

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In de motie van het lid Van der Graaf (CU) c.s. van 10 oktober 2019 wordt de regering onder meer opgeroepen om “in samenspraak met de openbare lichamen met een wetsvoorstel te komen om geestelijk geweld, lichamelijk geweld of andere vernederende behandeling in de opvoeding op de BES te verbieden”.¹ Daaraan ligt, aldus de motie, de constatering ten grondslag dat onder meer in het Burgerlijk Wetboek van Europees Nederland “is opgenomen dat in de verzorging en opvoeding van het kind de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling mogen toepassen, maar dat een soortgelijke wet in het Burgerlijk Wetboek BES ontbreekt.” (hierna: BW BES). Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze motie.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Algemeen

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van het tweede lid van artikel 247 van Boek 1 van het BW BES. In dat lid is reeds bepaald dat onder verzorging en opvoeding mede worden verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. Aan het lid wordt toegevoegd dat onder verzorging en opvoeding ook wordt verstaan de zorg en verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het kind. Aan het lid wordt tevens toegevoegd dat in de verzorging en opvoeding geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling mag worden toegepast.

Het wetsvoorstel is gemodelleerd naar het Europees Nederlandse wetsartikel 1:247 lid 2 BW. Gelet daarop wordt hierna eerst ingegaan op de Europees Nederlandse wetsgeschiedenis en vervolgens op de voorgestelde uitbreiding tot de BES-eilanden.

2.2 Achtergronden bij de Europees Nederlandse wetsgeschiedenis

Het Europees Nederlandse artikel 1:247 lid 2 BW is in 2007 tot stand gekomen.² Het doel was een bijdrage te leveren aan de preventie van kindermishandeling door ouders de verplichting op te leggen om hun kinderen te verzorgen en op te voeden zonder toepassing van geestelijk of lichamelijk geweld of van welke andere vernederende behandeling dan ook. Daarmee is, kort gezegd, geweld in de opvoeding verboden. Het gaat hierbij om *alle* denkbare vormen van geweld, dus ook het alledaagse geweld tegen kinderen die de ouders gebruiken als

¹ *Kamerstukken II, 2019-2020, 35 300-IV, nr. 29.*

² Wet van 8 maart 2007 tot 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 (Stb. 2007, 145).

opvoedingsmiddel.³ Het gebruik van geweld als correctiemechanisme komt daarom in strijd met de regeling van artikel 1:247 lid 2 BW. Dit betekent onder meer dat het gebruik van de “pedagogische tik” niet is toegestaan als opvoedingsmiddel; het gaat hier immers om een vorm van geweld.⁴

In de toelichting bij de Europees Nederlandse regeling is daarnaast tot uitdrukking gebracht dat niet iedere tik die de bedoeling tot corrigeren heeft, geweld oplevert. Geen geweld is de tik op de vingers die voorkomt dat een snoepot wordt geplunderd. Ook het stevig beetpakken van een kind om te voorkomen dat het iets gevaarlijks doet, valt niet onder het toepassen van geweld. Hier overheerst immers niet het bestraffen, maar het voorkomen van gevaar. Wel kan het opzettelijk een kind pijn laten ondervinden worden aangemerkt als een vorm van geweldsuitoefening in de zin van artikel 1:247 lid 2 BW. Iedere vorm van fysiek bestraffen van een kind na een incident valt om die reden onder de norm en is verboden.⁵

2.3 Uitbreiding tot de BES-eilanden

Dit wetsvoorstel is van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Net als bij artikel 1:247 lid 2 BW voor Europees Nederland is het doel een bijdrage te leveren aan de preventie van kindermishandeling door ouders de verplichting op te leggen in de verzorging en opvoeding van hun kinderen geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe te passen. Hiermee zijn, net als voor de Europees Nederlandse regeling, alle vormen van geweld in de opvoeding verboden. Het wetsvoorstel verbiedt derhalve onder meer lijfstraffen, waaronder de pedagogische tik, en het gebruik van gewelddadige of bedreigende taal als opvoedingsmiddel.

Onderzoek duidt er op dat kindermishandeling in de huiselijke sfeer op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna ook: de BES) regelmatig voorkomt.⁶ Gelet hierop is het gewenst dat in artikel 1:247 lid 2 BW BES tot uitdrukking wordt gebracht dat in de opvoeding van een kind geen plaats is voor geestelijk of lichamelijk geweld, of voor welke vernederende behandeling dan ook. Dat uitgangspunt ligt ook besloten in het eerste lid van artikel 19 van het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). De nu bestaande tekstuele verschillen tussen de artikelen 1:247 lid 2 BW en 1:247 lid 2 BW BES zouden ten onrechte kunnen suggereren dat geweld in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wel een onderdeel van de opvoeding zou mogen zijn. Dat is niet het geval, zo wil de regering met dit voorstel onderstrepen.

3. Het huidige (wettelijke) stelsel op de BES

Voor het jeugdbeleid in Caribisch Nederland zijn twee overheden verantwoordelijk: de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn verantwoordelijk voor de preventie en opvoedondersteuning; het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de zwaardere jeugdzorg, de pleegzorg en de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen.

³ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 316, nr. 6, p. 1.

⁴ Vgl. Kamerstukken II, 2005-2006, 30 316, nr. 6, p. 9.

⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 316, nr. 3, p. 2-3.

⁶ Vgl. de Brief van de Staatssecretaris van VWS van 4 oktober 2016 (Kamerstukken II, 2016-2017, 28 345, nr. 170) met als bijlage het rapport ‘*Inventariserend onderzoek maatregelen Huiselijk Geweld en Kindermishandeling - BES Eilanden*’ (2016) en de Brief van de Staatssecretaris van BZK van 2 oktober 2019, met als bijlage het rapport van Unicef inzake ‘*Situatieanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland*’ (2019).

Op Bonaire zijn de preventie en opvoedondersteuning belegd bij het Centrum voor Jeugd en Gezin. Op Sint Eustatius en Saba zijn deze taken recentelijk overdragen aan de openbare lichamen. De preventie en opvoedondersteuning zijn aldaar belegd bij respectievelijk het team van de Life Coaches en het eilandelijk wijkteam. Dit stelt hen in staat om laagdrempelig hulp en ondersteuning te organiseren bij opvoedvragen van ouders of verzorgers. Op dit moment wordt de zwaardere jeugdzorg uitgevoerd door drie aanbieders: Jeugdzorg en Gezinsvoogdij CN (JGCN), de residentiële instellingen Stichting Project en Rosa di Sharon. Vanaf 2016 is de kwaliteit van de jeugdzorg genormeerd en het toezicht op de uitvoering van jeugdzorg belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.⁷

JGCN is belast met de uitvoering van de ambulante jeugdzorg, de pleegzorg en de kindbeschermingsmaatregelen. Er wordt gewerkt aan de hand van een methodiek die gericht is op de veiligheid van het kind.⁸ Doel hiervan is oorzaken van onveiligheid weg te nemen en te komen tot een situatie waarin de kinderen voldoende veilig zijn en het gezin zonder JGCN verder kan.

Op elk eiland is verder een Zorg- en Veiligheidshuis ingericht voor de persoonsgerichte aanpak van multiproblematiek die aansluit bij de lokale situatie per eiland. Casuïstiek waar sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling is in deze Zorg- en Veiligheidshuizen geprioriteerd.⁹

Het ministerie van VWS heeft met de openbare lichamen het Bestuursakkoord aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2017-2020¹⁰ gesloten en voor de uitvoering hiervan middelen beschikbaar gesteld. Op grond van dit bestuursakkoord werken de openbare lichamen en het ministerie samen aan preventie, deskundigheidsbevordering, het versterken van de hulpverlening en het inrichten van een laagdrempelige meldstructuur voor het melden van kindermishandeling. Om de ingeslagen weg te continueren en de aanpak verder uit te werken en te bestendigen, werkt het ministerie van VWS met de openbare lichamen aan een vervolg op het huidige bestuursakkoord vanaf 2021.

Regelgeving in Europees Nederland die betrekking heeft op de aanpak van kindermishandeling geldt veelal niet op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De door middel van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling¹¹ in verschillende wetten, zoals de Jeugdwet¹² en de Wet maatschappelijke ondersteuning,¹³ opgenomen

⁷ *Kamerstukken II, 2014-15, 34 238.*

⁸ JGCN werkt met de methodiek Child Focus Approach (CFA), wat ondersteund wordt door de methodiek Functional Family Parole (FFP).

⁹ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 14 mei 2020, *Kamerstukken II, 2019-2020, 28 345, nr. 231.* Vgl. ook het hiervoor genoemde rapport, p. 11-12.

¹⁰ Opgenomen als bijlage bij de Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 oktober 2017 (*Kamerstukken II, 2017-2018, 28 345, nr. 183*).

¹¹ Wet van 14 maart 2013 tot wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling), *Stb. 2013, 142.*

¹² Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet).

¹³ Wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015).

verplichting tot het vaststellen van een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling geldt niet in Caribisch Nederland. Het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling¹⁴, waarin de genoemde verplichting is uitgewerkt, is evenmin van toepassing in Caribisch Nederland. Wel is er in 2019 een juridische handreiking BES ontwikkeld waarin een ‘Stappenplan melden bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling’ is opgenomen. De handreiking draagt verder bij aan de kennis van professionals in verschillende beroepsgroepen over hun wettelijke bevoegdheden rondom het melden van vermoedens van kindermishandeling. Zo worden in de handreiking de regels beschreven die specifiek per beroepsgroep gelden voor het delen van informatie. Ook wordt ingegaan op het klacht- en tuchtrecht dat voor de verschillende beroepsgroepen van toepassing is.

De eilanden zijn in verschillende mate gevorderd met het inrichten van een meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.¹⁵ Op Bonaire zal in het najaar van 2020 gestart worden met het gefaseerd opzetten van een meldpunt. Voor Saba en Sint Eustatius wordt toegewerkt naar het gefaseerd opzetten van een gezamenlijk meldpunt in het eerste kwartaal van 2021. Inwoners en professionals die huiselijk geweld of kindermishandeling vermoeden kunnen zich in ieder geval en tot die tijd wenden tot bijvoorbeeld de politie, de Voogdijraad BES of JGCN voor advies en meldingen.

Als een kind zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, kan de rechter het kind onder toezicht stellen indien aan de vereisten van artikel 1:254 BW BES is voldaan. Dit gebeurt veelal op verzoek van de Voogdijraad BES op grond van een uitgevoerd onderzoek naar de situatie van het kind. Een ondertoezichtstelling kan ook worden uitgesproken op verzoek van een van de ouders, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, een van de bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad of op vordering van het Openbaar Ministerie. In het uiterste geval kan een ouder door de rechter worden ontzet van het ouderlijk gezag over een of meer van zijn kinderen (artikel 1:269 lid 1 onderdeel a BW BES).

Het spreekt voor zich dat geweldsuitoefening in de opvoeding op de BES-eilanden daarnaast ook in strafrechtelijke zin als kindermishandeling kan worden aangemerkt. Mishandeling is als misdrijf strafbaar gesteld in artikel 313 Wetboek van Strafrecht BES. Wanneer de mishandeling wordt begaan tegen het eigen kind, is dit bovendien een strafverzwarende omstandigheid (artikel 317, aanhef en onder 1°, Wetboek van strafrecht BES).

4. Gevolgen

Het wetsvoorstel beoogt, evenals artikel 1:247 lid 2 BW doet voor Europees Nederland,¹⁶ een bijdrage te leveren aan de preventie van kindermishandeling op de BES-eilanden.

Het voorstel is in hoofdzaak normstellend van aard. Daartoe is verduidelijkt wat de ouderlijke verantwoordelijkheid inhoudt door te bepalen dat er geen ruimte is voor toepassing van geweld in de opvoeding. Dit draagt tevens bij aan de bewustwording van ouders ten aanzien van het gebruik van geweld in de opvoeding. Dat kan aanleiding zijn voor ouders om geweld

¹⁴ Besluit van 16 juli 2013, houdende vaststelling van de minimumeisen voor de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling).

¹⁵ Zie de Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 14 mei 2020, *Kamerstukken II*, 2019-2020, 28 345, nr. 231.

¹⁶ Vgl. *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 316, nr. 3, p. 4.

in de opvoeding onderling te bespreken en ervaringen uit te wisselen over het bestraffen van kinderen. Er kan zo ruimte ontstaan voor het aandragen van alternatieve (geweldvrije) oplossingen door familie, vrienden of andere ouders. Ook kan het aanleiding zijn voor ouders om ondersteuning te vragen bij de opvoeding van hun kinderen. Het voorstel kan in die zin bijdragen aan het voorkomen van de toepassing van geweld tegen kinderen als “opvoedingsmiddel” (primaire preventie).

Bij het voorgaande wordt nog het volgende opgemerkt. De ouders zijn op grond van dit wetsvoorstel steeds verantwoordelijk voor de veiligheid van hun kind. Die ouderlijke verantwoordelijkheid geldt voor zijn hele leefomgeving.¹⁷ Dat geldt dus ook in die situaties waarin derden bijdragen aan de opvoeding en ontplooiing van het kind. Het komt op de BES-eilanden voor dat kinderen worden opgevoed door familieleden (bijvoorbeeld: de oma van de kinderen), buren of bekenden in plaats van door hun (biologische) ouders. De ouderlijke verantwoordelijkheid brengt dan mee dat de ouders dienen in te grijpen als zij weten of vermoeden dat hun kind wordt mishandeld of misbruikt door één of meer derden die bijdragen aan de opvoeding van het kind. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door het aanspreken van deze opvoeders door de ouders of door het inschakelen van een hulpverlener.

Het voorstel kan verder hulpverleners helpen om geweld in de opvoeding bespreekbaar te maken en ouders te overtuigen van de noodzaak om hulp te aanvaarden bij de opvoeding van hun kinderen (secundaire preventie).¹⁸ Ten slotte kan het stellen van de norm een bijdrage leveren aan het vroegtijdig signaleren van kindermishandeling door professionals en burgers (tertiaire preventie), als gevolg van de vergrote bewustwording omtrent de toepassing van geweld in de opvoeding van kinderen.

Voor kinderen kan de norm ook een steun in de rug zijn. Zij hebben immers recht op een geweldvrije opvoeding en dit maakt het voor hen gemakkelijker om “hun geheim” te bespreken met iemand die zij vertrouwen of op school.¹⁹

5. Constitutionele toetsing

Het wetsvoorstel is niet bedoeld om verder dan noodzakelijk te treden in de verantwoordelijkheid en vrijheid die ouders, mede gelet op artikel 8 van het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), hebben bij de wijze waarop zij invulling geven aan de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Naast de vrijheid van ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden naar eigen inzicht staat evenwel de plicht van de overheid om kinderen te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik (artikel 19 IVRK). Het gaat daarbij ook om de rechten van kinderen zelf, namelijk het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de artikelen 3 (verbod op vernederende behandeling) en 8 (recht op privéleven) van het EVRM.²⁰ Met het voorstel

¹⁷ Vgl. *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 316, nr. 3, p. 7-8.

¹⁸ Vgl. Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 315, nr. 6, p. 2.

¹⁹ Vgl. *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 316, nr. 3, p. 4.

²⁰ Vgl. *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 316, nr. 3, p. 1-2.

wordt een balans gevonden tussen de verantwoordelijkheid en vrijheid van ouders en de plicht tot bescherming van kinderen door de overheid.

6. Uitvoering en handhaving

Artikel 1:247 BW BES maakt deel uit van de regeling omtrent het gezag over minderjarige kinderen (titel 14 van Boek 1 BW BES). Dit gezag wordt uitgeoefend door de ouder(s) of de voogd. Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden (artikel 1:247 lid 1 BW BES). Ouders zijn daarom primair verantwoordelijk voor een geweldvrije opvoeding van de kinderen. Zoals hiervoor (onder 4) reeds is geschetst kan het wetsvoorstel ertoe leiden dat de toepassing van geweld in de opvoeding bespreekbaar en voorkomen wordt.

Voor de handhaving van dit wetsvoorstel kan worden aangesloten bij de bestaande middelen van handhaving in het BW BES ten aanzien van kwesties behorend tot het ouderlijk gezag, waaronder in het uiterste geval de ontzetting van het ouderlijk gezag door de rechter (artikel 1:269 lid 1 onderdeel a BW BES).

Het wetsvoorstel laat de strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden onverlet. Geweld in de relationele sfeer kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van mishandeling (artikel 313 Wetboek van Strafrecht BES). Tegen het gebruiken van geweld in de opvoeding van kinderen kan zo eveneens strafrechtelijk worden opgetreden.

7. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. Het wetsvoorstel zal naar verwachting ook geen financiële gevolgen hebben voor de andere betrokkenen.

8. Advies en consultatie

De BES-eilanden zijn op de reguliere wijze betrokken bij de voorbereiding van dit voorstel.
PM

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Er is geen noodzaak voor een bepaling van overgangsrecht.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Voorgesteld wordt dat het tweede lid van artikel 1:247 BW BES letterlijk in overeenstemming wordt gebracht met het equivalent in het Europees Nederlandse BW. Hiermee komt tot uitdrukking dat het een ondeelbaar uitgangspunt is dat ouders in de verzorging en opvoeding van een kind geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling

toepassen. Om dezelfde reden wordt nu in het BW BES verduidelijkt dat de verzorging en de opvoeding van een kind niet alleen ziet op het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind, maar ook op diens “veiligheid”. Dat was tot dusver wel in het Europees Nederlandse BW, maar niet in het BW BES geëxpliciteerd.

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,