikel 73 Rjj**).

Het bestuur van de rechtspersoon die de inrichting beheert, is verantwoordelijk voor de (goede) gang van zaken in de inrichting.

De justitiële jeugdinstelling biedt passende opvang of behandeling aan. Dat is zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en gericht op de jeugdige wordt verleend en die is afgestemd op een reële behoefte van de jeugdige. De inrichting organiseert de opvang of behandeling op zodanige wijze, voorziet de inrichting zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personeel en materieel en draagt zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot een verantwoorde opvang of behandeling (**artikelen 77 en 78 Rjj**). Het zorgen voor een verantwoorde opvang of behandeling omvat mede de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit ervan.

Het ministerie van VenJ en de dienst justitiële inrichtingen sturen de inrichtingen aan. De minister kan de inrichting een aanwijzing geven als de regels omtrent borging van kwaliteit niet worden nageleefd (**artikel 80 Rjj**).

De Inspectie voor de Sanctietoepassing houdt toezicht op de inrichtingen.

In elke inrichting is een commissie van toezicht.

### Klachtprocedures

De commissies van toezicht zijn belast met de behandeling van klachten. Tegen de beslissing van een beklagcommissie staat beroep open bij de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (**artikelen 6, 7 en 74 tot en met 76 Wjj**). Bij de Raad staat ook beroep open tegen beslissingen van de selectiefunctionaris op een bezwaar- of verzoekschrift inzake plaatsing, overplaatsing, (proef)verlof, deelname aan een scholings- en trainingsprogramma en strafonderbreking (**artikelen 77 en 78 Wjj**).

### 4.3.3.2 Situatie in 1945

#### Conclusie

De minister van Justitie was verantwoordelijk voor de rijksinrichtingen.

Particuliere instellingen voor verpleging en behandeling van minderjarigen behoeften de goedkeuring van de minister. Zij moesten aan de minister verklaren zich te onderwerpen aan de desbetreffende regelgeving.

Personeel moest van goed levensgedrag zijn.

Er was geen wetgeving die voorzorg in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

#### Beschrijving

##### Instellingen

Het in par. 4.3.2.2. genoemde besluit van 1905 bevatte bepalingen over kwaliteit ten aanzien van inrichtingen en pleegouders.

**T.a.v. tuchtcholen.** Aan het hoofd van een tuchtcholen stond een directeur die het beheer voerde over de school onder toezicht van een commissie van toezicht. De directeur was ondergeschikt aan de minister en werkte volgens diens instructie. De directeur was verantwoordelijk voor de goede gang van zaken in de tuchtcholen. Hij bracht verslag uit van zijn beheer en de toestand in de tuchtcholen aan de minister en stelde deze terstond op de hoogte van bijzondere voorvallen (**artikelen 4, 5, 17, 18 en 21 besluit**).

De minister was zo nodig betrokken bij de benoeming van de bedienaren van de godsdienst en godsdienstonderwijzers. Indien dezen rechtstreeks waren benoemd zonder betrokkenheid van de minister, hadden zij voor toegang tot de tuchtcholen de toestemming van de minister nodig. Het was aan de bedienaren van de godsdienst en godsdienstonderwijzers verboden om zich zonder toestemming van de directeur in verbinding te stellen met verpleegden wier godsdienstige verzorging aan anderen was opgedragen (**artikelen 65 en 66 besluit**).

Bij inbreuk op orde en tucht, de regelen van de zindelijkheid, arbeidzaamheid en gezondheid, en bij opzettelijke beschadiging van goederen, werden tuchtstraffen opgelegd (**artikelen 71 tot en met 77 besluit**).

### **T.a.v. t.b.r. in rijksopvoedingsgestichten en verpleging in particuliere zorg.**

De hiervoor genoemde bepalingen waren ook van toepassing op rijksopvoedingsgestichten.

De **met particuliere zorg belaste rechtspersoon** die zich bereid verklaarde tot verpleging van tbr gestelde jeugdigen, deelde de minister van Justitie mee tot welke categorie van jeugdigen en tot welk aantal de bereidverklaring zich uitstreckte. Indien de verpleging in een gesticht geschiedde, werd tevens informatie gegeven onder meer over de wijze van afzondering, de wijze van nachtelijke afzondering, de inrichting van de gemeenschappelijke slaapzalen, nachtelijk toezicht, en het personeel (**artikel 115 Besluit**). In hetzelfde gesticht mochten geen verpleegden van verschillend geslacht worden opgenomen tenzij in geheel gescheiden afdelingen. Dit gold niet voor gestichten waarin uitsluitend jeugdigen onder 10 jaar werden verpleegd. Jong verpleegden werden zoveel mogelijk gescheiden van de ouderen. Er moest 's nachts toezicht worden uitgeoefend op de gemeenschappelijke slaapzalen. Het personeel moest van goed zedelijk gedrag zijn (**artikelen 132 tot en met 135 Besluit**).

Bij uitbesteding van de verpleegden tot verzorging buiten een gesticht bleef de particuliere rechtspersoon verantwoordelijk. Uitbesteding geschiedde op basis van een overeenkomst (**artikelen 142 en 143 Besluit**). Zij, bij wie de verpleegden werden uitbestede en de overige leden van het gezin, moesten van goed zedelijk gedrag en behoorlijke beschaving zijn (**artikel 147 Besluit**). De instellingen moesten aantekeningen bijhouden en jaarlijks verslag uitbrengen aan de minister van Justitie. Van buitengewone voorvallen wordt terstond kennis gegeven aan de minister (**artikelen 148, 149 en 150 Besluit**).

De minister liet de instelling onderzoeken na ontvangst van een bereidverklaring tot verpleging. De kopie van de uitbestedingsovereenkomst werd gezonden naar de minister (**artikelen 152 en 156 Besluit**). Justitieambtenaren en leden van het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies hadden toegang tot het gesticht en het pleeggezin en hadden recht op verstrekking van alle gewenste informatie (**artikelen 155 en 157 Besluit**).

#### **4.3.3.3 Wijzigingen**

##### **Conclusie**

De wet van 1901, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen en het daarop gebaseerde uitvoeringsbesluit uit 1905 zijn blijven gelden tot de inwerkingtreding in 1965 van de Beginselenwet voor de kinderbescherming en het daarop gebaseerde het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming. Deze oude wetgeving bevatte ook regels over de kwaliteit in de inrichtingen en in pleeggezinnen.

Ook de nadien tot stand gekomen wetgeving bevatte regels daaromtrent. De Wjvh en de Bij verwijzen uitdrukkelijk naar kwaliteitsborging.

Het beeld bleef in essentie hetzelfde.

De minister van Justitie droeg eindverantwoordelijkheid. Hij had het opperbeheer over de rijksinrichtingen. Hij kon de directeur

daarvan instructies geven. Particulieren inrichtingen voor justitiële kinderbescherming (later justitiële jeugdinrichtingen) moesten aan allerlei eisen voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een goedkeuring om minderjarigen te verzorgen, te behandelen of te verplegen. Het bestuur van de rechtspersoon die de inrichting in stand hield, was algemeen verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting.

Het personeel moest van goed levensgedrag zijn. Indienstneming was mogelijk, indien een verklaring omtrent het gedrag kon worden overgelegd. De Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag uit 1959 voorzag in de afgifte daarvan. Die wet werd in 2004 vervangen door de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Sinds 1984 voorzag de Beginselenwet voor de kinderbescherming in een klachtprocedure. Klachtprocedures breidden zich verder uit.

##### **Beschrijving**

Hierbij wordt verwezen naar de beschrijving in de par. 4.3.3.2. en 4.2.3.3.

Wat betreft klachtprocedures kan nog het volgende worden opgemerkt.

Ingevolge de Gevangenismaatregel van 1953 stond tegen beslissingen inzake plaatsing en overplaatsing beroep open bij de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (**artikelen 123 tot en met 129 Gevangenismaatregel**). Tegen beslissingen van (over)plaatsing van een veroordeelde tot de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting kon eveneens beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad (**artikel 130 Gevangenismaatregel**).

Op **23 mei 1977** was bij wet van 21 oktober 1976, Stb. 568, een regeling van beklag en beroep in de Beginselenwet gevangeniswezen ingevoerd.

Een gedetineerde in een gevangenis, huis van bewaring of een rijkswerkinrichting kon bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht schriftelijk beklag doen over een disciplinaire straf, het weigeren tot uitreiken of verzending van post en enige andere hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij werd afgeweken van de hem toekomende rechten. Hangende de beslissing op het klaagschrift kon de beklagcommissie aan de directeur het voorstel doen om de verdere tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te schorsen. De beklagcommissie kon de bestreden beslissing herzien, als die in strijd was met een in het gesticht geldend voorschrift dan wel die bij afweging van alle in aanmerking komende belangen en omstandigheden onredelijk of onbillijk moest worden geacht. In dat geval werden de gevolgen van de beslissing zo veel mogelijk ongedaan gemaakt. Als dat niet meer mogelijk was, ging de voorzitter in overleg met de directeur na of compensatie mogelijk was. In bijzondere gevallen kon de voorzitter bepalen dat aan de gedetineerde een geldelijke tegemoetkoming werd toegekend.

Tegen de beslissing van de (voorzitter van de) beklagcommissie stond beroep open op bij de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (**artikelen 51 tot en met 58 Beginselenwet**).

Sinds de wijziging van de Beginselenwet gevangeniswezen op **1 april 1988** (wet van 23 december 1987, Stb. 646) was de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing de beroepsinstantie ter vervanging van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering.

Bij deze wetswijziging is de alleensprekende beklagrechter geïntroduceerd. De voorzitter van een beklagcommissie kon de klacht enkelvoudig (laten) afdoen, als hij het klaagschrift van eenvoudige aard, dan wel kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond achtte. De alleensprekende beklagrechter kon de zaak verwijzen naar de beklagcommissie (**artikel 53a**).

Met de inwerkingtreding van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen op 1 september 2001 doet de regeling van beklag en beroep in die wet haar intrede (artikelen 65 tot en met 78 Bjj).

#### 4.3.4 Extern toezicht

##### 4.3.4.1 Geldend recht

###### Conclusie

De Inspectie jeugdzorg houdt extern toezicht. Zij doet onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de justitiële jeugdinstellingen en geeft adviezen tot verbetering van de kwaliteit. Zij houdt toezicht op de naleving van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen en de daarop gebaseerde regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van die instellingen.

###### Beschrijving

De Inspectie jeugdzorg houdt extern toezicht. Zij doet onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de justitiële jeugdinstellingen en geeft adviezen tot verbetering van de kwaliteit. Zij houdt toezicht op de naleving van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen en de daarop gebaseerde regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van die instellingen.

Onder coördinatie van de Inspectie Jeugdzorg oefenen sinds 2006 de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie voor het onderwijs en (naderhand ook) de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gezamenlijk toezicht uit op de jeugdinstanties. Het integraal toezicht resulteert bij grote onderzoeken in een gemeenschappelijk eindrapport.

##### 4.3.4.2 Situatie in 1945

###### Conclusie

Het algemeen toezicht op de gang van zaken in de tuchtscholen en de rijksopvoedingsgestichten en op de naleving van de voorwaarden die vanwege de regering zijn gesteld ten aanzien van minderjarigen die door haar aan particuliere zorg waren overgedragen, werd uitgeoefend door een Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies.

Het algemeen toezicht op de gehele Psychopathenzorg berustte bij de Algemene Raad voor Psychopathenzorg.

###### Beschrijving

Het algemeen toezicht op de gang van zaken in de tuchtscholen en de rijksopvoedingsgestichten en op de naleving van de voorwaarden die vanwege de regering zijn gesteld ten aanzien van minderjarigen die door haar aan particuliere zorg waren overgedragen, werd uitgeoefend door een Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies. Het College deed voor zover nodig mededeling aan de minister van Justitie van de feiten en omstandigheden die het College bij de uitoefening van toezicht ter kennis was gekomen (**artikelen 189 en 190 Besluit van 15 juni 1905, Stb. 209, ter uitvoering van de wet van 12 februari 1901, Stb. 64**).

Het algemeen toezicht op de gehele Psychopathenzorg berustte bij de Algemene Raad voor Psychopathenzorg. De Raad adviseerde de minister van Justitie over zaken die bij de uitoefening van het toezicht ter kennis zijn gekomen (**artikelen 154 en 163 reglement**).

##### 4.3.4.3 Wijzigingen

###### Conclusie

Sinds 1953 werd het algemeen toezicht op de rijksasyls uitgeoefend door de sectie psychopathenzorg van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering.

Sinds 1988 werd dit toezicht uitgeoefend door de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. In het stelsel van de Wjhw was de Inspectie jeugdhulpverlening belast met het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening. De inspectie was niet geheel onafhankelijk. Zij nam de aanwezigingen van de beide ministers in acht.

De Inspectie jeugdhulpverlening werd in 2000 Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De Inspectie had tot taak het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan, en het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Met de inwerkingtreding van de Wjz komt de onafhankelijke Inspectie jeugdzorg in de plaats van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming

In 2001 is de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in werking getreden. Bij die gelegenheid zijn de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kindbescherming samengevoegd tot Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Rsj).

De Rsj hield algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen. Hij sloeg daarbij in het bijzonder acht op de toepassing van regels omtrent de rechtspositie van degenen aan wie zo'n straf of maatregel is opgelegd. Met de inwerkingtreding in 2006 van de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming heeft een definitieve regeling van de instelling van de Rsj haar beslag gekregen. De externe toezichthoudende taak van de Rsj is vervallen. De Rsj behoudt zijn adviserende en rechtsprekende taak. De toezichthoudende taak van de Rsj is overgenomen door de Inspectie voor de Aancietoepassing (ISt), een onderdeel van het Ministerie van VenJ. Zij houdt toezicht op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op aspecten van beveiliging.

### Beschrijving

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen op **1 juni 1953** werd het algemeen toezicht op de rijksasyls uitgeoefend door de sectie psychopathenzorg van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (**artikel 48 wet**). Sinds **1 april 1988** werd dit toezicht uitgeoefend door de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.

Sinds **1 januari 1995** voorzag de Wjvh in de Inspectie jeugdhulpverlening in. De Inspectie was belast met het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening. De Inspectie was niet geheel onafhankelijk. Zij nam bij de vervulling van haar taak de aanwezigheid van de ministers van VWS en van Justitie in acht. De Inspectie bracht in voorkomende gevallen verslag uit van haar bevindingen aan deze ministers en aan het betrokken provinciaal bestuur. Zo nodig deed zij voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening in een voorziening (**artikel 54 Wjvh**). Er bestond een plicht voor de uitvoerders van de jeugdhulpverlening tot het verschaffen van de nodige schriftelijke informatie aan de Inspectie. Wettelijke geheimhouders hadden het recht zich te verschonen (**artikel 55 Wjvh**).

De Inspectie jeugdhulpverlening werd op **23 augustus 2000** Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De Inspectie had tot taak het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan, en het houden van toezicht op de

naleving van wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Met de inwerkingtreding van de Wjz komt de Inspectie jeugdzorg in de plaats van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Op **1 februari 2001** is de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in werking getreden (wet van 13 december 2000, Stb. 20). Bij die gelegenheid zijn de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kindbescherming samengevoegd tot Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Rsj). De Rsj hield **algemeen toezicht** op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen. Hij sloeg daarbij in het bijzonder acht op de toepassing van regels omtrent de rechtspositie van degenen aan wie zo'n straf of maatregel is opgelegd. De Raad was voorts belast met advisering over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen. De Raad was ook belast rechtspraak over klachten over strafrechtstoepassing (**artikel 3**). Deze wet had een tijdelijke duur (4 jaar) en was voorzien van een evaluatiebepaling. De wetgever wilde nog geen definitieve beslissing nemen over een blijvende bundeling van de drie taken van de Raad: advisering, toezicht en rechtspraak.

Op **1 oktober 2006** is de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in werking getreden in werking getreden (wet van 14 september 2006, Stb. 420). Daarmee heeft een definitieve regeling van de instelling van de Rsj haar beslag gekregen. De externe toezichthoudende taak van de Raad is vervallen. De Raad behoudt zijn adviserende en rechtsprekende taak. De toezichthoudende taak van de Raad is overgenomen door de Inspectie voor de sanctietoepassing (ISt), een onderdeel van het Ministerie van VenJ (Stcrt. 2005, 166). Zij houdt toezicht op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op aspecten van beveiliging.

### 4.3.5 Procedures bij (signalen van) seksueel misbruik

Hetgeen is opgemerkt over procedures bij (signalen van) seksueel misbruik in het kader van civielrechtelijke plaatsing geldt ook voor strafrechtelijke plaatsing. Daarom zij kortheidshalve verwezen naar par. 4.2.5.



# Bijlage 1



## 1 Facultatief Protocol van de VN inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind

Dit protocol is op 25 mei 2000 te New York tot stand gekomen (Tbr. 2001, 63). Het is op 18 januari 2002 in werking getreden (voor Nederland op Het protocol gaat niet over de aanpak van seksueel misbruik. Het betreft in hoofdzaak de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen.

Het protocol verplicht tot strafbaarstelling van:

a. in het kader van de verkoop van kinderen (1) het aanbieden, afleveren of aanvaarden van een kind, ongeacht op welke wijze, met als doel: de seksuele uitbuiting van het kind, de overdracht met winstoogmerk van organen, het onderwerpen van het kind aan gedwongen arbeid; (2) het als tussenpersoon onrechtmatig verkrijgen van toestemming voor de adoptie van een kind in strijd met het internationale adoptierecht; b. het aanbieden, verwerven, aanwerven of ter beschikking stellen van een kind voor kinderprostitutie; c. het vervaardigen, distribueren, verspreiden, importeren, exporteren, aanbieden, verkopen of bezitten voor bovengenoemde doeleinden, van kinderpornografie; Kinderpornografie is elke afbeelding, op welke wijze dan ook, van een kind dat betrokken is bij, werkelijke of gesimuleerde, expliciete seksuele gedragingen of elke afbeelding van de geslachtsorganen van een kind voor primair seksuele doeleinden (**artikelen 2 en 3**). Partijen nemen alle passende maatregelen gericht op een doeltreffend verbod van de vervaardiging en verspreiding van materiaal dat voornoemde strafbare feiten propageert (**artikel 9, vijfde lid**). Het protocol verplicht tot strafrechtelijke samenwerking (**artikelen 5 tot en met 7 en 10**). Het protocol beoogt de positie van het slachtoffer (tijdens het strafproces) te verbeteren (**artikelen 8 en 9**). Het protocol is mede inspiratiebron geweest voor instrumenten inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen die in het kader van de Raad van Europa en de EU tot stand zijn gekomen.

## 2 Raad van Europa

### 2.1 Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing

Het op 26 november 1987 tot stand gekomen verdrag (Trb. 1988,19) voorziet in de instelling van een Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Het is op 1 februari 1989 (voor Nederland) in werking getreden. Dit comité onderzoekt, door middel van bezoeken, de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, teneinde de bescherming van deze personen tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, indien noodzakelijk, te versterken (**artikel 1**). Een staat die partij is laat bezoeken toe op elke plaats waar vanwege de overheid

personen gedetineerd zijn (**artikel 2**). Het Comité meldt van te voren aan de desbetreffende staat dat het van plan is een bezoek af te leggen. De staat verleent alle nodige medewerking (toegang tot het land en reizen zonder beperkingen, volledige informatie over en toegang tot plaatsen waar gedetineerden zijn, alle verdere informatie) (**artikel 8**). Het comité stelt een verslag op van de door haar geconstateerde feiten en kan daarbij aanbevelingen doen. Het kan ook overleg plegen met een land om voorstellen te doen tot verbetering van de bescherming van gedetineerden. Als een partij niet meewerkt of weigert verbeteringen aan te brengen, kan het comité in het openbaar een verklaring afleggen over de zaak (**artikel 10**).

Het verdrag draagt aan bij aan een humane tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen of maatregelen.

### 2.2 Verdrag van de Raad van Europa van 23 november 2001 inzake computercriminaliteit

Dit verdrag wordt genoemd, omdat het een bepaling inzake kinderpornografie bevat (**artikel 9**). Het is op 1 juli 2004 in werking getreden (voor Nederland op 1 maart 2007). Deze bepaling introduceert virtuele kinderpornografie. Ingevolge artikel 9, tweede lid, onderdelen b en c, omvat kinderpornografie ook afbeeldingen van een persoon die lijkt op een kind dat is betrokken in seksuele handelingen en realistische afbeeldingen van een kind dat is betrokken in seksuele handelingen. Partijen kunnen zich vrijtekenen van de verplichting tot strafbaarstelling van virtuele kinderporno. Nederland heeft daarvan geen gebruik gemaakt. De wet van 13 juli 2002, Stb. 338 (partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) strekt mede tot uitvoering van artikel 9 (zie hoofdstuk 3.2.1.2.).

## 3 Europese Unie

### 3.1 Handvest grondrechten van de EU

Het handvest legt fundamentele rechten voor de burger bindend vast. De bepalingen zijn gericht tot de instellingen van de EU en tot de lidstaten voor zover zij het recht van de EU uitvoeren. Een ieder heeft recht op lichamelijke en geestelijke integriteit (**artikel 3, eerste lid**).

Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon (**artikel 6**).

Een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie (**artikel 7**). Artikel 24 is gewijd aan de rechten van het kind. Zo hebben kinderen onder meer recht op bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Bij alle handelingen in verband met kinderen, door wie ook uitgevoerd, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging. Ieder kind heeft het recht regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contacten met zijn beide ouders te hebben, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.

### 3.2 Kaderbesluit 2001/220/JBZ van 15 maart 2001 inzake de status van slachtoffers in het strafproces

Dit kaderbesluit is verouderd. Het zal op termijn worden vervangen door een richtlijn. Een daartoe strekkende ontwerprichtlijn is in mei 2011 gepresenteerd door de Europese Commissie. Implementatie van de hierna genoemde bepalingen was voorzien per 22 maart 2002.

Het kaderbesluit ondersteunt onder meer de onder 4.4.1., 4.4.2. en 4.4.3. genoemde instrumenten.

Een slachtoffer is een persoon die schade, waaronder lichamelijk en psychisch letsel, emotionele schade of financiële verliezen lijdt als direct gevolg van strafbare feiten (**artikel 1**).

Slachtoffers moeten een reële en passende rol in de strafrechtpleging hebben. Slachtoffers die bijzonder kwetsbaar zijn, moeten een specifieke behandeling krijgen die het best past bij hun omstandigheden (**artikel 2**).

Slachtoffers moeten in de gelegenheid worden gesteld om in de procedure te worden gehoord en bewijs te leveren (**artikel 3**).

Slachtoffers hebben recht op informatie die van belang is voor de bescherming van hun belangen, zoals informatie over wie hulp kan bieden, welke hulp beschikbaar is, waar zij aangifte kunnen doen, beschikbare rechtsbijstand en mogelijkheden van schadevergoeding. Zij moeten worden geïnformeerd over de uitkomst van hun aangifte of klacht, het verloop van het proces en de beslissing van de strafrechter. Lidstaten moeten voorzien in de mogelijkheid dat het slachtoffer in zaken waarin het slachtoffer gevaar kan oplopen, op de hoogte wordt gesteld van de invrijheidstelling van de dader (**artikel 4**).

Slachtoffers en hun familie behoeven bescherming (bij optreden in de procedure). Ten behoeve van de bescherming van slachtoffers, in het bijzonder de meest kwetsbaren, tegen nadelige gevolgen van het afleggen van een getuigenverklaring in het openbaar, moet worden voorzien in de mogelijkheid van passende alternatieven (**artikel 8**).

Slachtoffers hebben recht op een beslissing over schadevergoeding van de dader in het kader van de strafprocedure of op het verkrijgen van zo'n vergoeding langs andere weg (**artikel 9**).

Lidstaten bevorderen de beschikbaarheid van gespecialiseerde diensten of particuliere organisaties voor hulp aan slachtoffers. Lidstaten bevorderen dat het personeel van deze diensten en organisaties goede training krijgen met speciale aandacht voor de meest kwetsbare slachtoffers (**artikelen 13 en 14**).

### 3.3 Kaderbesluit 2008/675/JBZ van 18 december 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in de andere lidstaten van de EU

Dit kaderbesluit verplicht lidstaten ervoor te zorgen dat in een nieuwe strafprocedure rekening wordt gehouden met eerdere veroordelingen van een strafrechter in een andere lidstaat en dat daaraan dezelfde gevolgen worden verbonden als aan eerdere veroordelingen van de eigen strafrechter (**artikel 3**).

Implementatie van dit kaderbesluit (per 15 augustus 2010) veronderstelt het bestaan van mechanismen die de uitwisseling van justitiële gegevens tussen de lidstaten mogelijk maken (zie hierna onder 3.4.).

### 3.4 Kaderbesluit 2009/315/JBZ van 26 februari 2009 inzake de organisatie en de inhoud van de uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten

Voor een effectieve preventie en bestrijding van criminaliteit, waaronder seksueel misbruik, is wetenschap omtrent het strafrechtelijk verleden van een burger - eigen onderdanen en vreemdelingen die zich op het eigen grondgebied bevinden - onontbeerlijk. Die gegevens zijn nodig voor het verkrijgen van een goed beeld van de pleger van een strafbaar feit, de sollicitant of de aanvrager van een vergunning.

Voor de beschikbaarheid van die gegevens is opslag ervan in een toegankelijk strafregister nodig.

Het onderhavige kaderbesluit voorziet in de uitwisseling van strafrechtelijke gegevens tussen de lidstaten. Implementatie moet zijn voltooid per 27 april 2012.

Lidstaten zijn verplicht tot instelling van een centrale autoriteit voor de toepassing van het kaderbesluit (**artikel 3**). Dat is in Nederland de Justitiële Informatiedienst te Almelo. Het doel is dat alle strafrechtelijke gegevens met betrekking tot onherroepelijke veroordelingen van een persoon worden geregistreerd in het strafregister van het land waarvan deze persoon onderdaan is. Het kaderbesluit legt verplichtingen op aan de staat waar de veroordeling is uitgesproken. Wanneer de veroordeelde een onderdaan van een andere lidstaat is, wordt in het eigen strafregister opgave gedaan van diens nationaliteit. De centrale autoriteit van de veroordelende lidstaat informeert de centrale autoriteit van een andere lidstaat zo spoedig mogelijk omtrent de in het eigen register opgenomen veroordelingen van een onderdaan van die andere lidstaat, en omtrent wijziging daarin of doorhaling ervan (**artikel 4**).

Het kaderbesluit legt ook verplichtingen op aan de staat van de nationaliteit van de dader. Die staat is verplicht om de van een andere lidstaat omtrent een eigen onderdaan verkregen gegevens op te slaan met het oog op mogelijke verstrekking ervan in de toekomst. Daartoe worden alleen actuele gegevens gebruikt (**artikel 5**).

Een centrale autoriteit kan (ook naar aanleiding van een verzoek van een burger om inzage in zijn eigen gegevens te hebben) aan een centrale autoriteit van een andere lidstaat vragen om een uittreksel uit het strafregister voor gebruik in een strafprocedure of voor een ander doel. Verzoek en antwoord zijn vervat in een standaardformulier (**artikel 6**). De aangezochte lidstaat moet zo spoedig mogelijk, in ieder geval binnen 10 werkdagen, antwoorden (**artikel 8**).

**Artikel 7** geeft nadere voorschriften over de verplichting van de centrale autoriteit van de staat van de nationaliteit van de persoon tot het verstrekken van in het eigen strafregister opgeslagen informatie over veroordelingen van de eigen rechter of van een rechter uit een andere lidstaat of van een derde land.

Informatie over veroordelingen wordt in beginsel alleen verstrekt voor een strafrechtelijke procedure. Verstrekking daarvan voor een ander doel (bij voorbeeld voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag) is mogelijk wanneer zulks in overeenstemming is met het recht van de aangezochte staat.<sup>41</sup>

Gebruik van deze gegevens voor een ander doel is mogelijk wanneer zulks in overeenstemming is met het recht van de verzoekende staat en alleen voor het doel waarvoor de gegevens waren gevraagd en binnen de door de aangezochte lidstaat aangegeven beperkingen, zoals vermeld op het formulier (**artikel 9**).

De informatie die de veroordelende staat moet melden aan de staat van de nationaliteit van de dader bevat in ieder geval informatie over de identiteit van de dader, de aard van het vonnis, het feit waarvoor is veroordeeld en de toepasselijke strafbepalingen, en over de opgelegde straffen en maatregelen. Er is voorzien in verdergaande verplichtingen voor zover informatie is opgeslagen (**artikel 11**).

Met het oog op een effectieve toepassing van artikel 11 voorziet het raadsbesluit 2009/316/JBZ van 6 april 2009 in de instelling van een European Criminal Record Information System (ECRIS). Dit is een gedecentraliseerd informatiesysteem dat de strafregisters van de lidstaten met elkaar in verbinding brengt. Implementatie van dit raadsbesluit is voorzien per 7 april 2012.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat het kaderbesluit voortbouwt op en in de plaats is gekomen van het raadsbesluit 2005/876/JBZ van 21 november 2005 inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister. Implementatie was voorzien per 21 mei 2006. De lidstaten waren verplicht tot instelling van een centrale autoriteit voor de toepassing van het kaderbesluit (**artikel 1**).

Iedere centrale autoriteit moest terstond een centrale autoriteit van een andere lidstaat informeren omtrent de in het eigen strafregister opgenomen veroordelingen en daarmee verband houdende maatregelen van een onderdaan van die andere lidstaat (**artikel 2**).

Een centrale autoriteit kon (ook op verzoek van een persoon om inzage in zijn eigen gegevens te hebben) aan een centrale autoriteit van een andere lidstaat vragen om een uittreksel uit het strafregister. Die gegevens moesten binnen 10 werkdagen worden verstrekt overeenkomstig regels van en praktijk in de aangezochte lidstaat. Verzoek en antwoord waren gegoten in een speciaal formulier. Ook een particulier kan om informatie vragen (**artikel 3**). Informatie over veroordelingen werd in beginsel alleen gebruikt voor een strafrechtelijke procedure. Gebruik van deze gegevens voor een ander doel (bij voorbeeld voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag) was mogelijk wanneer zulks in overeenstemming was met het recht van de verzoekende staat en alleen voor het doel waarvoor de gegevens waren gevraagd en binnen de door de aangezochte lidstaat aangegeven beperkingen, zoals vermeld op het formulier (**artikel 4**).

---

<sup>41</sup> In de in par. 2.4.3. vermelde ontwerprichtlijn wordt voorgesteld dat de voorwaarde van overeenstemming met het recht van de aangezochte staat niet geldt bij een verzoek om informatie over veroordelingen wegens een zedenmisdrijf ten aanzien van een kind ten behoeve van een toets van de geschiktheid van een kandidaat voor een functie met contact met kinderen.

# Bijlage 2

## Leden begeleidingscommissie deelonderzoek juridisch kader

- Mr. H.W. Samson-Geerlings: voorzitter commissie-Samson,  
voormalig procureur-generaal
- Prof. mr. J.E. Doek: emeritus hoogleraar familie- en  
jeugdrecht aan de Vrije Universiteit
- Mr. J. de Hullu: raadsheer in de Hoge Raad
- Prof. dr. mr. G.D. Minderman: Lid commissie-Samson,  
hoogleraar Public Governance en  
Public Law aan de Vrije Universiteit
- Prof. mr. S.F.M. Wortmann: Lid Raad van State,  
bijzonder hoogleraar personen-,  
familie- en jeugdrecht aan de  
Rijksuniversiteit Groningen
- Mr. I. Otting-Noordhoek: senior beleidsadviseur  
secretariaat commissie-Samson







Dit is een uitgave van:  
Commissie-Samson  
Postbus 13151 | 2501 ED Den Haag  
<http://www.onderzoek-seksueel-kindermisbruik.nl/>

Juni 2011 | Deelonderzoek 2a | Publicatienr.: 1-9302