

Vergaderjaar 2005–2006

**30 316**

## **Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde een bijdrage te leveren aan het voorkomen van het gebruik van geestelijk of lichamelijk geweld jegens of van enige andere vernederende behandeling van kinderen in de verzorging en opvoeding**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 15 maart 2006

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, SP, ChristenUnie en SGP. Het stemt daarbij tot tevredenheid dat vrijwel alle fracties het doel van het wetsvoorstel ondersteunen, namelijk het leveren van een bijdrage aan het voorkomen van geweld in de verzorging en opvoeding van kinderen. De vragen die zij stellen beantwoord ik als volgt.

#### **2. Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen over de doelstellingen die met de wetwijziging worden beoogd. Deze leden merken op dat de memorie van toelichting aangeeft dat het wetsvoorstel een bijdrage wil leveren aan de preventie van kindermishandeling maar tevens opmerkt dat de preventie van kindermishandeling onbegonnen werk is zolang het alledaagse geweld als opvoedingsmiddel wordt geaccepteerd en toegepast. De leden van de PvdA-fractie vragen of het wetsvoorstel nu hoofdzakelijk beoogt het *alledaagse* geweld te bestrijden of dat de regering ook expliciete verwachtingen heeft ten aanzien van de bestrijding van *kindermishandeling*.

Het wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan het voorkomen van het gebruik van geweld in de verzorging en opvoeding. Het gaat hierbij om *alle* denkbare vormen van geweld, dus ook het alledaagse geweld, tegen kinderen die de ouders gebruiken als opvoedingsmiddel en alle vormen van preventie van kindermishandeling, te weten primaire (voorkomen), secundaire (voorkomen van erger) en tertiaire (ingrijpen van overheidswege) preventie. Beide doelstellingen zijn daarom van toepassing op het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie wijzen in dit verband ook op het advies van de Raad van State, namelijk dat het Wetboek van Strafrecht door het strafbaar stellen van kindermishandeling al voorziet in de doelstellingen van het wetsvoorstel en vragen welke meerwaarde het wetsvoorstel heeft voor de effectiviteit van de bestrijding van kindermishandeling ten opzichte van de reeds bestaande strafrechtelijke mogelijkheden. Deze leden vragen hierbij ook hoe de regering oordeelt over het advies van de

Raad van State om maatregelen te nemen die de uitvoering van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht ten aanzien van kindermishandeling kunnen verbeteren.

Het wetsvoorstel zal naar mijn mening zoals ik hierboven heb aangegeven, op verschillende manieren een bijdrage kunnen leveren aan de preventie van kindermishandeling. Deze kan niet bereikt kan worden door een effectievere inzet van het strafrecht alleen. De nieuwe norm zal naar verwachting een bijdrage kunnen leveren aan de vroegtijdige signalering van kindermishandeling door professionals en burgers, alsmede de melding daarvan aan de daartoe aangewezen instanties, in het bijzonder de advies- en meldpunten kindermishandeling. Naar aanleiding van een dergelijke «zorgmelding» («ik denk dat dit kind wordt mishandeld») zal zo nodig een maatregel van kinderbescherming geïnitieerd worden door de raad voor de kinderbescherming. Daarnaast verwacht ik dat het voor hulpverleners eenvoudiger zal worden om het gebruik van geweld in de opvoeding bespreekbaar te maken en dat zij de ouders eerder kunnen overtuigen van de noodzaak om hulp te aanvaarden bij de opvoeding van hun kinderen. Hierdoor kan erger worden voorkomen. Tot slot zal, naar mag worden aangenomen, de bewustwording van de ouders over dit onderwerp toenemen, waardoor er een discussie op gang zal komen over wat wel en niet toelaatbaar is in de opvoeding. De toepassing van geweld als «opvoedingsmiddel» kan hierdoor in bepaalde gevallen worden voorkomen.

Hoewel het wetsvoorstel niets wijzigt aan de strafbaarstelling van kindermishandeling zal het strafrecht na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, effectiever kunnen worden ingezet tegen de ouders die geweld gebruiken als opvoedingsmiddel, omdat het dan niet meer wel denkbaar is dat de ouders, die verdacht worden van kindermishandeling, nog met succes een beroep kunnen doen op het ouderlijk tuchtigingsrecht als rechtvaardiging voor die mishandeling. Immers, tot nu toe werd in sommige strafzaken het «ouderlijk tuchtigingsrecht» wel als rechtvaardigingsgrond geaccepteerd (zie bijvoorbeeld HR 10 oktober 2000, NJ 2000, 656). De voorgestelde wetgeving zal vermoedelijk dus ook de handhaving van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht verbeteren.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het vergelijkend internationaal onderzoek van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en vragen of het verstandig is dat de memorie van toelichting de stelligheid uitstraalt dat de wet de bestrijding van kindermishandeling zal bevorderen, nu het onderzoek aangeeft dat de geconstateerde attitudeverandering ten aanzien van fysiek straffen niet noodzakelijkerwijs toe te schrijven is aan een wetswijziging. Deze leden doen de suggestie het belang van de wet meer te beargumenteren vanuit de internationaal-rechtelijke noodzaak en het doel te komen tot integraal flankerend beleid. Het wetsvoorstel geeft inderdaad uitvoering aan de aanbevelingen die het VN-Comité dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het Europees Comité voor Sociale Rechten en de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa hebben gedaan. Dit is voor mij overigens niet de belangrijkste reden om het wetsvoorstel in te dienen. Zoals ik hierboven heb aangegeven ben ik van mening dat het wetsvoorstel een bijdrage kan leveren aan de preventie van kindermishandeling waarbij ik met de leden van de PvdA-fractie onderken dat er zeker ook andere maatregelen noodzakelijk zijn om kindermishandeling te bestrijden (bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning).

De leden van de PvdA-fractie vragen verder wat de exacte reden is dat het VN-Comité dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, heeft geadviseerd deze wetswijziging door te voeren en of de regering kan aangeven welke internationaal-rechtelijke uitspraken en gronden ten grondslag hebben gelegen aan de aanbeveling om het gebruik van geweld in de opvoeding naast in het strafrecht ook in het civiele recht op te nemen.

Het Comité beschouwt het kind als drager van rechten en ziet het om die reden niet als rechtsobject maar als rechtssubject, dat beschermd dient te worden voor zover het niet zelf voor zijn rechten kan opkomen. Ten aanzien van kinderen gelden dezelfde normen als die tegenover volwassenen in acht worden genomen waarbij kinderen en volwassenen zoveel als mogelijk gelijk behandeld dienen te worden. Dit geldt uiteraard ook voor het gebruik van geweld. Waar een volwassene recht heeft op respect voor zijn menselijke waardigheid en op onaantastbaarheid van zijn lichaam, heeft een kind dit ook. Uit deze verplichtingen volgt dat het gebruik van geweld jegens kinderen, aldus het Comité, door wie en in welke vorm dan ook, niet is gerechtvaardigd.

Zoals ik hierboven en ook op pagina 2 van de memorie van toelichting heb aangegeven, geeft het wetsvoorstel uitvoering aan diverse aanbevelingen van internationale organisaties. Een wijziging van het Burgerlijk Wetboek ligt naar mijn mening het meest voor de hand, mede gezien de reflexwerking naar het strafrecht. Het bepalen dat gebruik van geweld in de verzorging en opvoeding jegens kinderen niet is toegestaan, stelt een grens aan de vrijheid die ouders hebben om hun kinderen op te voeden op de wijze die zij goedvinden. Deze norm hoort thuis in het Burgerlijk Wetboek en kan het beste neergelegd worden in de bepaling die de omvang van het ouderlijk gezag regelt (artikel 1:247 BW). Daarbij komt dat de enkele toevoeging aan het Wetboek van Strafrecht weinig effect zou hebben omdat (eenvoudige) mishandeling al strafbaar is in de artikelen 300 Sr en volgende.

De leden van de VVD-fractie wijzen op enkele recente onderzoeken die geen verband aantonen tussen een wettelijk verbod van fysieke bestraffing en een afname van het aantal gevallen van kindermishandeling (bijvoorbeeld het UNICEF-rapport «Child maltreatment deaths in rich nations» van september 2003) of een effect aantonen van een wettelijke regeling op de beïnvloeding van de attitude van ouders ten aanzien van de lichamelijke bestraffing of de vernederende behandeling van kinderen (NIZW, Fysieke bestraffing van kinderen, 2003). Deze onderzoeksresultaten geven de leden van de VVD-fractie aanleiding om te vragen in hoeverre het voorliggend wetsvoorstel een noodzakelijke stap is in de preventie van kindermishandeling, omdat deze leden geen behoefte hebben aan symboolwetgeving.

In eerste instantie was ik op basis van de onderzoeken ook niet overtuigd dat een wettelijke bepaling onmisbaar is in de strijd tegen kindermishandeling of dat een bepaling een bijdrage kan leveren aan de preventie van kindermishandeling. Daarbij komt dat ik van mening ben dat terughoudend moet worden omgegaan met het initiëren van wetgeving die de vrijheid van ouders beperkt om hun kinderen te verzorgen en op te voeden op de wijze die zij goed vinden. Gelet op de ernst van de problematiek en het feit dat het ouderlijke tuchtigingsrecht in de jurisprudentie is geaccepteerd, ben ik overtuigd dat een heldere normstelling in de wet een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van geweld in de opvoeding jegens kinderen. Het is geen symboolwetgeving omdat op dit moment een zekere mate gebruik van geweld jegens kinderen (het ouderlijke tuchtigingsrecht) blijkbaar wordt geaccepteerd terwijl het gebruik van geweld in mijn ogen niet aanvaardbaar is.

De leden van de SP-fractie juichen het toe dat met deze wetswijziging een heldere norm wordt gesteld: geweld heeft geen plaats in de opvoeding. Deze leden merken daarbij wel op dat het voor met name de beoogde primaire preventieve werking van zeer groot belang is dat alle ouders die daar behoefte aan hebben, gebruik kunnen maken van opvoedingsondersteuning en vinden daarom dat de invoering van deze wet hand in hand zou moeten gaan met het realiseren van een algemeen aanbod van opvoedingondersteuning in het hele land.

Een speerpunt van het kabinetsbeleid is om gezinnen te ondersteunen en voorwaarden te scheppen, zodat deze gezinnen goed hun opvoedingstaken kunnen vervullen. Dat betekent onder meer dat ouders die dat nodig hebben of die daar behoefte aan hebben, dienen te kunnen rekenen op tijdige en adequate hulp en ondersteuning bij de vervulling van hun opvoedingsverantwoordelijkheid. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten hieraan invulling te geven. Dit is geregeld in de Wet collectieve preventie volksgezondheid en de (toekomstige) WMO. De afgelopen jaren zijn diverse stappen gezet om lokale overheden hierin actief te ondersteunen. In de Operatie Jong is er uitgebreid aandacht voor de rol van gemeenten als regisseur van het lokaal preventief jeugdbeleid en voor effectieve methoden van vroegsignalering. De VNG ondersteunt gemeenten bij het implementeren van de op jeugd en ouders gerichte functies waarvoor zij in het kader van de WMO verantwoordelijk zijn. Het kabinet heeft daarnaast in 2004 extra middelen voor opvoed- en gezinsondersteuning beschikbaar gesteld aan gemeenten (in totaal voor de periode tot 2008 35,4 miljoen euro). Tevens is uitvoering gegeven aan een motie van de leden Verhagen, Van Aartsen en Dittrich. Deze motie verzoekt de regering elke gemeente 50 euro uit te betalen per nieuwgeborene om te besteden aan preventief jeugdbeleid. Deze € 10 mln. kan met ingang van 1 januari 2006 worden ingezet ter versterking van vroegtijdige en algemene opvoedhulp aan ouders met jonge kinderen door de jeugdgezondheidszorg. Tot slot is het kabinet voornemens in het voorjaar van 2006 de Tweede Kamer een «gezinsbrief» aan te bieden. In deze brief zal nader worden ingegaan op de mogelijkheden van opvoed- en gezinsondersteuning, van vrijwillig en voor iedere ouder beschikbaar tot en met het aanbieden van opvoedondersteuning in een niet vrijblijvend of gedwongen kader.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het wetsvoorstel zowel bestrijdend als preventief van aard wil zijn en geven hierbij aan dat voorkomen beter is dan (moeten) genezen. Deze leden zijn van mening dat «genezing» echter wel moet plaatsvinden en vragen om die reden of genezing met het wetsvoorstel bereikt wordt.

Het wetsvoorstel wil inderdaad ook een bijdrage leveren aan het beëindigen van kindermishandeling in concrete situaties. Het is echter niet reëel om te veronderstellen dat ouders die gewoon zijn hun kinderen in meer of mindere mate te mishandelen om reden van de wetswijziging hiermee stoppen. Hiervoor is meer nodig. De norm kan hieraan met name bijdragen door de vroegtijdige signalering van kindermishandeling door professionals en burgers, alsmede de melding daarvan aan de daartoe aangewezen instanties, in het bijzonder de advies- en meldpunten, te stimuleren. Naar aanleiding van de melding kan de raad voor de kinderscherming zo nodig een kinderschermingsmaatregel initiëren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie plaatsen bij de preventieve werking van de wetswijziging vraagtekens en vragen of alleen een bewustwordingscampagne niet meer effect sorteert. Deze leden vragen daarbij of de regering kan aangeven welk effect eventuele eerdere bewustwordingscampagnes rondom kindermishandeling hebben gehad. Met deze leden onderschrijf ik het belang om in het kader van de aanpak van kindermishandeling bewustwordingscampagnes uit te voeren. In het schooljaar 1991/1992 is in Nederland een dergelijke landelijke campagne uitgevoerd. Deze campagne onder het motto «Over sommige geheimen moet je praten» was erop gericht om mishandelde kinderen te helpen om het zwijgen te doorbreken. De effecten van deze campagne zijn onderzocht<sup>1</sup>. Hierbij is onder meer gebleken dat het mogelijk is om het probleem, het zwijgen over kindermishandeling, op massamediale wijze te beïnvloeden. Zo werd blijkens het onderzoek (p. 184), de campagne-slogan – naarmate de campagne vorderde – door steeds meer kinderen, uiteindelijk de helft, goed begrepen. Cees Hoefnagels, psycholoog en uitvoerder van genoemd effectonderzoek, heeft in aanvulling hierop opge-

---

<sup>1</sup> Cees Hoefnagels, Over praten gesproken... effectevaluatie van de landelijke campagne tegen kindermishandeling «over sommige geheimen moet je praten», Amsterdam, 1994.

merkt dat tijdens deze campagne steeds meer kinderen die niet wisten of dat praten over dit geheim wel mocht, onder invloed van de campagne zijn gaan denken: dit mag.

In het kader van dit onderzoek naar de effecten is rond de campagne «Over sommige geheimen moet je praten» gedurende vier jaar ook een lange termijnanalyse gemaakt van telefoongesprekken van (vermoedelijk) mishandelde kinderen die de Kindertelefoon belden<sup>1</sup>. Uit deze analyse volgt dat een dergelijke grootschalige mediacampagne, indien grondig en zorgvuldig uitgevoerd, ertoe leidt dat drie keer zoveel meer kinderen over hun mishandeling zijn gaan praten. De effecten van deze bewustwordingscampagnes zijn dus positief en voor het bespreekbaar maken van kindermishandeling zeker van belang. Op grond van het onderzoek kon echter niet worden vastgesteld of de campagnes ook bijdragen aan het voorkómen van kindermishandeling, waarbij moet worden opgemerkt dat dit van de genoemde campagne ook niet het primaire doel was. Daarbij doet zich de vraag voor of de effecten op lange termijn blijvend zijn of dat de kennis op den duur wegebt.

In de landen die Nederland zijn voorgegaan met de invoering van wetgeving als de onderhavige, waaronder Zweden en Duitsland, is aangetoond dat het uitvoeren van een grootschalige bewustwordingscampagne een positief effect heeft op de effectiviteit van het wetsvoorstel<sup>2</sup>. Er dient derhalve niet gekozen te worden voor een wetswijziging óf een bewustwordingscampagne maar voor een combinatie van maatregelen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat kindermishandeling precies is. Dit is naar de mening van deze leden noodzakelijk om te weten wat je als overheid wenst te bestrijden en om de effectiviteit van de wet vast te stellen. Kindermishandeling wordt gedefinieerd in artikel 1, onder m, van de Wet op de jeugdzorg als «elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel.» Onder deze definitie valt iedere vorm van lichamelijk en/of psychisch geweld jegens een minderjarige, waarbij ook gedacht moet worden aan verwaarlozing. Het wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan het voorkomen van deze verschillende vormen van kindermishandeling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen verder aan de orde of het verbieden van slaan van kinderen door ouders wellicht onnodig zou kunnen zijn, ook vanuit het oogpunt van voorkoming van kindermishandeling. Bovendien vragen deze leden zich af of de wetgever wel aan ouders een verbod kan opleggen om hun kind op een corrigerende wijze lichamelijk te straffen. Zoals ik hierboven in antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie heb aangegeven, ben ik van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met het initiëren van wetgeving die de vrijheid van ouders beperkt om hun kinderen te verzorgen en op te voeden op de wijze die zij goed vinden. De vragen die de ChristenUnie stelt, zijn om die reden bij de afweging om een wetsvoorstel te maken vanzelfsprekend aan de orde geweest. De overheid kan in bepaalde gevallen grenzen stellen aan de vrijheid van ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden op de wijze die zij goed vinden indien en voor zover hiervoor een gerechtvaardigd doel is. De ernst van de problematiek en het feit dat het ouderlijke tuchtigingsrecht in de jurisprudentie is geaccepteerd, zijn voor mij overtuigende redenen voor de introductie van de nieuwe rechtsnorm. Deze leden zijn van mening dat een goed functioneren van hulpverleningsinstanties doeltreffender is dan opname van de voorgestelde wetswijziging en vragen naar een reactie. Ik deel de mening dat hulpverleningsinstanties, in het bijzonder welke die werkzaam zijn op het terrein van kindermishandeling, goed moeten functioneren. De jeugd-

---

<sup>1</sup> Cees Hoefnagels en Herman Baartman, *Child Abuse & Neglect*, Vol. 21, No. 6, pp. 557–573, «On the threshold of disclosure. The effects of a mass media field experiment», Amsterdam, 1997.

<sup>2</sup> K. Kooijman, I.J. ten Berge en A.M. Oostveen, *Fysieke bestraffing van kinderen, Een inventarisatie van wettelijke verboden in vier Europese landen*, Utrecht, 2003.

sector wordt daarbij op verschillende manieren ondersteund door het rijk. Aan de implementatie van de Wet op de jeugdzorg is een Kwaliteitsimpuls «Resultaten tellen» verbonden van waaruit onder meer gewerkt wordt aan invoering van kwaliteitssystemen. Mede in het kader van Operatie Jong is voor de jeugdketen (preventie, curatie en repressie) gestart met een onderzoeksprogrammering voor effectiviteit van interventies, een databank met veelbelovende en effectieve interventies en de ontwikkeling van een sluitend systeem voor certificering. Dit neemt echter niet weg dat ook een heldere norm richting ouders en verzorgers over wat wel en niet mag in het kader van de opvoeding van hun kinderen onmisbaar is voor de preventie en adequate aanpak van kindermishandeling. Ik zie het verbeteren van de uitvoering, de inzet van het werkveld en het stellen van een heldere norm ten aanzien van de opvoeding van kinderen dan ook als complementair aan elkaar. Een keuze tussen beide acht ik derhalve niet wenselijk.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich af of het een gegeven is dat wanneer ouders hun kinderen een enkele keer slaan, dit steeds vaker zal gebeuren en of er een causaal verband tussen een enkele keer slaan van kinderen en uiteindelijke kindermishandeling aangetoond kan worden. Voor zover ik weet is naar deze specifieke aspecten van kindermishandeling geen onderzoek gedaan. Wel zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd die onder meer aantonen dat kindermishandeling negatieve gevolgen heeft voor de ontwikkeling van kinderen en dat er sprake is van «transgenerationale overdracht». Ook vragen de leden van de ChristenUnie of de regering zich er van bewust is dat er meer factoren zijn die kunnen leiden tot kindermishandeling dan alleen het toestaan van «de pedagogische tik». Er zijn vele risicofactoren voor kindermishandeling waaronder die, zoals deze leden aangeven, van gebroken gezinnen maar ook gezinnen waarin sprake is van armoede, een laag opleidingsniveau of middelengebruik, hetgeen onlangs ook opnieuw is bevestigd door de Inventgroep<sup>1</sup>. De Inventgroep heeft het belang van een tijdige signalering van deze risicofactoren en de noodzaak van een daarop volgend adequaat handelen onderstreept. Momenteel wordt door het ministerie van VWS in overleg met de ministeries van OCW, SZW en Justitie bezien hoe de aanbevelingen van de Inventgroep geïmplementeerd kunnen worden.

Het wetsvoorstel, zo constateren de leden van de fractie van de ChristenUnie, betreedt een domein dat primair tot de ouders behoort: de opvoeding en de invulling daarvan en vragen daarom hoe de regering hier tegenover staat. Zoals ik ook hierboven in antwoord op een andere vraag van deze leden heb aangegeven, zijn dit belangrijke vragen die bij de afweging om een wetsvoorstel te maken vanzelfsprekend aan de orde zijn geweest. Tevens heb ik daarbij de redenen aangegeven waarom ik van mening ben dat een wetsvoorstel toch noodzakelijk is. In aanvulling hierop kan ik aangeven dat de wijze waarop ouders hun kinderen verzorgen en opvoeden inderdaad tot het domein van de ouders behoort. Dat betekent echter niet dat deze vrijheid niet begrensd is of niet beperkt zou kunnen worden op een wijze die noodzakelijk is in een democratische samenleving. Door het gebruik van geweld in de verzorging en opvoeding worden de rechten van kinderen geschonden en om die reden is het legitiem dat de overheid een grens stelt.

De leden van de SGP-fractie tonen zich verrast door de indiening van het wetsvoorstel, gelet op mijn eerdere standpunt dat ik een wettelijke regeling vooralsnog als symboolwetgeving beschouwde. Tegen deze achtergrond stellen deze leden de vraag waarom het ingediende wetsvoorstel niet als symboolwetgeving moet worden beschouwd.

In mijn brief van 25 juni 2003 heb ik inderdaad aangegeven dat het onderzoeksrapport van het NIZW mij vooralsnog niet had overtuigd dat een wettelijk voorschrift onmisbaar is in de strijd tegen kindermishandeling.

<sup>1</sup> «Helpen bij opgroeien en opvoeden; Eerder, sneller en beter», Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroeioproblemen, Utrecht, september 2005.

ling. Het rapport ziet echter slechts op de situaties in de ons omringende landen. Voor het bepalen van een definitief standpunt heb ik mij vervolgens meer uitvoerig laten informeren over de specifieke Nederlandse situatie. Met name de ernst van de problematiek (schattingen spreken van tussen de 50 000 tot 80 000 kinderen die jaarlijks in Nederland het slachtoffer zijn van kindermishandelingen) en de bijdrage die een heldere normstelling aan de preventie van kindermishandeling kan leveren hebben mij overtuigd dat een wettelijke regeling wel noodzakelijk is om het recht van een kind op een geweldvrije opvoeding te beschermen. Daarbij komt dat het geen symboolwetgeving is, op een vergelijkbare vraag van de VVD-fractie heb ik dit reeds aangegeven, omdat op dit moment een zekere mate van gebruik van geweld jegens kinderen (het ouderlijke tuchtigingsrecht) wordt geaccepteerd. Naar mijn mening hebben ouders geen recht om geweld jegens hun kinderen te gebruiken.

De leden van de SGP-fractie gaan uit van de stelling dat de opvoeding van kinderen een taak van de ouders is en niet van de overheid. Deze leden vragen om die reden of het niet beter is om vertrouwen te hebben in de ouders dat zij hun opvoedingstaak aankunnen tenzij een schadelijk effect bij sommige opvoedingsinstrumenten is aangetoond dan een (te) bemoeizuchtige overheid. Ik onderschrijf de stelling van de SGP-fractie dat de overheid zich zoveel als mogelijk afzijdig moet houden van de wijze waarop ouders hun kinderen verzorgen en opvoeden. Er is echter te vaak gebleken dat ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen en geweld jegens hun kinderen niet schuwen onder het mom van een goede opvoeding of een «pedagogische tik». Het stellen van een grens om een bijdrage te leveren om kinderen tegen dit geweld te beschermen, vind ik geen bemoeizucht van de overheid.

Deze leden vragen ook of, en zo ja, in hoeverre het wetsvoorstel ruimte laat voor een correctionele of pedagogische tik en of deze opvoedingsinstrumenten onder de reikwijdte van het strafrecht vallen. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar paragraaf drie van deze nota naar aanleiding van het verslag omdat deze vraag de reikwijdte van het wetsvoorstel betreft.

### **3. Reikwijdte van het voorstel**

De leden van de CDA-fractie merken op dat mede naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State over de reikwijdte van het wetsvoorstel een scheidslijn is getrokken en dat met voorbeelden duidelijk is gemaakt dat niet iedere bestraffing kan worden gekwalificeerd als geweld. Zij wijzen hierbij op de memorie van toelichting waarin wordt aangekondigd dat nog nadere criteria zullen worden ontwikkeld om te bepalen wanneer kinderbeschermingsmaatregelen overwogen moeten worden en vragen of aangegeven kan worden wanneer deze nadere criteria bepaald zullen worden. Het NIZW start op korte termijn met de ontwikkeling van twee instrumenten: een classificatiesysteem voor de aard van problemen in de jeugdzorg en een taxatie-instrument voor de ernst van die problemen. De ontwikkeltijd van deze instrumenten is twee jaar. Het is de bedoeling de alsdan wetenschappelijk gevalideerde instrumenten vervolgens landelijk bij alle bureaus jeugdzorg in te voeren om te voorzien in de behoefte aan criteria voor het bepalen van beschermwaardige situaties. Overigens hanteren op dit moment al een aantal bureaus jeugdzorg lijsten met criteria aan de hand waarvan bepaald kan worden of kinderen gevaar lopen. Deze lijsten zijn echter (nog) niet wetenschappelijk gevalideerd. De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting ten aanzien van de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt gesteld dat «het ieder opzettelijk een ander pijn laten ondervinden een vorm is van geweldsuitoefening in de zin van dit wetsvoorstel» en vragen of uit het gebruik van de term «opzettelijk» moet worden geconcludeerd dat

geweldsuitoefening jegens kinderen uit onmacht of uit drift niet valt onder de strekking van de wet.

Elk gebruik van geestelijk of lichamelijk geweld, dus ook het gebruik van geweld jegens kinderen uit onmacht of uit drift valt onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het woord opzettelijk is gebruikt omdat de ouders zich vaak bewust zijn van het feit dat en de wijze waarop zij hun kinderen straffen. In het algemeen geldt dat opzettelijk handelen ook kan plaats vinden indien men handelt uit drift of onmacht. De opzet wordt afgeleid uit de objectieve omstandigheden, waarin men noodzakelijkerwijs moet weten dat het gebruiken van geweld pijn of letsel teweeg brengt bij het slachtoffer.

De leden van de VVD-fractie vragen of kan worden uiteen gezet waarom de memorie van toelichting stelt dat het wetsvoorstel de ruimte, om geweldsuitoefening tegenover kinderen in het strafrecht niet als mishandeling aan te merken, wordt verkleind. Deze passage is opgenomen, omdat naar verwachting na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel door de reflexwerking naar het strafrecht de ouders niet meer met succes een beroep kunnen doen op het ouderlijk tuchtigingsrecht als rechtvaardiging voor die mishandeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een aantal kritische vragen bij de reikwijdte van het wetsvoorstel en spreken de vrees uit dat de voorgestelde bepaling lastig toetsbaar is in de praktijk en dat het wetsvoorstel slechts een vorm van schijn duidelijkheid geeft. In de memorie van toelichting is in een aparte paragraaf de reikwijdte van het wetsvoorstel verduidelijkt. Het is echter niet mogelijk om een waterdichte grens te trekken. Wel ben ik van mening dat het, mede door het geven van een aantal voorbeelden, duidelijk is wat de reikwijdte van het wetsvoorstel is. In tegenstelling tot wat de leden van de ChristenUnie aangeven, ben ik niet van mening dat de wetgeving in de ons omringende landen duidelijker is. De norm is helder: het gebruik van geweld (in welke vorm dan ook) in de verzorging en opvoeding jegens kinderen mag niet.

Deze leden vragen verder waarom in de toelichting vrijwel alleen ingegaan wordt op het slaan van kinderen terwijl het wetsvoorstel ook inhoudt dat geen geestelijk geweld gebezigd mag worden. Zij vragen op dit punt een nadere toelichting. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting over de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt inderdaad met name ingegaan op de fysieke bestraffing van kinderen. Dit neemt niet weg dat, zoals de leden van de ChristenUnie terecht constateren, alle vormen van geweld onder de norm vallen, inclusief geestelijk geweld. Het bepalen of er sprake is van geestelijk geweld is veelal moeilijk(er) vast te stellen, omdat er geen «zichtbaar» letsel ontstaat. De reactie op geestelijk geweld zijn veelal gedragsproblemen die soms pas na langere tijd zichtbaar worden. Hierin zit dan ook met name het probleem: de signalering van deze vorm van geweld is nog moeilijker dan bij andere vormen van geweld. Dat neemt niet weg dat het voor de meeste mensen ook ingeval van geestelijk geweld, vaak duidelijk is wat hieronder moet worden verstaan. In de voorbeelden (bijvoorbeeld het opsluiten van kinderen in een donkere ruimte) die deze leden geven is er naar mijn mening sprake van geestelijk geweld. Het negeren van een kind zal een meer systematisch karakter moeten hebben voordat het kan worden gekwalificeerd als geestelijk geweld.

In antwoord op de vraag of nog eens toegelicht kan worden waarom niet gekozen is voor een wijziging van het Wetboek van Strafrecht kan ik het volgende opmerken. De belangrijkste reden om dit niet te doen is dat ik primair in het kader van de verplichting van de ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden een heldere civielrechtelijke norm wil stellen. Het bepalen dat gebruik van geweld in de verzorging en opvoeding jegens kinderen niet is toegestaan, stelt een grens aan de vrijheid die ouders hebben om hun kinderen op te voeden op de wijze die zij goedvinden. Deze norm hoort thuis in het Burgerlijk Wetboek en kan het beste neerge-



legd worden in de bepaling die de omvang van het ouderlijk gezag regelt (artikel 1:247 BW). Daarbij komt dat de enkele toevoeging aan het Wetboek van Strafrecht weinig effect zou hebben omdat (eenvoudige) mishandeling al strafbaar is in de artikelen 300 Sr en volgende. De leden van SGP-fractie vragen of, en zo ja, in hoeverre het wetsvoorstel ruimte laat voor een correctionele of pedagogische tik en of deze opvoedingsinstrumenten onder de reikwijdte van het strafrecht vallen. Graag wil ik nog een keer benadrukken dat er veel kinderen in Nederland mishandeld worden terwijl de ouders zeggen dat zij hun kind slechts een «pedagogische tik» geven. In die zin biedt het wetsvoorstel dus geen ruimte voor de pedagogische tik. In de memorie van toelichting heb ik aangegeven dat onder de norm iedere vorm van geweld valt die wordt gebruikt als opvoedingsmiddel. Hierbij heb ik tevens aangegeven dat een tik op de vingers die voorkomt dat een snoepje geplunderd wordt, geen geweld is. Ook het stevig beetpakken van een kind om te voorkomen dat het iets gevaarlijks doet, valt niet onder het toepassen van geweld, omdat alsdan niet het bestraffen maar het voorkomen overheerst. Het om andere redenen een ander pijn laten ondervinden is wel een vorm van gewelds-uitoefening in de zin van dit wetsvoorstel.

#### **4. Het huidige wettelijke stelsel**

De leden van de fractie van de ChristenUnie concluderen dat de wetswijziging in feite een negatieve formulering is van de oorspronkelijke formulering en vragen in hoeverre het wetsvoorstel iets wezenlijks toevoegt aan de reeds bestaande bepaling. Ik onderschrijf de mening van deze leden dat het huidige artikel dezelfde implicaties heeft als de toevoeging die nu wordt voorgesteld. Om deze reden werd dan ook tot nu toe het opnemen van een bepaling in het Burgerlijk Wetboek die geweld in de opvoeding verbiedt, niet noodzakelijk geacht. Het «verbod op geweld» werd immers verondersteld besloten te liggen in de verantwoordelijkheid van ouders voor het welzijn van hun kinderen. De praktijk toont echter aan dat sommige ouders hun verantwoordelijkheid in de opvoeding niet nemen. Kinderen worden onder het mom «vrijheid en belang van opvoeding» door hun ouders of opvoeders allerminst correct behandeld. Het met zoveel woorden aangegeven wat niet mag in de verzorging en opvoeding voegt om die reden wel degelijk iets toe. Gezien de vele reacties die ik krijg van bezorgde burgers wordt dit in de «praktijk» ook zo ervaren. Bij lezing van het voorstel van wetswijziging denken de leden van de ChristenUnie-fractie ook aan artikel 11 van de Grondwet waarin is bepaald dat een ieder het recht heeft op onaantastbaarheid van zijn lichaam, behoudens bij of krachtens wet te stellen beperkingen. Deze leden geven aan dat als de regering de lijn wenst te trekken de voorgestelde wetswijziging door te voeren zij hierbij ook het punt van de besnijdenis bij baby's willen betrekken, omdat hier ook de onaantastbaarheid van het lichaam wordt geschonden en vragen daarom of de regering zich heeft laten inspireren door artikel 11 GW en zo ja, of de besnijdeniskwestie dan niet ook in de discussie getrokken moet worden.

Artikel 11 van de Grondwet geldt uiteraard ook voor kinderen en door kindermishandeling wordt de integriteit van het lichaam inderdaad geschonden. Het onderwerp besnijdenis (en dan met name van jongens) is echter van een geheel andere orde, hetgeen de leden van de fractie van de ChristenUnie zullen begrijpen. Er is geen enkele noodzaak of goede reden om dit onderwerp in verband te brengen met de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Ook vragen deze leden of het wetsvoorstel niet in strijd is met artikel 8 EVRM, omdat de vrijheid van ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden wordt beperkt. Zij geven hierbij aan dat zij het niet wenselijk vinden dat de overheid zich op dit punt inmengt in de opvoeding door

ouders van hun kinderen, omdat er geen eenduidige bewijzen zijn dat een enkele tik tijdens de opvoeding kwaad kan.

In een vergelijkbare vraag van de SGP-fractie heb ik aangegeven dat de overheid zich inderdaad zoveel als mogelijk afzijdig moet houden van de wijze waarop ouders hun kinderen verzorgen en opvoeden op de wijze die zij goed vinden. Dit neemt niet weg dat de overheid in bepaalde gevallen grenzen kan stellen aan deze vrijheid van ouders. Nu te vaak is gebleken dat ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen en geweld jegens hun kinderen uitoefenen onder het mom van een goede opvoeding ben ik van mening dat er een grens moet worden gesteld om een bijdrage te leveren aan de preventie van kindermishandeling. De ernst van de problematiek en het feit dat het ouderlijke tuchtigingsrecht in de jurisprudentie is geaccepteerd, zijn voor mij overtuigende redenen voor de introductie van de nieuwe rechtsnorm.

Tot slot vragen deze leden naar de betekenis en de reikwijdte van artikel 19 IVRK. Dit artikel verplicht de Verdragspartijen om alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen te nemen om het kind te beschermen tegen mishandeling. Het bevat een brede definitie van mishandeling maar geeft geen specifieke definitie van lichamelijk geweld. Verder kan worden aangegeven dat zowel tijdens de onderhandelingen over het verdrag, alsmede bij de voorbereiding en de behandeling in het parlement van het Voorstel van Rijkswet tot Goedkeuring van het IVRK (Kamerstukken II 1992/93, 22 855 (R 1451), nrs.1–3) zoveel en zo goed als mogelijk de gevolgen van het IVRK in kaart zijn gebracht. Zo is bijvoorbeeld per artikel vastgesteld of dit naar verwachting rechtstreekse werking zal hebben. Ten aanzien van artikel 19 werd overigens niet verwacht dat dit rechtstreekse werking zou hebben en in de rechtspraak is dit tot nu toe ook nog niet vastgesteld<sup>1</sup>. Het VN-Comité dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind is van mening dat op basis van dit artikel in de wetgeving expliciet moet worden vastgelegd dat in de opvoeding geen geweld mag worden gebruikt. Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze aanbeveling. Overigens hebben het Europees Comité voor Sociale Rechten en de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vergelijkbare aanbevelingen gedaan.

## 5. Beoogde effecten

Naast het gebod van een geweldloze opvoeding beoogt dit voorstel, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast, positieve effecten te hebben op de preventie van kindermishandeling en wijzen op het belang van opvoedingsondersteuning. Het lijkt de leden van de CDA-fractie voor de hand te liggen dat ouders voor deze vraag ondersteuning zoeken zo dicht mogelijk in de eigen omgeving, die eerder in de sfeer van «partnerschap» ligt dan in de sfeer van hulpverlening. Deze leden vragen om deze reden of naar analogie van de campagne «privé geweld, publieke zaak!» in de buurt van ouders, letterlijk en figuurlijk, advies en ondersteuning van belang kunnen zijn om ouders zichzelf in hun kwaliteiten als opvoeders in staat te stellen zich te ontwikkelen. Daarnaast vragen zij, evenals de leden van de PvdA-fractie, of de regering op dit moment problemen voorziet met de vermoedelijk extra vraag naar opvoedingsondersteuning. Ouders die dat nodig hebben of die daar behoefte aan hebben, moeten kunnen rekenen op tijdige hulp en ondersteuning bij de opvoeding. Voor ouders is een groot assortiment algemene en openbare opvoedingsvoorlichting beschikbaar, zowel via de media, op het Internet, vanuit het consultatiebureau enz. Hiermee worden echter niet alle ouders bereikt. Om die reden heeft het kabinet de afgelopen periode extra geïnvesteerd in versterking van opvoed- en gezinsondersteuning op lokaal niveau. Het kabinet is van mening dat deze versterking, ingebed in de lokale structuur, tegemoet kan komen aan de behoefte van ouders zich te ontwikkelen tot competente opvoeders. In hoeverre het wetsvoorstel concreet zal leiden

---

<sup>1</sup> Ruitenberg, G.C.A.M. (2003). Het Internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak. Amsterdam: Uitgeverij SWP, pp. 36 en 201.

tot meer vraag naar opvoedingsondersteuning, is moeilijk in te schatten. Daarvoor ontbreken gegevens. In zijn algemeenheid constateert het kabinet wel een toegenomen behoefte aan opvoedingsondersteuning. Daarop wordt met het huidige kabinetsbeleid ook ingespeeld. Ik verwijs voor aanvullende informatie graag naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de SP-fractie in paragraaf 2 (algemeen). Deze leden geven aan dat door dit wetsvoorstel de mogelijkheid om een kinderbeschermingsmaatregel te initiëren eerder in beeld kan komen en vragen of dit niet onvermijdelijk de vraag met zich meebrengt of hierdoor niet eerder een beroep op professionele hulp zal worden gedaan en of dit kan leiden tot bijvoorbeeld snellere uithuisplaatsing na kindermishandeling.

Het ligt in de lijn der verwachting dat ouders zich door de invoering van het wetsvoorstel en de discussie die daardoor zal ontstaan eerder tot een professionele hulpverlener wenden. Hierbij kan gedacht worden aan een lokale voorziening met een aanbod van opvoedingsondersteuning zoals het consultatiebureau, of aan het bureau jeugdzorg als het gaat om een behoefte aan geïndiceerde jeugdzorg. Zowel door de aanbieders van opvoedingsondersteuning als door de bureaus jeugdzorg zal een inschatting gemaakt worden van de ernst van de situatie. Afhankelijk daarvan wordt besloten of volstaan kan worden met opvoedingsondersteuning, hulpverlening in een vrijwillig kader of dat een maatregel van kinderscherming al dan niet in combinatie met een uithuisplaatsing is aangevoelen. In zijn algemeenheid zal dit niet leiden tot een snellere uithuisplaatsing. Integendeel, door vroegtijdige signalering en het aanbieden van hulp, al dan niet in combinatie met een ondertoezichtstelling (zonder uithuisplaatsing), kan uithuisplaatsing wellicht voorkomen worden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het hoofdstuk over mogelijke strafrechtstoepassingen bij kindermishandeling niet geheel consistent is. Zij wijzen erop dat in de memorie van toelichting wordt gewezen op de mogelijkheid van strafverzwaring bij mishandeling in familiale kring en vervolgens op het feit dat toepassing van het strafrecht inzake kindermishandeling niet altijd in het belang van het kind is omdat daardoor de gezinssituatie ver(der) wordt ontwricht. Deze leden vragen zich af of deze redenering niet een omkering van de feiten is omdat niet de strafrechtelijke sanctie de oorzaak is van de gezinsontwrichting maar de mishandeling en de bedreiging die daarvan uitgaat voor de ontwikkeling van het kind en of de regering de mening van de leden van de CDA-fractie deelt dat degene die geweld in de opvoeding niet schuwt niet het perspectief mag hebben ermee weg te kunnen komen vanwege zogenaamde gezinsontwrichtende gevolgen.

Het Wetboek van Strafrecht voorziet in de mogelijkheid van strafverzwaring bij mishandeling in familiale kring. Mishandeling in familiale kring wordt zwaarder aangerekend en daarom is de maximale strafmaat hoger. Met deze passage in de memorie van toelichting heb ik zeker niet tot uitdrukking willen brengen dat een dader niet gestraft zou mogen of kunnen worden, omdat dit gezinsontwrichtende gevolgen heeft. In die gevallen dat strafrechtelijk optreden opportuun is, zal het openbaar ministerie vervolging instellen. Dit geeft een duidelijk signaal naar de ouder, het kind en de samenleving dat het gebruik van geweld niet geaccepteerd wordt. De passage is opgenomen in reactie op het advies van de Raad van State die stelt dat door een effectievere inzet van het strafrecht eenzelfde resultaat bereikt kan worden. Dit onderschrijf ik niet omdat als gezegd andere maatregelen dan strafrechtelijk optreden in bepaalde gevallen effectiever zijn om het geweld te doen stoppen. Ik denk hierbij aan een kinderbeschermingsmaatregel maar ook aan de (toekomstige) mogelijkheid om in deze situaties een huisverbod op te leggen. Het wetsvoorstel dat het huisverbod regelt, is inmiddels ter advisering aangeboden aan de Raad van State.

Dit wetsvoorstel beoogt ook kinderen een steun in de rug te geven om

«hun geheim» over het geweld in de opvoeding te bespreken met iemand die zij vertrouwen en waarvan zij hulp mogen verwachten. Een dergelijk signaal, zo stellen deze leden, kan voor kinderen in de basisschoolleeftijd prima functioneren. In de pubertijd echter is de kans op conflicten tussen ouders en kinderen over de opvoeding en leefwijze groter en wordt wellicht door het kind op een andere manier gebruik gemaakt van deze steun. Zij vragen om deze reden hoe de regering aandacht wil geven aan deze verschillende ontwikkelingsfasen waarin kinderen zich bevinden en hoe vertrouwenspersonen daarmee om kunnen gaan.

Kindermishandeling komt voor bij kinderen van alle leeftijden. De leeftijd van het kind is een belangrijke factor die bepaalt of en hoe het kind aangeeft dat hij of zij mishandeld wordt. De vertrouwenspersonen die deze leden noemen, maar ook andere professionals die met kinderen werken, zijn goed opgeleide en deskundige personen. Zij zijn bekend met de verschillende ontwikkelingsfasen die kinderen doormaken en zijn derhalve in staat om een goede inschatting te maken van de situatie waarin het kind zich bevindt.

Tot slot geven deze leden aan dat zij er begrip voor hebben dat voor een formulering is gekozen die aansluit bij artikel 19 van het IVRK maar vragen of, nu de begrippen seksueel geweld en verwaarlozing in dit wetsvoorstel niet apart genoemd worden omdat zij vanwege hun aard onder de begrippen geestelijke en lichamelijke mishandeling vallen, deze begrippen niet aan de aandacht zullen ontsnappen.

Ik onderschrijf de mening van deze leden dat het belangrijk is om deze vormen aan te merken als mogelijke vormen van geweld binnen de opvoeding. Het is echter niet noodzakelijk om dit met zoveel woorden tot uitdrukking te brengen in de wettekst, omdat zij vanwege hun aard onder de begrippen geestelijke en lichamelijke mishandeling vallen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij de beoogde effecten van de wet de regering in de memorie van toelichting stelt dat het wetsvoorstel zal bijdragen aan het onderling uitwisselen van ervaringen tussen ouders over het bestraffen van kinderen. Bewustwording en discussie over wat toelaatbaar is in de opvoeding zou kunnen leiden tot een toename van de vraag naar opvoedingsondersteuning, zo wordt aangegeven. Deze leden vragen wat van het doel tot intensivering van de opvoedingsondersteuning op lokaal niveau inmiddels is gerealiseerd en welk tijdpad wordt gehanteerd voor de realisatie van meer opvoedingsondersteuning.

Een groep van 50 geselecteerde gemeenten is gestart met het versterken van de lokale structuren voor opvoed- en gezinsondersteuning. Het doel is meer risicogezinnen en jeugdigen bereiken en hen ondersteunen. De extra middelen die hiervoor zijn gereserveerd worden besteed aan de directe hulp en ondersteuning aan risicogezinnen en kinderen. Ook wordt een deel van de middelen ingezet om op lokaal niveau de zorg rondom deze gezinnen te coördineren en de signalering te verbeteren. Het zijn voornamelijk de instellingen voor jeugdgezondheidszorg en het algemeen maatschappelijk werk die de plannen uitvoeren. Bovendien wordt vanuit de impulsmiddelen een investering gedaan in opvoed- en gezinsondersteuning op lokaal niveau. Deze investering wordt geëvalueerd. Na 2007 zal het kabinet een beslissing nemen over de inzet van deze middelen vanaf 2008. Gedurende deze periode zal tevens gewerkt worden aan versnelde invoering van het elektronische kinddossier en de verwijzingsindex, alsmede de implementatie van het advies van de Inventgroep over vroegsignalering en risicotaxatie. Daarnaast ontvangt met ingang van 1 januari 2006 een gemeente voor elke nieuwgeborene een bedrag van 50 euro. Deze € 10 mln. kan met ingang van 1 januari 2006 worden ingezet ter versterking van vroegtijdige en algemene opvoedhulp aan ouders met jonge kinderen door de jeugdgezondheidszorg.

Ook vragen deze leden hoe en op welke momenten (opnieuw) zal worden gemeten of de opvoedingsondersteuning kwalitatief en kwantitatief op orde is in gemeenten. Zoals aangegeven is er op het terrein van de opvoed- en gezinsondersteuning door dit kabinet veel in beweging gezet. Er zijn geen plannen voor het verrichten van een meting naar de kwaliteit en kwantiteit van het gemeentelijk beleid op dit terrein. Wel wordt door de VNG gewerkt aan het meetbaar maken van de functies. Verwezen wordt verder naar de ontwikkeling van de jeugdmonitor, waarvan de eerste oplevering is voorzien in 2007.

De regering stelt dat van het wetsvoorstel ook voor de kinderen die mishandeld worden «een steun in de rug uit gaat». Het beter bespreekbaar zijn en bekend zijn van het recht op een geweldvrije opvoeding zal hieraan moeten bijdragen. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe dit wordt gerijmd met de praktijk waarbij kinderen vaak een zeer grote loyaliteit tonen aan de ouders, ook in het geval dat er grenzen voor wat betreft het gebruik van geweld worden overschreden.

Het is bekend dat kinderen zeer loyaal zijn aan hun ouders. Deze loyaliteit hoeft echter niet in strijd te zijn met het bespreken van wat er in het gezin gebeurt met de ouders zelf of met iemand waarin het kind vertrouwen heeft. Bekendheid en aandacht voor het geweldverbod in de opvoeding zal vermoedelijk als gevolg hebben dat ouders en kinderen zich realiseren dat het gebruik van geweld niet een adequaat opvoedingsmiddel is. Door het vervolgens te bespreken kunnen oplossingen worden gezocht waarbij het geweld stopt maar tevens recht wordt gedaan aan de band tussen ouder en kind. Hoe eerder een en ander besproken kan worden, hoe meer mogelijkheden er zijn om hier iets aan te doen. Ook wijs ik op de resultaten van de bewustwordingscampagne zoals ik deze in paragraaf 2 in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie heb gegeven. Hieruit blijkt dat kinderen onder invloed van de campagne zijn gaan denken: praten over mishandeling mag.

Tot slot constateren deze leden dat het kabinet niet ingaat op de vraag van de Raad van State naar de directe relatie tussen het wetsvoorstel en het beoogde effect op de toepassing van het ouderlijk tuchtrecht en vragen om die reden hoe nu juist deze wet verandering zal aanbrengen in een mogelijk beroep op het ouderlijk tuchtrecht. Ook de leden van de CDA-fractie stellen een vergelijkbare vraag. Aan het einde van paragraaf 2 (p.3) en in paragraaf 4.3. (p.5) van de memorie van toelichting heb ik aangegeven dat er na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor een ouderlijk tuchtigingsrecht geen ruimte meer is. Dit neemt niet weg dat in een strafzaak een verdachte een beroep kan doen op het ouderlijk tuchtigingsrecht als rechtvaardigingsgrond voor de mishandeling. Door de reflexwerking van dit wetsvoorstel is het echter de verwachting dat een beroep hierop niet (meer) zal slagen. Overigens wijs ik hierbij graag op een recente uitspraak van de Hoge Raad (4 oktober 2005, LJN. AU1657) waarin een beroep op het ouderlijk tuchtigingsrecht niet werd gehonoreerd.

## **6. Andere initiatieven ter bestrijding van kindermishandeling**

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het belang van de andere initiatieven die worden ondernomen ter bestrijding van kindermishandeling. Deze leden vragen echter wel wat de effectiviteit en betekenis van dit beleid zal zijn, zolang er wachtlijsten blijven bestaan bij de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) en vragen in hoeverre het wetsvoorstel gaat bijdragen aan extra investeringen en daadkracht van de regering om die wachtlijsten terug te dringen.

Ik onderschrijf met deze leden dat voor een adequate aanpak van kindermishandeling noodzakelijk is dat de wachtlijsten bij AMK's weggewerkt dienen te worden. De staatssecretaris van VWS heeft in 2005 dan ook de provincies dringend verzocht om de wachtlijsten voor 1 januari 2006 weg

te werken. De provincies en de bureaus jeugdzorg waarvan de Advies en Meldpunten Kindermishandeling (hierna AMK's) onderdeel uitmaken hebben hier hard aan gewerkt. Zo hebben de provincies extra eigen middelen ingezet, wordt door een aantal bureaus jeugdzorg deelgenomen aan de «doorbraakmethode»: een verbetermodel waarbij de in-, door- en uitstroomprocessen onder de loep worden genomen en wordt het personeel binnen het bureau jeugdzorg flexibeler ingezet, waardoor beter ingespeeld kan worden op (grote) fluctuaties in het aantal meldingen. In aanvulling daarop heeft het kabinet 6 miljoen euro beschikbaar gesteld en heeft de staatssecretaris van VWS de flexforce ingesteld<sup>1</sup>. Deze maatregelen hebben erin geresulteerd dat in de meeste provincies de wachtlijst vrijwel geheel is weggewerkt. Naar verwachting is het met de inzet van de flexforce mogelijk om in de loop van dit jaar ook de laatste wachtlijsten weg te werken. Om te bewerkstelligen dat structureel zonder wachtlijsten bij de AMK's gewerkt kan worden, wordt met de provincies overlegd over de wijze van financiering van de AMK's.

## 7. Artikelen

De leden van de CDA-fractie constateren dat dit voorstel een explicitering van ouderlijke verantwoordelijkheid beoogt en zijn verheugd dat deze verplichting voor de ouders nu expliciet in de wet wordt opgenomen. Deze leden merken echter op dat aan het recht van het kind op een geweldloze opvoeding niet expliciet uitdrukking wordt gegeven in de wet en vragen of de regering kan aangeven waarom hiervoor niet is gekozen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is overwogen om het geweldverbod te formuleren in de zin dat «een kind recht heeft op een geweldloze opvoeding». Uiteindelijk is hier niet voor gekozen. Een kind kan het recht op een geweldloze opvoeding in beginsel ontleen aan diverse verdragen, in het bijzonder aan het EVRM en het IVRK (hoewel artikel 19 geen rechtstreekse werking heeft). Het wetsvoorstel zou in die zin minder toegevoegde waarde hebben dan de gekozen formulering, namelijk dat ouders duidelijk wordt gemaakt dat zij geen geweld in de verzorging en opvoeding mogen gebruiken. De gekozen norm is veeleer concreter en doet een direct appèl op de ouders. Dat dit ook het effect is, blijkt uit reacties op het wetsvoorstel van bezorgde burgers. Zij geven bijvoorbeeld aan dat zij uiteraard onderschrijven dat het kind het recht heeft op een geweldvrije opvoeding (daar kan immers niemand op tegen zijn) maar dat zij wel in staat moeten worden gesteld om hun kind op adequate wijze op te voeden. Door het wetsvoorstel zouden zij hierin belemmerd worden. Verder kan ik aangeven dat dit wetsvoorstel, dit in antwoord op een hiertoe strekkende vraag van deze leden, voldoende uitwerking geeft aan de aanbeveling van het Comité. Het Comité is van mening dat er diverse mogelijkheden zijn om het verbod op geweld in wetgeving om te zetten. Eén van de mogelijkheden is het opnemen van een bepaling in het Burgerlijk Wetboek die het gebruik van geweld in de opvoeding verbiedt. De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat de ouderlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het kind binnen het eigen gezin ook betrekking heeft op situaties buiten het gezin, wanneer aan derden verzorging en opvoeding (gedeeltelijk) van het kind is toevertrouwd. Ouders mogen hun kinderen niet in onveilige situaties brengen of laten zitten wanneer zij hiervan kennis krijgen. Zij dienen stappen te ondernemen om de onveilige situatie te doen stoppen. Ouders mogen zich niet verschuilen wanneer zij weet hebben van mishandeling door bijvoorbeeld de andere partner. Deze leden vragen of de regering nader kan aangeven wat dit voor consequenties kan hebben voor ouders die op geen enkele wijze hebben vermoed dat hun kind bij activiteiten buiten het gezin aan onveilige situaties, zowel fysiek als geestelijk als met betrekking tot hun lichamelijke integriteit, is blootgesteld. De ouders die geen enkel vermoeden hebben en ook niets hadden kunnen

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 29 815, nr. 41.

vermoeden, kan op basis van dit wetsvoorstel niets verweten worden. Het gaat om situaties waarin ouders willens en wetens hun kinderen in een gevaarlijke situatie brengen of hierin houden zodra zij dit geconstateerd hebben.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner