



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen:
de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien
vanuit kinder- en mensenrechten**

Kruijf, M.P.

Citation

Kruijf, M. P. (2019, March 7). *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen: de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/69767>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/69767>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The following handle holds various files of this Leiden University dissertation:

<http://hdl.handle.net/1887/69767>

Author: Kruijf, M.P. de

Title: Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen: de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten

Issue Date: 2019-03-07

3 | De rechtshistorische achtergrond van de gesloten jeugdhulp in Nederland (±19^e eeuw – 2007)

‘There are children in the morning
They are leaning out for love
And they will lean that way forever’

uit: Leonard Cohen, *Suzanne*, 1967

3.1 INLEIDING EN OPBOUW VAN HET HOOFDSTUK

Dit hoofdstuk bevat een rechtshistorische studie naar de legitimatie en wettelijke grondslag van gesloten plaatsingen van kinderen op opvoedkundige – later civielrechtelijk ingekaderde – gronden, ongeveer vanaf de eerste helft van de 19e eeuw tot aan de aanloop naar de Wet gesloten jeugdzorg die op 1 januari 2008 werd ingevoerd.

Tot 2008 was geen sprake van speciale gesloten instellingen voor jeugdigen die op civielrechtelijke titel van hun vrijheid werden beroofd. Deze jeugdigen werden gedurende de afgelopen decennia ‘samengeplaatst’ in gesloten instellingen met jeugdigen die daar op strafrechtelijke titel verbleven. In de loop van de tijd is op verschillende manieren gedacht over de rechtvaardiging van het opsluiten van kinderen zonder dat hieraan een strafrechtelijke veroordeling ten grondslag lag en zijn verschillende wettelijke grondslagen gedefinieerd en argumenten gebruikt om deze plaatsingen te rechtvaardigen. De centrale onderzoeksvraag in dit hoofdstuk luidt als volgt:

- *Wat waren en wat zijn doel van, grondslag voor en rechtswaarborgen rondom een plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp, gelet op de hoe gesloten plaatsingen zich in de afgesloten twee eeuwen (ongeveer vanaf de Franse tijd totdat er een aparte rechtsregeling voor gesloten jeugdzorg werd gecreëerd) hebben ontwikkeld?*

In een interview met *Trouw* zegt dichteres Judith Herzberg dat je ‘niet buiten je eigen tijd kunt denken’¹ en de historische roman *HhhH* toont treffend hoe de schrijver zijn eigen moderne interpretatie niet kan (en ook niet wil) negeren wanneer hij de gebeurtenissen in Praag in de Tweede Wereldoorlog analy-

1 M. van Dijk, ‘Je kunt niet buiten je eigen tijd denken’, *Trouw* 10 december 2011, p. 10.

seert.² Bij het beschrijven en interpreteren van plaatsingen van jeugdigen op civielrechtelijke titel in gesloten inrichtingen ontkom je als onderzoeker maar moeilijk aan de neiging om de geschiedenis te onderzoeken aan de hand van de nu geldende normen en waarden. Maar om de huidige regeling te kunnen begrijpen en om te kunnen doorgronden met welke argumentatie een gesloten uithuisplaatsing in de afgelopen jaren is gerechtvaardigd, is enig begrip van de historie geboden. Hazewinkel-Suringa merkt op dat 'ons huidige kinderstrafrecht moeilijk te begrijpen is, wanneer het niet geplaatst wordt tegen zijn historische achtergrond'.³ Dit geldt evenzeer voor de geschiedenis van gesloten plaatsingen van minderjarigen op civielrechtelijke titel.

Om vat te krijgen op de geschiedenis van gesloten plaatsingen van minderjarigen op civielrechtelijke basis gedurende de afgelopen 200 jaar, wordt allereerst ingegaan op het begrip samenplaatsing. Vervolgens wordt de totstandkomingsgeschiedenis van de Kinderwetten (inwerkingtreding 1905) onder de loep genomen, alsmede het juridische kader dat geldt voor gesloten uithuisplaatsingen. De daaropvolgende paragrafen verschaffen een overzicht van de civielrechtelijke gronden waarop een minderjarige gesloten kan worden geplaatst vanaf de inwerkingtreding van de ondertoezichtstelling in 1922 tot de opheffing van de samenplaatsing in 2008. De hoofdrol is weggelegd voor belangrijke wetwijzigingen in de jaren 1947, 1956 en 1995.

3.2 SAMENPLAATSING: GEDURENDE EEN LANGE PERIODE GEEN ISSUE

Samenplaatsing van civielrechtelijke en strafrechtelijke jongeren is gedurende de hele twintigste eeuw min of meer een non-probleem.⁴ Er gaat heel wat tijd voorbij voordat deze samenplaatsing als onwenselijk wordt beschouwd en uiteindelijk wordt opgeheven; pas aan het begin van de 21^e eeuw barst de kritiek op deze praktijk los, wat uiteindelijk leidt tot een fundamentele stelselwijziging. In een notendop blijft de belangrijkste rechtvaardiging van samenplaatsing gedurende lange tijd dat civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste kinderen allemaal hetzelfde nodig hebben, gelet op hun problematiek en zorgbehoefte.

Over de grenzen tussen het jeugdstrafrecht en het civiele jeugdrecht bestaat tot op de dag van vandaag een voortgaande discussie die al van ver terug

2 Binet 2010.

3 Hazewinkel-Suringa 1989, p. 666. Het nut van een rechtshistorisch overzicht wordt daarentegen betwist door Rutten-Roos, die haar proefschrift wijdt aan de positie van jeugdigen in het privaatrecht. Ze citeert hierbij het Latey-Report waarin staat dat 'the historical background of a subject does not, of course, necessarily tell us anything one way or the other about its present usefulness' (Rutten-Roos 1975, p. 43).

4 Zie Delfos & Doek 1983, p. 175-176.

dateert. Friedman-van der Heide beschouwt het onderscheid tussen straf en civiel als puur dogmatisch:

‘(i)rrueel is eigenlijk de onderscheiding tussen civielrechtelijk en strafrechtelijk ingrijpen: een kind, dat na ontheffing of ontzetting van zijn ouders jaren lang in een opvoedingsinrichting moet blijven is zijn vrijheid evenzeer kwijt als het kind, dat ter beschikking van de regering is gesteld.’⁵

Jeugdstrafrecht deskundige Schenk uit in 1935 wel kritiek op het feit dat strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen beide kunnen resulteren in een opname bij ‘Justitie’. Hij klaagt dat het dan vaak gaat om langdurige opnames omdat de civielrechtelijk geplaatste jongeren zodanig problematisch gedrag vertonen dat plaatsing in een tuchtschool nauwelijks effect had.⁶

De Bie schrijft in 1953 in zijn handboek *Kinderrecht* dat de kinderrechtster zich niet stoort ‘aan de min of meer scherpe grens tussen publiek- en privaatrecht’⁷ en dat nooit ernstig bezwaar is gerezen tegen ‘de combinatie van door de kinderrechtster op grond van een strafbaar feit tot plaatsing in een tuchtschool veroordeelden en de vastgezetenen’. Ter toelichting schrijft hij dat:

‘(...) het hoe langer hoe duidelijker (blijkt), dat het plegen van een strafbaar feit slechts een gequalificeerd wangedrag oplevert, terwijl het voorts best mogelijk is, dat van twee jongens, die beide heel wat op hun geweten hebben, waaronder ook feiten, die, indien vervolgd, tot een veroordeling zouden leiden, de een als gestrafte, de ander als vastgezette in dezelfde tuchtschool terecht komt. Dit hangt vaak van gans toevallige omstandigheden af, maar het is allerminst zo, dat de gestraften de verpleegden zijn, aan wie het meest te doen valt in de tuchtschool.’⁸

Anderen, zoals Hudig (1963), benadrukken juist wel het verschillende karakter van beide rechtsgebieden:

‘(h)et essentiële verschil tussen een civielrechtelijke ondertoezichtstelling en een strafvonnis is niet gelegen in de procedure, noch in de gerichtheid tot ouders of kind, noch in het al of niet punitief optreden. Het essentiële verschil voor het kind ligt in het al of niet vastkoppelen van de maatregel aan een bepaalde, duidelijk omschreven en vastgestelde gedraging.’⁹

Verderop schrijft zij dat de ondertoezichtstelling tot stand komt ‘naar aanleiding van een complex van feiten en omstandigheden, waaruit bedreiging met “zedelijke of lichamelijke ondergang” blijkt’. Bij het strafrecht is de vraag ‘straf of opvoeding?’ en bij het civiele recht is de vraag ‘is optreden gewenst wegens

5 Friedman-van der Heide 1946.

6 Schenk 1935, p. 8; Zie tevens Van Es & Hulzebos 2005, p. 9.

7 De Bie 1953, p. 1.

8 De Bie 1953, p. 227.

9 Hudig 1963, p. 414.

bepaalde gepleegde feiten of wegens bedreiging met morele gevaren?¹⁰ Wanneer nu welke route te kiezen? Hudig stelt voor om:

‘wanneer delinquent gedrag, waar het een symptoom is van een stoornis in ontwikkeling, die langdurige orthopaedagogische hulp of therapeutische behandeling vergt, of waar bij het onderzoek een situatie aangetroffen wordt, die justitieel ingrijpen rechtvaardigt, ook onafhankelijk van het gepleegde feit, de civielrechtelijke weg te kiezen’.¹¹

Zij signaleert dat beneden de 16 jaar steeds vaker wordt geopteerd voor civielrechtelijke afdoening:

‘(d)e kinderrechter kan, als een ondertoezichtstelling eenmaal is uitgesproken, praktisch alles bevelen, wat in het paedagogisch belang is van de pupil en is daarbij aan weinig vormen en termijnen gebonden. Dit heeft ertoe geleid, dat steeds meer in geval van misdrijf, vooral indien door jeugdigen onder 16 jaar gepleegd, van strafvervolging wordt afgezien om de eventueel noodzakelijke opvoedingshulp te verlenen met behulp van een civielrechtelijke ondertoezichtstelling’.¹²

Hoewel de samenhang tussen het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht voortdurend onderwerp van discussie is, is het praktische fenomeen van de samenplaatsing dat niet: gedurende de 20^e eeuw is van fundamentele kritiek op de samenplaatsing nauwelijks sprake. Om te kunnen begrijpen waar de samenplaatsing haar oorsprong vindt, moeten we terug naar de 19^e eeuw.

3.3 Prelude op de Kinderwetten

De rijke bovenlaag gaat zich in de eerste helft van de 19^e eeuw interesseren voor de ‘verheffing’ van het volk: met name specifieke groepen als gevangenen en jeugdigen trekken de aandacht van deze weldoeners.¹³ In diverse onderzoeken wordt de groeiende aandacht voor residentieel opvoeden in plaats van penitentiair opvoeden beschreven.¹⁴ Tussen 1800 en 1914 neemt de capaciteit

10 Hudig 1963, p. 415.

11 Hudig 1963, p. 417.

12 Hudig 1963, p. 410.

13 Bac 1998, p. 42; Zie ook Junger-Tas (1982) die spreekt van ‘filantropen’ (p. 16). Overigens is de goeude burgerij al veel eerder betrokken geraakt bij kinderen uit de onderkant van de samenleving, zie bijvoorbeeld het overzichtswerk *Wezen en Boeffes* (Groenveld, Dekker & Willemse 1997); en Junger-Tas 1982.

14 Dekker 1985. Leonards 1995. Zie ook Foucault (2010, p. 414 e.v) die ‘uitdijende kringen’ van gevangenschap signaleert waarbij ook buiten het strafrecht een penitentiaire techniek wordt gehanteerd. Zo beschouwd ‘(is) het verschil tussen de laatste instelling voor ‘correctie’, waarin men wordt opgenomen om de gevangenis te vermijden, en de gevangenis, waarheen men wordt gestuurd na een duidelijk omschreven overtreding, nauwelijks waarneembaar’ (p. 422). De uitdijende kringen leiden volgens hem uiteindelijk tot een

van de residentiële pedagogische wereld toe van 465 plaatsen naar ongeveer 12.000 plaatsen.¹⁵ Deze ontwikkeling is vrijwel geheel toe te schrijven aan het particulier initiatief.¹⁶ Rond 1850 worden de eerste gestichten opgericht met als doel om de verlaten en verwaarloosde jeugd te redden: in 1848 Zetten en in 1851 Hoenderloo en Nederlandsch Mettray (beide instellingen zijn tegenwoordig accommodaties voor gesloten jeugdhulp).¹⁷ Volgens Leonards is het duidelijk dat de doelgroep van deze gestichten dicht in de buurt van de groep criminele kinderen lag: 'het ging in essentie om *nog net niet criminele kinderen*'.¹⁸ De moderne doelstelling van die tijd was de zorg voor verwaarloosde kinderen; de zorg voor wezen die eeuwenlang het Nederlandse gestichtswezen had gedomineerd, werd als traditioneel gezien en verschoof meer naar de achtergrond.¹⁹

Op het terrein van civiele wetgeving gebeurt intussen weinig, het zal nog tientallen jaren duren voordat de overheid zich ging richten op kinderbeschermingswetgeving.²⁰ Wel is in de burgerlijke wet van 1838 een artikel gewijd aan de vastzetting van het kind, van wie het gedrag redenen tot misnoegen gaf. In art. 357 BW²¹ stond dat:

'normaliserende macht' (ook al gaat het ogenschijnlijk om hulp, genezing of verzorging) die het mogelijk maakt om 'gedisciplineerde individuen te fabriceren (p. 429). Voor een helder overzicht van het fenomeen van heropvoeding in de 19^e eeuw zie Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden 2010; Van Toorenburg 1918.

15 Leonards 1995, p. 52.

16 Bac 1998, p. 43; Stolp-Keuzenkamp 1984, p. 23; Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 21-22. Hierin worden diverse particuliere initiatieven beschreven zoals de oprichting van het Genootschap tot zedelijke verbetering van de gevangenis in 1823 en de Maatschappij tot opvoeding van weezen en andere minderjarigen in het huisgezin in 1874.

17 Junger-Tas 1984, p. 18. Voormalig gesticht Hoenderloo is een huidige accommodatie voor gesloten jeugdhulp, zie www.hoenderloo-groep.nl/pluryn. Voormalig gesticht Mettray (te Eefde) heet tegenwoordig Intermetzo, op de website valt te lezen dat Intermetzo samenwerkt met kinderen en jongeren die meervoudige, complexe problemen hebben aan hun toekomstperspectief (www.intermetzo.nl). Het voormalig gesticht te Zetten heeft een huidige bestemming als accommodatie voor gesloten jeugdhulp, zie www.ogheldring.nl. Nederlandsch Mettray is vernoemd naar een gelijknamige inrichting in het Franse Mettray die als voorbeeld diende. Foucault beschrijft het Franse Mettray als 'concretisering, of beter gezegd de institutionele profilering en als het ware de inwijding van een nieuw soort controle over individuen die zich verzetten tegen de disciplinerende normalisering – een controle die kennis en tegelijk macht is'. Hij analyseert dat 'het 'penitentiaire' niet langer een operatie (is) die een 'menselijke' rechtvaardiging of een 'wetenschappelijke' grondslag zoekt, maar een techniek die aangeleerd en overgedragen kan worden, en die aan algemene normen gehoorzaamt' (Foucault 2010, p. 412).

18 Leonards 1995, p. 52.

19 Leonards 1995, p. 53.

20 Een eerste overheidsinitiatief op het gebied van kinderarbeid is het zogenaamde 'Kinderwetje van Van Houten' uit 1874.

21 Voor alle wetsartikelen die in dit hoofdstuk aangehaald worden, geldt dat het om 'oude', niet meer actuele wetgeving gaat. Omwille van de leesbaarheid zal dat niet steeds worden aangegeven.

‘(w)anneer de vader gewichtige redenen van misnoegen heeft over het gedrag van zijn kind, kan de arrondissementsregtbank, op zijn verzoek en te zijnen koste, dat kind in verzekerde bewaring doen stellen, op zoodanige plaats als de regtbank, op voordragt des vaders, zal oordeelen te behooren’.²²

Van Toorenburg merkt in 1918 op dat deze maatregel meer het plezier van de vader diende dan het belang van een goede opvoeding omdat deze maatregel in het huis van bewaring ten uitvoer wordt gelegd.²³

Om deze maatregel iets beter te begrijpen, dienen we terug te gaan naar de Franse Revolutie. Ten tijde van de Franse Revolutie was het gezin ‘gedemocratiseerd’, wat wil zeggen dat de positie van vaders (voordien *puissance paternelle*) ter discussie werd gesteld.²⁴ In 1790 kwam een einde aan het recht van vaders om een ongehoorzaam kind op te laten sluiten. Voortaan moesten familieleden, in samenspraak met buren en kennissen, bemiddelen in conflicten tussen vader en kind. Als reactie op deze revolutionaire praktijk wilden de napoleontische juristen – de opstellers van de Franse *Code Civil* waarop het Nederlandse burgerlijk recht geënt werd – het ‘natuurlijke’ gezag van de gezinshoofden opnieuw verstevigen ten koste van de rechtspositie van vrouwen en kinderen. Om te beginnen kwamen er uitgebreide bepalingen voor de herinvoering van het vaderlijke voorrecht om ongehoorzame kinderen op te sluiten.²⁵

Op het terrein van strafwetgeving – welke onder de verantwoordelijkheid van de overheid viel; kindbeschermingsmaatregelen waren immers nog niet in beeld – zijn in de eerste helft van de 19^e eeuw voorzichtige veranderingen waarneembaar voor kinderen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen ‘gestraften’, kinderen die daadwerkelijk verantwoordelijk werden gehouden voor hun vergrijp en een straf kregen opgelegd en ‘opvoedelingen’, kinderen die naar het oordeel van de rechter zonder oordeel des onderscheids tegen de wet gezondigd hadden’. Art. 66 van de *Code Pénal* (1810) bepaalt dat de ter verbetering gedetineerde kinderen (de zogenoemde ‘opvoedelingen’) ondergebracht moeten worden in ‘verbeterhuizen’. Maar in de praktijk worden deze kinderen samen met volwassenen opgesloten in gewone gevangenissen,²⁶ ook nadat bij Koninklijk Besluit van 4 november 1821²⁷ bepaald wordt dat ‘(d)e veroordeelde kinderen, in alle bovengenoemde huizen zooveel mogelijk afgezonderd

22 Wattel 1896, p. 9; zie ook Van Toorenburg 1918. Foucault (2010) merkt op dat het recht van ouders om hun kinderen te laten opsluiten, illustreert dat het beginsel van de buitenstrafrechtelijke gevangenzetting in werkelijkheid nooit is verlaten (p. 414).

23 Van Toorenburg 1918, p. 15.

24 Foucault (2010) merkt op dat er een complete studie te wijden zou zijn aan de debatten ten tijde van de Franse Revolutie over het recht van ouders om hun kinderen te laten opsluiten (p. 414). Helaas is het van zo’n studie nog niet gekomen.

25 Zie Van der Burg 2009, p. 21.

26 Van der Aa 1890, p. 10.

27 Het koninklijk besluit van 4 november 1821 no. 16 houdende Organisatie der Gevangenissen, benevens vaststelling en invoering van eenen staat betreffende de voeding, kleding- en liggingstukken der gevangenen.

van de volwassen gevangenen worden gehouden' (art. 15). Tot aparte jeugd-gevangenis komt het pas in 1833 toen bij Koninklijk Besluit van 15 maart 1833²⁸ de gevangenis te Rotterdam uitsluitend werd aangewezen 'tot bewaring en verbetering van jeugdige veroordeelde gevangenen'.²⁹ Leonards benoemt dat de introductie van de jeugdgevangenis die aan de grote vlucht die de residentiële jeugdzorg nam vooraf ging, van grote invloed is geweest op de wijze waarop de residentiële jeugdzorg werd ingericht.³⁰ De overtuiging ontstaat dat:

'goed ontworpen heropvoedingsgestichten zowel veiligheid en geborgenheid zouden bieden als een ideaal trainings- en vormingsmilieu. Het gesticht lijkt bovendien niet alleen de beste oplossing voor jeugddelinquentie maar ook voor wezen, kinderen die verlaten waren, verwaarloosd werden, in armoede leefden en door de stad zwierven'.³¹

Justitie opent in 1854 het Huis van Verbetering en Opvoeding Alkmaar dat vanaf de Gestichtenwet van 1884 een Rijksopvoedingsgesticht heet.³² In 1860 worden in totaal 232 jeugdige gestraften opgenomen en dit aantal liep terug tot 3 in 1900. Het aantal opvoedelingen nam juist toe van 96 in 1860 tot 845 in 1900.³³

Verwaarloosde en misdadige kinderen complementair

Aan het einde van de 19^e eeuw worden de termen 'verwaarloosde kinderen' en 'criminele kinderen' steeds vaker samen in de mond genomen. In deze ontwikkeling is de voedingsbodem voor de samenplaatsing van strafrechtelijke en civielrechtelijke kinderen terug te vinden. Hierbij is ook belangrijk dat de gedachte dat de overheid ten aanzien van beide groepen een belangrijke rol diende te spelen om deze kinderen terug te brengen op het rechte pad aan kracht wint. Rond 1890 rijst een ernstige ontevredenheid op het hele gebied van verwaarloosde en misdadige jeugd.³⁴ Levy schrijft in 1894 over beide groepen dat:

'(m)en behoort te komen tot het klare inzicht, dat het strafwaardige kind als regel, niets is dan een species van een veel grooter geheel. Dat geheel heet: verwaarloosde,

28 Koninklijk Besluit van 15 maart 1833, nr. 108.

29 Zie voor een uitvoerige geschiedschrijving, Leonards 1995.

30 Leonards 1995, p. 55. Hij verwijst daarbij naar Dekker 1985 p. 320-321.

31 Junger-Tas 1984, p. 17.

32 Junger-Tas 1984, p. 18. 1857 wordt als beginjaar aangeduid (Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden 2010, p. 431). NB. De term 'verbeterhuis' kreeg in de negentiende en in het begin van de twintigste eeuw de betekenis 'opvoedingsinrichting voor jeugdige delinquenten, verbeteringsgesticht, tuchtsschool' (E. Sanders, 'Vergeten woorden', *NRC Handelsblad* 22 april 2005).

33 Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden 2010, p. 432.

34 Van Toorenburg 1918, p. 6 en p. 67 e.v.

zedelijk verlaten, in letterlijken en figuurlijken zin aan het eigen lot overgelaten kinderen.³⁵

Haafkens betoogt dat als algemeen bekend verondersteld mag worden dat de verwaarloosde kinderen van vandaag, de misdadige kinderen van morgen zijn³⁶ en Canes schrijft dat het verwaarloosde kind 'het depot (is), waaruit het strafwaardige wordt gerecruteerd'.³⁷ Van Toorenburg stelt dat de totstandkoming van de Kinderwetten werd gedreven door één doel: de bestrijding van misdaad: '(a)l zijn de artikelen in verschillende wetboeken ingelascht, zij vormen een geheel; het een vult het ander aan'.³⁸ In de memorie van toelichting wordt gesproken over een 'grote massa der kinderen, die behoefte hebben aan betere en meer zorgvuldige opvoeding'.³⁹ Bruning schrijft in haar proefschrift dat het tegengaan van jeugdcriminaliteit een belangrijke reden was om maatregelen van kinderbescherming in te voeren.⁴⁰ Bac zegt hierover: 'tegen de achtergrond van stijgende jeugdcriminaliteit, verschoof de aandacht langzamerhand naar het voorkomen van strafbare feiten, met name door de verwaarloosde opvoeding te bestrijding'.⁴¹ Weijers zegt in zijn afscheidsoratie dat de Kinderwetten vooral begrepen moeten worden tegen de achtergrond van de opkomende industrialisatie en urbanisatie (grote gezinnen in de stad) en het daarmee samenhangende armoedevraagstuk. Men gaat zich bekommeren om 'uitbuiting, om het omvangrijke gebruik van kinderarbeid, om het gebrek aan scholing en om de vaak miserabele omstandigheden waaronder kinderen opgroeiden'.⁴²

In 1895 verschijnt het geschrift *De verwaarloosde jeugd en de jeugdige misdadigers met betrekking tot onze Wetgeving* van Engelen.⁴³ Hierin wordt de samen-

35 Levy 1894.

36 Haafkens 1905, p. 18.

37 Canes 1905, p. 5-6. Zie ook De Vries & Van Tricht 1905, p. 23 e.v.

38 Van Toorenburg 1918, p. 71-72.

39 De Vries & Van Tricht 1905, p. 37.

40 Bruning 2001, p. 62.

41 Bac 1998.

42 Weijers 2016, p. 9-10. Weijers wijst tevens op de opkomende kindergeneeskunde, iets later gevolgd door de kinderpsychiatrie, alsook op het feit dat zoiets als een 'wereld van heropvoeding' was ontstaan. Vanuit deze wereld (waartoe ook het ontstaan van verenigingen voor kinderbescherming wordt gerekend zoals Pro Juventute (1896) en de Nederlandse Bond van Kinderbescherming (1899)) werd gepleit om ervoor te zorgen dat ouders hun problematische kinderen die in een gesticht 'heropgevoed' werden, niet zomaar weer konden terughalen als zij dit wensten.

43 Engelen 1895. Vergelijk de argumentatie van Engelen met de argumentatie van de Minister van Justitie Korthals in 2000 (*Handelingen II 1999-2000*, p. 4017-4060) die vrijwel geheel overeenkomt. Korthuis stelt: 'ik heb geprobeerd aan te geven dat wij eigenlijk te maken hebben met gelijksoortige groepen. [...] De ene groep wordt gezien als uitermate lastig en de ander groep is crimineel. Dat is inderdaad een onderscheid, al blijkt het in de praktijk niet zo groot te zijn. [...] Maar het soort jongeren en de problematiek waarmee zij te maken hebben gehad, komen overeen.'

plaatting van verwaarloosde en misdadige kinderen krachtig bepleit. Engelen stelt zichzelf de vraag of veroordeelde en niet-veroordeelde verwaarloosden, indien zij dwangopvoeding ondergaan, (moeten) worden gescheiden en zijn antwoord luidt:

‘(h)et nut van scheiding mag worden betwijfeld. Of een verwaarloosde wordt veroordeeld, hangt dikwerf slechts van het toeval af,⁴⁴ namelijk of hij gepakt wordt; eene veroordeeling is niet de reden, maar de aanleiding; niet-veroordeelden kunnen veel slechter zijn, dan zij die bijvoorbeeld een paar appels hebben gestolen, maar op wie daardoor de aandacht is gevallen. Indien nu gebrek aan opvoeding de grond is voor het plegen van een strafbaar feit, dan scheid men niet die twee categorieën, die beide aan opvoeding behoefte hebben.’⁴⁵

Buitenlandse deskundigen worden geciteerd om deze zienswijze kracht bij te zetten. In de meeste westerse landen lijkt scheiding van ‘veroordeelde en niet-veroordeelde verwaarloosden’ de minst verkieselijke optie. Zo wordt op de vergadering van de *Internationale Kriminalistische Vereinigung* in 1890 het besluit van niet-scheiding aangenomen. En op de vergadering van de Duitse Landsgroep in 1893 wordt geponeerd dat verwaarloosden soms veel meer werk geven dan de anderen, en dat hun invloed ‘meermalen slechter was dan die der anderen’.⁴⁶ Engelen citeert met instemming hoogleraar Prins die op het Congres te Antwerpen (1890) zegt: ‘ce qu’on appelle l’enfance coupable, c’est l’enfance abandonnée, parce que l’enfance abandonnée devient l’enfance coupable’.⁴⁷ Engelen laat ook een tegenstander aan het woord die – naar huidige maatstaven – een modernere visie aanhangt: Asschrot. Asschrott verwijst naar Engeland waar er onderscheid wordt gemaakt tussen ‘industrial schools’ die de verwaarloosden opnemen en ‘reformatory schools’ die zich meer richten op veroordeelden. Asschrott meent tevens dat disciplinaire voorschriften bij de ene inrichting milder kunnen zijn dan bij de andere. Zijn pleidooi gaat verloren in een menigte van stemmen die jeugdige misdadigers en verwaarloosde kinderen als één beschouwen. De bestemming van het verwaarloosde kind lijkt reeds vast te liggen: de misdaad. Vroegtijdig ingrijpen

44 Zie tevens de memorie van toelichting bij de Wet, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen: ‘(d)e twee categorieën, verwaarloosde en schuldige kinderen, die beide aan dwangopvoeding worden onderworpen zijn echter door het feit alleen der strafbare handeling niet voldoende gekenmerkt, want deze handeling is in vele gevallen niet meer dan een toevallig incident. Vandaar dat een nadere schifting, op ervaring gegrond mogelijk moet zijn en ten slotte de ver-deeling hierin haar beslag krijgt, dat de kinderen niet bijzonder verdorven, weerbarstig of gevaarlijk karakter aan den Staat, de overige aan particuliere zorg worden toebedeeld’ (220, 3-Algemeene beschouwingen).

45 Engelen 1895, p. 65-66.

46 Vergadering van de Duitse Landsgroep 1893, p. 404.

47 Engelen 1895, p. 67.

om verdere bewandeling van het slechte pad te voorkomen is dan ook gerechtvaardigd, desnoods met harde hand. Het pad naar de Kinderwetten lijkt in dit opzicht reeds geëffend. Tijdens de parlementaire behandeling van de Kinderwetten merkt minister Van der Linden op 'dat de Staat eerst tusschenbeide mag komen, wanneer gebleken is, dat het kind verkeerd wordt geleidt. [...] In zoover mag alleen van keeren, niet van voorkomen de rede zijn'. Een nobel principe, maar gelet op het geloof in de 'onomkeerbaarheid' van verwaarloosde kinderen richting de criminaliteit, lijkt preventief ingrijpen al heel snel gerechtvaardigd te zijn.⁴⁸

De samensmelting van verwaarloosde en misdadige kinderen lijkt een fysieke samenplaatsing dan ook met gemak te rechtvaardigen.

3.4 De Kinderwetten van 1905

In 1905 treden drie Kinderwetten in werking. Volgens velen kan de betekenis van deze wetten niet hoog genoeg worden aangeslagen.⁴⁹ Het gaat om deze drie wetten:

1. de Wet tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijke Wetboek omtrent de vaderlijke macht en de voogdij en daarmee samenhangende artikelen van 6 februari 1901, *Stb.* 1901, 62 (hierna: de Burgerlijke Kinderwet);
2. de Wet houdende wijziging in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspleging ten aanzien van jeugdige personen van 6 februari 1901, *Stb.* 1901, 63 (hierna: Kinderstrafwet);
3. de Wet houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen van 12 februari 1901, *Stb.* 1901, 64 (hierna: Kinderbeginselenwet). Deze wet werd nader uitgewerkt in het Kinderbeginselenbesluit van 15 juni 1905, *Stb.* 209.

De doelstelling van de wetgever bij de invoering van de Kinderwetten in 1905 is 'bestrijding van jeugdverwaarlozing en jeugdwangedrag; hulp bieden aan noodlijdende jongeren in plaats van hen te laten opgroeien tot misdadigers en dan te straffen'.⁵⁰

Het is klip en klaar dat de zorgbehoefte – of, beter gezegd, de hanteerbaarheid – van het kind leidend is bij de plaatsing, aanpak en bejegening. Pompe beschrijft in zijn oratie in 1928 hoe in het nieuwe kinderstrafrecht van 1901 'de vraag der toerekeningsvatbaarheid geheel is vervangen door de vraag,

48 Dekker 2007, p. 21.

49 Zie bijvoorbeeld Hazewinkel-Suringa 1989, p. 668; Dekker 2007, p. 14; Weijers 2006.

50 Wiarda 1974, p. 19. Zie ook Overwater (1930): '(d)e Kinderwetten kwamen tot stand, als weermiddel tegen de kinderverwaarlozing en de jeugdcriminaliteit, die in het einde der negentiende eeuw ontstellenden omvang had aangenomen' (p. 37).

welke de voor het kind beschikte behandeling is'. Deze ontwikkeling staat niet op zichzelf: hij signaleert dat ook in het commune strafrecht het belang van een doelmatige behandeling van de verdachte belangrijker is geworden dan de aansprakelijkheid van de verdachte.⁵¹

Een nadere schifting tussen verwaarloosde en schuldige kinderen zou volgens de regering als volgt gemaakt moeten worden:

'... en ten slotte de ver-deeling hierin haar beslag krijgt, dat de kinderen met bijzonder verdorven, weerbarstig of gevaarlijk karakter aan den Staat, de overige aan particuliere zorg worden toebedeeld'.⁵²

Handhaving van primaat bij het particulier initiatief

Het onderscheid tussen staatsopvoeding en particuliere zorg heeft dus weinig van doen met het onderscheid naar strafrechtelijke of civielrechtelijke titel maar met het uitgangspunt dat de uitvoering van de Kinderwetten primair door het particulier initiatief (voor het grote deel georganiseerd door notabelen uit confessionele kringen) ter hand wordt genomen. Alleen de 'moeilijkste' kinderen worden aan de Staat toevertrouwd.

Reeds in de 19^e eeuw is de basisstructuur gelegd dat bij de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke 'beschermingsmaatregelen' het particulier initiatief het primaat heeft, en pas indien nodig rijksinrichtingen hierin treden.⁵³ Er wordt bij de inwerkingtreding van de Kinderwetten een beroep gedaan op de bijzondere liefdadigheid van burgers. Het particuliere initiatief krijgt een stevige basis in de wet en subsidie wordt toegezegd (art. 15 Kinderbeginselenwet).⁵⁴ Overigens gaat het al snel om een subsidiëring van 100%, waardoor de onafhankelijkheid van het particulier initiatief afneemt.⁵⁵ Desalniettemin vormt het particulier initiatief ('burgerzin' volgens minister Van der Linden) een belangrijk uitgangspunt voor jeugdbescherming.

Niet alleen zijn particuliere inrichtingen als eerst aangewezen om kinderen op te nemen die geconfronteerd worden met een civielrechtelijke maatregel, kinderen konden hier ook op strafrechtelijke titel geplaatst worden. Dit hield in dat particuliere instellingen als eerste in aanmerking komen om jeugdigen die de maatregel tot terbeschikkingstelling (een nieuwe maatregel onder de

51 Pompe 1928, p. 23.

52 MvT bij de Wet, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen (220, 2-3).

53 Zie Jonker (2004) die schrijft dat tot de invoering van de Wet op jeugdhulpverlening in 1989 de rijksinrichtingen een subsidiaire taak hadden ten opzichte van het particulier initiatief.

54 Zie voor de wetsgeschiedenis inzake de wens om zelfs de schijn van staatsopvoeding te vermijden, De Vries & Van Tricht 1905, p. 47 e.v. Tevens werd staatstoezicht door deze financiering in de hand gewerkt en dat was wel nodig ook, zo bleek bijvoorbeeld uit de aan het licht gekomen wantoestanden in de weesinrichting te Neerbosch (Van Toorenburg 1918, p. 83).

55 Delfos & Doek 1982, p. 2.

Kinderstrafwet) van de regering opgelegd krijgen (jeugd-tbr) op te nemen.⁵⁶ Wanneer het kind reeds in een particuliere instelling verblijft en onder de Kinderstrafwet veroordeeld wordt, kan hij beter blijven waar hij reeds is:

‘indien het kind zich reeds bevindt in eene bijzondere instelling van weldadigheid, omdat zijne ouders van de ouderlijke macht zijn ontzet of ontheven, en niet blijkt dat eenig verzuim van de hoofden der inrichting, waarin het kind geplaatst is, bestaat er geenerlei drang om de leiding van particulieren door leiding van Staatsambtenaren te vervangen. Immers, ook in Staatsgestichten zullen overtredingen der strafwet wel evenmin geheel en al kunnen voorkomen worden. Het zal in dat geval integendeel om meer dan eene rede wenschelijk zijn dat de leiding, die het verwaarloosde kind tot dusver is ten deel gevallen, worde gecontinueerd.’⁵⁷

Samenvattend zijn rijksopvoedingsinrichtingen subsidiair ten opzichte van particuliere inrichtingen en van gezinnen waarin voogdijkinderen ook wel geplaatst worden. Wanneer kinderen zo verwaarloosd zijn dat zij in een gezin niet kunnen aarden, staan de poorten van het particuliere opvoedingsgesticht open.⁵⁸ Indien het kind zich ook daar ‘weerbarstig’ opstelt, wordt het naar het rijksopvoedingsgesticht gestuurd.⁵⁹ In de praktijk blijkt echter al snel dat in de particuliere sector weinig mogelijkheden en bereidheid worden gevonden om de moeilijkste groep jongeren op te nemen.⁶⁰

Kortom, reeds bij het ontstaan van de Kinderwetten is onduidelijk waar de scheidslijnen tussen het Kinderstrafwet en het de Burgerlijke kinderwet precies lopen, ook omdat de keuze tussen opvoeding in een staatsinstelling of in een instelling vanuit het particuliere initiatief zich weinig aantrekt van het onderscheid naar juridische titels.

Burgerlijke kinderwet

Sinds de invoering van de Kinderwetten in 1905 kent Nederland twee mogelijkheden om het gezag van een ouder te ontnemen, namelijk de ontheffing van (destijds alleen nog zonder verzet van de ouders) en de ontzetting uit de ouderlijke macht. De grond voor ontzetting is ingevolge art. 1:374a BW ‘mis-

56 Dit bleef bij de invoering van de Beginselenwet Kinderbescherming in 1965 gehandhaafd (art. 27 Bwk). Overigens gold deze wisselwerking tussen particuliere inrichtingen en rijksinrichtingen niet ten aanzien van jongeren die op strafrechtelijke titel in een tuchtschool waren geplaatst.

57 De Vries & Van Tricht 1905, p. 90. In 1965 werd de maatregel plaatsing in inrichting voor buitengewone behandeling (p.i.b.b.) in aanvulling op de jeugd-tbr ingevoerd. Later gingen deze twee maatregelen – zoals voorgesteld door de commissie Anneveldt in 1979 – samen op in de PIJ-maatregel (Bruning e.a. 2011, p. 9).

58 De Vries & Van Tricht spreken van kinderen ‘[...] voor wie de tucht in het ouderlijk huis geen voldoende dwang tot plichtsbetrachting is gebleken’ (De Vries & Van Tricht 1903, p. 291).

59 Groeneveld, Dekker & Willemse 1997, p. 345.

60 Doek & Drewes 1984, p. 262.

bruik van de ouderlijke magt of grove verwaarlozing van de verplichting tot onderhoud en opvoeding van een of meer kinderen (lid 1) of slecht levensgedrag (lid 2)'. De ontheffing van de ouderlijke macht kan uitgesproken worden op de grond 'dat hij (namelijk die haar uitoefent) ongeschikt of onmachtig is zijn pligt tot verzorging en opvoeding te vervullen'.⁶¹ Dekker schrijft dat '(h)et belang van het kind altijd de belangrijkste rechtvaardiging voor de voorgestelde wettelijke kindbeschermingsmaatregelen (vormde)'.⁶²

Deze maatregelen brengen met zich mee dat het kind uit het gezinsverband wordt weggehaald en heropgevoed moet worden in een inrichting. Juist het gezin wordt als bron van alle kwaad beschouwd, met het kind als slachtoffer daarvan. Hoe verder het kind van deze kwade invloed wordt gebracht, hoe meer resultaat er te verwachten valt. Knuttel schrijft dat wanneer de fout meer bij de ouders ligt, ontzetting de aangewezen reactie is en wanneer het kwaad meer bij het kind ligt, de strafrechtelijke maatregel ter beschikkingstelling aan de regering (tbr) voor de hand ligt. Uit zijn woorden valt op te merken dat de tbr en de maatregel van ontzetting dicht bij elkaar liggen: 'veelal heeft de slechte omgeving reeds een verderfelijken invloed gehad op het gestel of het karakter van het kind; dan is voor beide maatregelen grond'.⁶³ De ouderlijke macht is tot op zekere hoogte nog onaantastbaar en vormt de voornaamste reden voor de terughoudendheid om preventief in te grijpen in het belang van het kind ter voorkoming van verwaarlozing. Alleen wanneer de feiten duidelijk aantoonen dat van 'verwaarlozing' sprake was, kan repressief worden opgetreden.

Naast deze twee kindbeschermingsmaatregelen voorziet de burgerlijke kinderwet ook in de *correction paternelle*, die ook al terug te vinden was in de burgerlijke wet van 1838 (zie hierboven). De *correction paternelle* is een goed voorbeeld van een civielrechtelijke maatregel waarvan de doelstelling voornamelijk de tuchtiging van ongehoorzame kinderen is. Bij deze maatregel komt evident het primaat van de ouderlijke tucht naar voren.⁶⁴ Het voert te ver om van een kindbeschermingsmaatregel te spreken; niet het belang van het kind staat centraal maar de handhaving van het ouderlijk gezag. Art. 357 BW stelt het volgende ten aanzien van de *correction paternelle*:

'(w)anneer hij, die de ouderlijke macht uitoefent gewichtige redenen van misnoegen heeft over het gedrag van zijn kind, kan de Arrondissements-Rechtbank, op zijn verzoek en te zijnen koste na verhoor van het openbaar ministerie en van het kind, en na verhoor of behoorlijke oproeping van den andere der ouders, wanneer deze

61 Onder het vigerende recht zijn de ontheffing en de ontzetting van het ouderlijke gezag opgegaan in de gezagsbeëindigende maatregel (art. 1:266 BW).

62 Dekker 2007, p. 14.

63 Knuttel 1918, p. 62.

64 Bij totstandkoming van deze bepaling werd opgemerkt dat '(d)e ouders zijn er het naast aan toe om het kind te leiden en zoo nodig te straffen. Dit gezag hooghouden is ook een Staatsbelang' (De Vries & Van Tricht 1903).

de ouderlijke macht niet heeft verloren, dat kind voor een bepaalden tijd doen opnemen in eene voor dat doel bij de wet aangewezen Rijksinrichting’.

Ingevolge art. 4 lid 2 Kinderbeginselenwet wordt hiermee de tuchtschool bedoeld. Hier lijkt een inbreuk te worden gemaakt op het beginsel dat jeugdigen op strafrechtelijke titel in beginsel in een rijksinrichting worden geplaatst en jeugdigen op civielrechtelijke titel in beginsel in een particuliere inrichting.

Het is opvallend te noemen dat het kind in het kader van deze maatregel ook gehoord moet worden. Bij de ontheffing en ontzetting geldt deze verplichting niet.⁶⁵ De rechter heeft de taak om breed te onderzoeken of de ‘gewichtige redenen van misnoegen’ van dien aard zijn dat opname in een tuchtschool nodig is. Van Toorenborg ziet in deze maatregel al een flinke verbetering ten opzichte van de oude maatregel uit 1838:

‘(d)e bepalingen omtrent de tuchtiging van ongehoorzame kinderen, zoo gebrekkig te voren werden aan een grondige verbetering onderworpen. Teneinde zeker te zijn, dat er voldoende reden bestaat voor de *correction paternelle*, worden nu meerdere waarborgen geeischt.’⁶⁶

Volgens Van Toorenborg waren deze waarborgen vooral gelegen in de mogelijkheid dat de Staat de kosten voor haar rekening neemt en in het gegeven dat de bestemming voor deze kinderen al vast lag: de tuchtschool. Vroeger was dit het huis van bewaring, dus in de optiek van Toorenborg is wellicht begrijpelijk dat sprake was van een verbetering. De bekostiging door de Staat daarentegen, doet vreemd aan als rechtswaARBORG. Maar Van Toorenborg plaatst dit in het licht van het ‘nieuwe beginsel dat de staat heeft te zorgen voor het nieuwe geslacht’. Het wekt weinig verwondering dat de praktijk al snel uitwees dat de *correction paternelle* niet zelden oneigenlijk wordt toegepast; zeer waarschijnlijk werkte staatsbekostiging deze ontwikkeling verder in de hand. Sommige rechtbanken sturen kinderen op deze titel voor de duur van 2-4 jaar naar een tuchtschool, terwijl de tuchtscholen niet voor langdurige opvoeding en opleiding zijn bedoeld. Smeets schrijft dat:

‘civielrechtelijk geplaatsten opgenomen (worden) voor zeer lange termijnen, namelijk tot meerderjarigheid, en het komt voor, dat kinderen werden opgenomen voor termijnen van 2, 3, 4, 5 en 1 maal, zelfs voor 6 en 2 maal voor 7 jaren’.

Dat is lijnrecht in strijd met natuur en systeem der tuchtscholen, waarmee immers onder meer beoogd wordt om:

65 Bruning (2001) merkt ten aanzien van de ontheffing en ontzetting op dat niet het kind, maar de ouder centraal stond bij de beoordeling van de feiten die tot deze kindbeschermingsmaatregelen konden leiden (p. 46).

66 Van Toorenborg 1918, p. 82.

‘door een relatief korte, maar strenge reactie reclacitrante naturen tot rede te brengen in tegenstelling met de dwangopvoeding van het ter beschikking der Regeering gestelde kind gedurende een zeer langen termijn’.⁶⁷

Dit leidt ertoe dat de voorschriften rond deze maatregel reeds in 1909 worden gewijzigd. De termijnen voor de tenuitvoerlegging van de *correction paternelle* worden gelijk getrokken met de termijnen die voor een strafrechtelijke plaatsing in een tuchtschool golden; zes maanden voor kinderen onder de veertien jaar en één jaar voor kinderen boven de 14 jaar (zie art. 27bis Kinderstrafwet waarin dezelfde termijnen worden gehanteerd ten aanzien van strafrechtelijke jongeren).⁶⁸

Kinderrechter Overwater noemt de burgerlijke kinderwet een zeer ingrijpende wijziging van de verhouding tussen ouders en kinderen en uit zijn woorden valt op te maken dat hij de burgerlijke kinderwet tezamen met de strafrechtelijke kinderwet als tandemconstructie beschouwt. Via de burgerlijke wet kan preventief opgetreden worden tegen jeugdcriminaliteit.⁶⁹

Kinderbeginselenwet

De Kinderbeginselenwet regelt het gestichtsleven in tuchtscholen, rijksinrichtingen en particuliere instellingen. Dat de inwerkingtreding van de Kinderwetten zo lang op zich laat wachten, wordt voornamelijk veroorzaakt door de bouw van vijf nieuwe tuchtscholen die de tenuitvoerlegging van de nieuwe kinderwetten mogelijk moeten maken.⁷⁰ Voor de opzet en de werkwijze van al deze gestichten zijn in de Kinderbeginselenwet regels vastgesteld.⁷¹ Kort en goed was hun taakstelling: ‘(k)inderen, die dreigen op te groeien tot maatschappelijk gevaarlijke elementen, te vervormen tot bruikbare krachten der samenleving’.⁷²

In art. 5 Kinderbeginselenwet wordt de doelgroep van de tuchtscholen als volgt omschreven: de tuchtscholen zijn bestemd, behalve tot opnemning van hen, wier plaatsing aldaar door de strafrechter is bevolen, ook tot opnemning der kinderen bedoeld bij de artikelen 357 en 442 van het Burgerlijk Wetboek.⁷³ Dit zijn de kinderen voor wie een ‘strenge tucht’ noodzakelijk wordt geacht: de *correction paternelle*.⁷⁴

Het belang van de persoonlijke vrijheid van kinderen is ondergeschikt in de Kinderwetten van 1905 en dit blijkt wel heel sterk uit de Kinderbeginselen-

67 Smeets 1930.

68 Van Hamel 1924.

69 Overwater 1930, p. 37.

70 Weijers & Liefwaard 2007a.

71 De Vries & Van Tricht, 1907, p. 502-541.

72 De Vries & Van Tricht 1910, p. 2.

73 De Bie 1953, p. 223.

74 De Vries en van Tricht 1907, p. 17.

wet.⁷⁵ De rechtspositie – als er al sprake is van een ‘positie’ – van civielrechtelijk geplaatsen komt in de beginjaren van de Kinderwetten exact overeen met die van strafrechtelijk geplaatsen.

Tuchtscholen

Art. 1 Beginselenbesluit (1905) bepaalt dat er in Nederland vijf tuchtscholen moeten zijn.⁷⁶ In 1907 bevinden zich ongeveer 150 jongens in de drie gestichten voor jongens die gereed waren en ongeveer 15 meisjes verblijven in het gesticht in Zeist.⁷⁷ In de daaropvolgende jaren neemt het gebruik van staatszorg gestaag toe; in 1911 bedraagt de totale populatie ongeveer 200 kinderen en in 1922 zijn er 690 plaatsen in rijksinrichtingen.⁷⁸

Tuchtscholen zijn hoofdzakelijk gericht op kortdurende disciplineren.⁷⁹ De parlementaire geschiedenis is schimmig over de precieze bestemming van tuchtscholen. De doelstelling van de tuchtschool wordt in de memorie van toelichting als volgt omschreven:

‘bestemd om den jeugdigen veroordeelde te gewennen met krachtige hand aan de noodwendigheid zich aan anderer bevelen te onderwerpen en om hem te doen gevoelen, dat overtreding der zedelijke orde niet alleen schuldbesef medebrengt, maar dat ook de overheid, geroepen om de orde te handhaven, de macht heeft om aan die overtreding gevolgen te verbinden, waarvan het onaangename ruimschoots tegen den last der gepleegde handeling opweegt.⁸⁰

Haafkens benadrukt dat een strafrechtelijke titel geen vereiste is om een tuchtschool geplaast te worden:

75 Zie Van Toorenburg (1918): ‘(i)n de Kinderwetten moet het recht op persoonlijke vrijheid van den minderjarige wijken voor dat van den staat om hem – desnoods zijns ondanks – tot een goed staatsburgers op te voeden’ (p. 71).

76 Eén tuchtschool is bedoeld voor meisjes (Zeist) en vier tuchtscholen zijn voor jongens: (in Velzen, Breda, Nijmegen en Haren) (Haafkens 1905, p. 11).

77 Van Toorenburg 1918, p. 78.

78 Van Toorenburg 1918, p. 78. Het is overigens niet duidelijk op welke titel deze kinderen geplaast waren.

79 Zie Van Hamel (1924, p. 150): ‘(h)are bestemming is, door betrekkelijk korte vrijheidsberoving in gestrengte tucht, onder kundig toezicht het kind in ‘t gareel te brengen waar ouders of voogden niet toe in staat waren’.

80 De Vries & Van Tricht 1905, p. 10-11. Op 1 juli 2011 trad een gewijzigde Beginselenwet Justitiële Jeugdinstellingen (hierna: Bjj) in werking. Een van de consequenties hiervan was dat het tot dan toe gemaakte onderscheid tussen opvang- en behandelinstellingen kwam te vervallen. De eerste tuchtscholen kunnen gezien worden als de voorloper van wat later ‘opvanginstellingen’ genoemd worden en rijksopvoedingsinstellingen zijn de latere ‘behandelinstellingen’.

‘(m)en begrijpe dus goed, dat er nog geen misdrijf of overtreding door de Overheid behoeft geconstateerd te zijn en vervolgd te worden, om jeugdige personen in eene tuchtschool te brengen’.⁸¹

Ondanks dat, staat het strafkarakter voorop voor iedere jongere, ongeacht zijn juridische titel: ‘tuchtscholen (zijn) strafplaatsen waar het kind onder goede leiding en strenge tucht zijne straf ondergaat’.⁸² Het karakter van de tuchtschool sluit goed aan bij het tuchtigende karakter van de *correction paternelle*. Als disciplinemaatregel en als onderdeel van het regime kunnen jeugdigen tijdelijk in een afzonderingsvertrek worden geplaatst. Ook strengere straffen kunnen dan nog volgen, zoals het verstrekken van water en brood in plaats van het gewone voedsel, de opsluiting in een cachot en de gewone sluiting in de boeien.⁸³

Rijksopvoedingsgestichten

De rijksopvoedingsgestichten zijn ouder dan tuchtscholen. Zoals gezegd werden bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht op 1 september 1886 de oude huizen van verbetering en opvoeding omgevormd tot rijksopvoedingsgestichten.

Rijksopvoedingsgestichten zijn bedoeld voor langdurige heropvoeding; residentiële dwangopvoeding waarbij de populatie minderjarigen evenals de tuchtschool bestaat uit civiel- en strafrechtelijk geplaatste jongeren.⁸⁴ In art. 4 lid 1 Kinderbeginselenwet wordt de bestemming van rijksopvoedingsgestichten aldus omschreven:

1. ‘tot opneming van ter beschikking van de regering gestelde minderjarigen;
2. Tot opneming van de voogdijkinderen, die onder voogdij van een instelling staande wegens hun “verdorven of weerbarstig karakter” opname voor een zekere tijd in een gesticht nodig hebben.’⁸⁵

Van der Aa omschrijft de doelstelling en doelgroep van de rijksopvoedingsgestichten als volgt:

‘de algehele vorming of vervorming van personen in den voor opvoeding geeignenden leeftijd, en wel van personen, die, hetzij verwaarloosd of gedegeneerd, achterlijk of kwaadwillig, verondersteld worden daarvoor het minst ontvankelijk te zijn’.⁸⁶

81 Haafkens 1905, p. 3-4.

82 Haafkens 1905 p. 19.

83 Art. 10 Kinderbeginselenwet; Haafkens 1905, p. 14-15.

84 Uit Beijerse & Boendermaker 2008, p. 142.

85 De Bie 1953, p. 226.

86 Van der Aa 1930, p. 21.

Kinderen die daar op civielrechtelijke titel geplaatst worden, beschrijft Haafkens als volgt:

‘... totaal verwaarloosden, uit hen, wier natuurlijke verzorgers hun plicht van op te voeden geheel hebben verzuimd, (...). Deze kinderen zijn het slachtoffer van sociale omstandigheden (...) Een dwangopvoeding is voor dezulken noodig, niet als straf, maar als een weldaad voor den verwaarloosde, die anders spoedig met de gevangenis zou kennis maken.’

Bij aanvang van de Kinderwetten waren de meeste gestichten ‘sombere’ inrichtingen. De nijpende toestand in Alkmaar, wordt door Klootsema beeldend beschreven:

‘(m)eer in het bijzonder moesten de dubbele ijzeren kooien het ontgelden (die voor dag- en nachtverblijf dienden, teneinde zodoende uitvoering te geven (...), dat de nieuw ingekomenen voor hoogstens een maand in afzondering verpleegd moesten worden’.

Op 8 december 1906 zegt de minister toe een geheel nieuw gesticht te gaan bouwen.⁸⁷

Tuchtregime

In *Van ijzeren vuist naar zachte hand?* wordt door Delicat gedetailleerd beschreven hoe het er in de rijksopvoedingsgestichten van 1901 tot 1961 aan toe ging. Ten aanzien van het tuchtregime merkt hij op dat:

‘... wettelijk vastgestelde disciplinaire straffen en prestatiebeloningen waren bedoeld om gedwee gedrag af te dwingen. Dit tuchtregime werd tekens gerechtvaardigd met een verwijzing naar de oorzaak van de ontsporing der pupillen. [...] De gedragsproblemen van pupillen rechtvaardigden een sterk vrijheidsbeperkende en sterk op de naleving van gestichtsregels gerichte behandeling.’⁸⁸

Een voorbeeld van dit strenge tuchtregime is de praktijk van eenzame opsluiting die werd geregeld in de Kinderbeginselenwet, zowel als onderdeel van het regime als disciplinaire straf. Hoe het er in de praktijk precies aan toe ging, valt lastig te achterhalen: gestichtsdirecteur Klootsema schrijft in 1924 dat hij in de afgelopen 25 jaar vrijwel nooit relletjes onder de jongens heeft meegemaakt. Ook schrijft hij dat er sinds 1914 geen disciplinaire straffen meer worden toegepast in De Kruisberg te Doetinchem.⁸⁹

87 Klootsema 1924, p. 392.

88 Delicat 2001, p. 222.

89 Klootsema 1924, p. 413.

Differentiatie

In de praktijk van het gestichtsleven speelt externe classificatie – meer dan juridische titel – zoals gezegd een belangrijke rol. Rond het ontstaan van de Kinderwetten hield dit vooral in dat pupillen verdeeld worden naar gelang leeftijds-, opleidings- en opvoedingsaspecten.⁹⁰ Een belangrijke promotor hiervan is Klootsema die in zijn belangrijke werk *Misdeelde kinderen* deze gedachte verder uitwerkte.⁹¹ Vooral bij de organisatie van de rijksopvoedingsgestichten speelde dit idee een grote rol; rijksopvoedingsgestichten kregen een eigen, onderscheiden bestemming.⁹² Het rijksopvoedingsgesticht in Alkmaar (voormalig huis voor Opvoeding en Verbetering) krijgt te maken met vier soorten pupillen en verschaft ons een beeld bij de samenplaatsing in die tijd: (1) aanvankelijke opname en observatie van tbr-jongeren; (2) opname en observatie van jongeren van wie voorwaardelijk ontslag was ingetrokken; (3) kinderen die na ontzetting of ontheffing blijf gaven van een weerbarstig karakter; en (4) opname van rijksopvoedelingen uit rijksgestichten die wegens onhandelbaarheid ter psychiatrische observatie of bijzondere disciplinaire behandelingen werden overgeplaatst, hiermee werden vooral ‘tuchtelozen’ en ‘achterlijken’ bedoeld.⁹³ Aan de hand van het criterium van herkomst wordt beoordeeld of het kind in een land- en tuinbouw rijksopvoedingsgesticht geplaatst zou moeten worden of een vakopleiding in een ander ambacht waarmee de pupillen het gunstigste toekomstperspectief hadden bij een terugkeer in de maatschappij.⁹⁴

Terecht optimisme na 25 jaar?

Dekker beschrijft hoe er na 25 jaar Kinderwetten voornamelijk tevredenheid heerste, de bundel *25 jaar kinderwetten* noemt hij dan ook het ‘verslag van een successtory’: ‘er werden nauwelijks vraagtekens geplaatst bij de effecten van het zo drastisch uit elkaar halen van ouders en kinderen’.⁹⁵ Het lijkt erop dat de bedenkers van de Kinderwetten hoge verwachtingen koesteren van residentiële tucht en dwangopvoeding. Men ziet zichzelf als ware kindbeschermers en strijders voor het welzijn van gestichtskinderen.⁹⁶ In de woor-

90 Delicat 2001, p. 30.

91 Klootsema 1904, p. 128.

92 De Vries & Van Tricht 1905, p. 23.

93 De Vries & Van Tricht 1905, p. 62.

94 Van Toorenburg 1918, p. 72.

95 Dekker 2007.

96 Voor een duiding van de eerste 25 jaar naar de Kinderwetten, zie het overzicht van Visser (1930) die in de eerste 25 jaar van de Kinderwetten vijf periodes onderscheidt: (1) begintijdperk, een tijd van nieuwe wijn in oude zakken. Nieuwe idealen die binnendringen in het opvoedingswezen; (2) reorganisatie. ‘Gebroken werd met de methode van massale opvoeding, ingevoerd het groepssysteem, waardoor gelegenheid geboden werd tot betere en meerdere individuele behandeling (tot aan het uitbreken van de eerste wereldoorlog); (3) tijdperk van abnormale groei, overbevolkte gestichten. Een moeilijke tijd waarin ‘het loflied der vorige periode verstomde’; (4) daling van de gestichtsbevolking. Rijkszorg wordt

den van Klootsema: ‘hetgeen een reddingswerk is bij uitnemendheid’.⁹⁷ En Koolen schrijft dat:

‘(d)uizenden en duizenden kinderen zijn in den loop dezer 25 jaren op grond van de kindervetten onttrokken aan het milieu, waarin zij tot dan verkeerden; meestal leerden zij daar niet veel goeds; had de Overheid niet ingegrepen, dan zou er zoo goed als niets van hen zijn terecht gekomen’.⁹⁸

Een nuchtere constatering van Dekker in 2007 laat zien dat de motieven niet geheel altruïstisch van aard waren:

‘(d)e kinderbescherming, met name de residentiële, werd al spoedig een snelgroeiende onderneming. In 1915 verbleven in circa 110 kindertehuizen, zowel voor verwaarloosde als criminele kinderen, 12.156 kinderen. Dat zijn er, in de eeuw van het kind, meer dan twee maal zoveel als volwassenen in gevangenissen.’⁹⁹

Van der Lans spreekt van een ‘archipel van heropvoedingsgestichten’.¹⁰⁰

Hoe verging het uithuisgeplaatste kinderen in de periodes die daarop volgden? Dekker biedt een handzaam overzicht: na 50 jaar was er een mengeling van kritiek en vertrouwen waarneembaar. En bij de uithuisplaatsing van het kind werd aan de rol van de ouders aanzienlijk meer waarde gehecht dan in de begintijd van de Kinderwetten. In de jaren 70 was sprake van crisis en ontreding, zelfs kinderbescherming *an sich* was onderhevig aan twijfel. Rond 1980 bepleiten gedreven kinderrechtexperts zoals Jaap Doek, Miek de Langen en Matzy Rood-de Boer meer aandacht voor de rechten van kinderen. In de jaren 90 signaleert Dekker een voorzichtig herstel van het vertrouwen in kinderbeschermingsmaatregelen alsmede grotere rechtsbescherming voor ouders en kinderen (denk hierbij aan de inwerkingtreding van het IVRK).¹⁰¹ Deze in het kort geschetste periodes zullen hierna één voor één de revue passeren, toegespitst op de regelingen voor (gesloten) uithuisplaatsingen die elkaar in de tijd opvolgen.

ingekrompen. ‘...rijkszorg, die nu eerst zuiver vertoonen gaat het aanvullend karakter, haar bij de Kinderwetgeving toebedeeld; en (5) tijd van de problemen: (1) opvoeding der psychopathische elementen (2) het probleem der vakopleiding (p. 100-101). Visser merkt terzijde op dat tuchtschool en rijksopvoedingsgesticht bezig zijn naar elkander toe te groeien.

97 Klootsema 1924.

98 Koolen 1930, p. 2.

99 Dekker 2007, p. 14.

100 Van der Lans 2016, p. 16.

101 Dekker 2007, p. 14-18.

3.5 1922: de ondertoezichtstelling en de komst van de kinderrechter

In het handboek van Pitlo wordt over de eerste periode van de Kinderwetten geschreven dat:

‘(h)et lossnijden van een kind van zijn natuurlijke achtergrond in de praktijk vele ongewenste gevolgen met zich (bleek) te brengen, welke minstens even zwaar moesten wegen als het eventuele positieve effect dat een dergelijke definitieve uithuisplaatsing zou kunnen opleveren’.¹⁰²

Ontheffing en ontzetting zijn in sommige situaties ‘paardemiddelen’ en na ongeveer twintig jaar met deze maatregelen gewerkt te hebben, blijkt een dringende behoefte te bestaan aan een nieuwe maatregel van kinderbescherming. Dat wordt de maatregel van ondertoezichtstelling, bedoeld voor preventief, opbouwend werk in het gezin. Ingrijpen in de ouderlijke macht door middel van deze maatregel is mogelijk sinds de Wet van 5 juli 1921 (in.w.tr 1 november 1922, *Stb.* 544). De wet spreekt van kinderen die zodanig opgroeien dat zij met zedelijke of lichamelijke ondergang worden bedreigd. Een zeer ruime rechtsgrond en dat vindt ook Overwater:

‘(e)en zeer ruime wettelijke formulering biedt gelegenheid tot daadwerkelijke kinderbescherming in haast onbeperkte schakeering, tot een aantasting van het ouderlijk gezag, waarvan men bij de voorbereiding der wet geen voorstelling heeft gehad.’

Hier liggen gevaren die reëel zijn gebleken. Wel acht hij de gezinsvoogdij die samen met de kinderrechter verantwoordelijk is voor de uitvoering ‘een winst voor de kinderbescherming en zou zij in het wettelijk stelsel niet gemist kunnen worden’.¹⁰³

Wettelijke bepalingen voor ondertoezichtstelling in combinatie met uithuisplaatsing
Met de komst van de ondertoezichtstelling in 1922 wordt de *correction paternelle* afgeschaft. In plaats daarvan komt de plaatsing tot tuchtiging (ook wel ‘vastzetting’ genoemd) die wordt geregeld in art. 373n BW waarin wordt bepaald dat de rechter het kind afhankelijk van de leeftijd maximaal zes maanden of een jaar (dezelfde termijnen als bij de *correction paternelle*) in de tuchtschool kan laten opnemen.¹⁰⁴ Het verschil met de *correction paternelle* is dat de plaatsing tot tuchtiging alleen in combinatie met een ondertoezichtstelling mogelijk is. De ouderlijke macht wordt hiermee verder aan banden gelegd; ouders kunnen niet langer zelf om een plaatsing in een tuchtschool verzoeken. Toch lijkt de

102 Pitlo 1989.

103 Overwater 1930, p. 40.

104 De maatregel leent zich niet voor lik-op-stuk-beleid omdat de maatregel niet bij voorraad uitvoerbaar is (art. 373n lid 1 BW; Doek 1972, p. 83).

correction paternelle in de vorm van een plaatsing tot tuchtiging niet ver weg, al is het nu de gezinsvoogd die hiertoe het initiatief neemt.¹⁰⁵

Art. 373m BW voorziet in de mogelijkheid om onder toezicht gestelde kinderen voor de periode van maximaal drie maanden in een observatiehuis te plaatsen. Bij voorkeur in een particuliere residentiële instelling, maar ook de rijksopvoedingsinrichtingen konden hiervoor gebruikt worden.¹⁰⁶ Daarnaast blijft art. 4 Kinderbeginselenwet gehandhaafd waaruit blijkt dat ‘weerbarstige’ voogdijkinderen in een rijksopvoedingsgesticht kunnen worden opgenomen. Het lijkt erop dat de vastzetting alleen in tuchtscholen ten uitvoer gelegd kan worden. In 1930 wordt geschreven dat:

‘(d)e tuchtschool naar haren aard en opzet het best geschikt (is) voor de onder toezicht gestelde elementen, die zich ondanks den gezinsvoogd nog blijven misdragen en dus een hevige, maar relatief korte reactie nodig hebben.’¹⁰⁷

De kinderen die met een observatiemaatregel te maken kregen, alsmede voogdijkinderen die in gezinnen en particuliere instellingen niet gehandhaafd konden worden, zijn op de rijksopvoedingsinrichtingen aangewezen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om kinderen op grond van deze maatregelen in een gezin te plaatsen: ‘(i)ndien een kind werkelijk bijzondere tucht behoeft, schijnt daarvoor eene inrichting of een gesticht aangewezen’.¹⁰⁸ Doek haalt De Bie’s stelregel aan dat van de maatregelen van vastzetting en observatie ‘zoo min mogelijk gebruik moeten worden gemaakt’.¹⁰⁹

Een nieuw ambt: de kinderrechter

Tevens werd met dezelfde wet een nieuw orgaan in het leven geroepen: de kinderrechter.¹¹⁰ Hij zal een sleutelfiguur worden binnen het kinderrecht. Bruning stelt dat de kinderrechter vooral nodig is om de ondertoezichtstelling toe te passen: ‘(d)e civielrechtelijke ondertoezichtstelling staat op de voorgrond en de kinderrechter is nodig om deze nieuwe maatregel toe te passen’.¹¹¹ De Jongh signaleert in zijn lezing bij de aanvaarding van het ambt als kinder-

105 Doek 1972, p. 49 en p. 83.

106 Doek 1972 vindt het opmerkelijk dat de observatie kan plaatsvinden in dezelfde soort inrichtingen waarin ook de vastzetting kan worden ondergaan (p. 65).

107 Smeets 1930.

108 Zie Doek 1972, p. 53.

109 Doek 1972, p. 84. Doek wijst tevens op een beschikking van De Bie uit 1924 waarin staat dat vastzetting ‘steeds het karakter van tijdelijkheid moet dragen (...) maar niet gegeven is om langs dezen weg een middel in handen te krijgen, waardoor ontzetting of ontheffing van ouders of voogd ware te ontgaan’ (Doek 1972, p. 85, onder verwijzing naar Rb. Rotterdam 5 januari 1924. Overigens propageert een kinderrechter uit Assen (Cluysenaer) juist om waar nodig de ondertoezichtstelling te gebruiken als brug naar de ontzetting; zie Doek 1972, p. 85, vt.nt. 58).

110 Zie Bac 1998.

111 Bruning 2001, p. 82.

rechter gehouden op St.-Nicolaasdag (5 of 6 december) 1922 het volgende beginsel in de kinderrechtspraak:

‘dat het kind door officieus of officieel patronaat, al dan niet versterkt door eene voorwaardelijke veroordeling, aangevuld door een of meer voorgeschreven levensregels, zoolang als maar eenigszins mogelijk is, gelaten moet worden in zijn oude omgeving en het slechts in de uiterste gevallen overgeplaatst moet worden naar een Gesticht of andere inrichting. Zoolang mogelijk thuis, onder moeders vleugels en slechts naar het groote Tehuis, indien dit noodzakelijk is en zulks in het welbegrepen belang van het kind niet kan worden vermeden.’¹¹²

In de praktijk echter, lijkt men niet te schromen om de ruimte die gelegen is in de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling te benutten.

De rechtsgrond van de ondertoezichtstelling

Het is een ironische speling van het lot dat de ondertoezichtstelling onder andere in het leven is geroepen om een kind beter *in* het gezin te kunnen helpen,¹¹³ maar dat het aantal uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling al spoedig een hoge vlucht neemt. Naast de vormen ‘observatie’ en ‘vastzetting’ beginnen gezinsvoogden – zonder tussenkomst van de kinderrechter – er toe over te gaan om zelf uithuisplaatsingen te initiëren in pleeg- of kostgezinnen.¹¹⁴ Veel vaker dan bedoeld door de wetgever, wordt de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling toegepast. In de eerste jaren na de wetwijziging nemen zowel aantal als duur van de uithuisplaatsingen sterk toe. Zo loopt het verblijf in een tuchtschool krachtens art. 373m of 373n BW vrij snel op van twee tot vier maanden naar 12 à 14 maanden.¹¹⁵ In het jaar 1932 verschijnt een rapport van de Commissie Welters waarin wordt voorgesteld om de artikelen 373m en 373n BW buiten werking te stellen bij wijze van bezuinigingsmaatregel.¹¹⁶ Midden jaren dertig neemt het aantal civielrechtelijk geplaatste jongeren in tuchtscholen en rijksopvoedingsinrichtingen juist weer af.¹¹⁷ Het aantal uithuisplaatsingen stijgt wel, wat verklaard kan worden door een stijging van het aantal uit huis geplaatste kinderen in particuliere instellingen en wellicht ook als gevolg van een veranderde instelling van kinderrechters die gehoor geven aan De Bie’s oproep om ‘zoo spaarzaam mogelijk’ gebruik te maken van de maatregelen van vastzetting en observatie.¹¹⁸ Overwater meent dat terughoudendheid van de kinderrechter

112 De Jongh 1923, p. 156-157.

113 Pitlo 1989, p. 507.

114 Delfos & Doek 1982, p. 97.

115 Doek 1972, p. 84.

116 Doek 1972, p. 92; Bruning 2001, p. 105, vt.nt. 86.

117 Boendermaker & Uit Beijerse 2008.

118 De Bie stuurt een Rondschriften op 19 juli 1932. Dit is opgetekend in de dissertatie van Doek (1972, p. 94).

nodig zal zijn in het bijzonder wat betreft de ondertoezichtstelling van oudere minderjarigen.¹¹⁹

Overwater erkent dat diep in de verhouding tussen ouders en kinderen kan worden ingegrepen. Hij vermoedt zelfs dat dit ingrijpen door elke nieuwe wetwijziging gemakkelijker gemaakt wordt.¹²⁰ De constatering die daarop volgt, doet verrassend modern aan:

‘(o)ok al wordt de rechtmatigheid, de noodzakelijkheid van diep ingrijpende beslissingen erkend, toch zal men nimmer uit het oog mogen verliezen, dat men in zaken van kinderbescherming steeds uiterst teere belangen tegen elkaar zal moeten afwegen en dat men bij het behartigen van de belangen der kinderen toch ook steeds met de ouders rekenings zal moeten blijven houden’.¹²¹

Hij lijkt de combinatie van een ruime rechtsgrond in combinatie met een gedegen belangenafweging (mogelijk gemaakt door diezelfde ruime rechtsgrond) te appreciëren. Zo beargumenteert hij in 1937 dat moeilijk opvoedbare minderjarigen ook onder de ruime rechtsgrond van de ondertoezichtstelling geschoven kunnen worden:

‘wanneer de verhouding tusschen ouder en kind zoo scherp is geworden, dat de ouder meent dat het in een tuchtschool behoort te worden opgenomen, er dan stellig grond is ook aan te nemen, dat het kind met zedelijken of lichamelijken ondergang wordt bedreigd’.¹²²

Lamers schrijft in 1942 dat de grondslagen van de Kinderwetten van destijds nog vrijwel onaantastbaar zijn. Het belangrijkste beginsel in het burgerlijk kinderrecht acht zij dat de onaantastbaarheid van de ouderlijke macht is gebroken.¹²³ Met de komst van de kinderrechtster¹²⁴ en de ondertoezichtstelling werd deze macht verder aan banden gelegd. Maar regulering van de ontstane praktijk – ruime toepassing van de ondertoezichtstelling met een uithuisplaatsing – vraagt om een herziening van het civiele jeugdrecht.

119 Overwater tijdens een buitengewone algemene vergadering van de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming over de op handen zijnde bezuiniging op 8 oktober 1932 (zie Doek 1972, p. 94-95).

120 Overwater 1930, p. 45.

121 Overwater 1930, p. 45.

122 Overwater 1937.

123 Lamers 1942, p. 69 en p. 114.

124 Bac (1998) is kritisch op deze ‘ruil’. De rol van de kinderrechtster is zeer paternalistisch ingekleed en de ‘staatsvader’ neemt de rol over van de ‘wettelijke vader’.

3.6 De jaren 40 en 50: twee belangrijke wetswijzingen omtrent de uithuisplaatsing

Al in 1936 wordt het initiatief genomen om het civiele jeugdrecht te herzien. De regeling van uithuisplaatsing wordt verder ingekaderd om ongelimiteerd gebruik van de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing tegen te gaan. De gronden voor gedwongen ontheffing worden aangevuld, zodat de ondertoezichtstelling weer zijn oorspronkelijke karakter – een lichte maatregel – terug zou krijgen. De combinatie ondertoezichtstelling/uithuisplaatsing zou te vaak gebruikt worden voor gevallen waarin ontheffing een meer geëigende optie was.¹²⁵ Tevens wordt voorgesteld om de oude *correction paternelle* weer in te voeren. Maar dit voert volgens kamerleden van de Vaste Commissie te ver:

‘alles wat men met deze *correction* wil bereiken, kan ook worden bereikt langs den weg der ondertoezichtstelling en dan op beter wijze. Stelt men het kind onder toezicht, dan kan immers eerst observatie worden toegepast ... bij de *correction* daarentegen heeft wel vastzetting plaats, doch is geen observatie mogelijk’.¹²⁶

Blijkbaar gaat observatie aan vastzetting vooraf. Verder hebben de Commissieleden oog voor het tuchtigende karakter van de *correction paternelle* dat voorbij gaat aan de belangen van het kind:

‘(het) kan vooral voor de ouders, doch ook voor den kinderrechtter, verleidelijk zijn naar dit middel te grijpen in plaats van het kind onder toezicht te stellen. De ouders behoeven dan geen inmenging van een gezinsvoogd te dulden; de rechter behoeft zich niet in te spannen om een geschikten gezinsvoogd te vinden en telkens in overleg met hem na te gaan, wat het belang van het kind eischt’.¹²⁷

In de discussie is blijkbaar oog voor de rechtsbeschermende rol die de gezinsvoogd vervult als buffer tussen het kind en de rechter.¹²⁸ De minister van Justitie plaatst in het kader van deze discussie nog de opmerking dat vastzetting in het kader van de ondertoezichtstelling pas na enige tijd toegepast kan worden. Want onmiddellijke vastzetting hoort niet bij het karakter van de ondertoezichtstelling.¹²⁹ Het voorstel om de *correction paternelle* opnieuw in te voeren, wordt vanwege grote weerstand bij kinderrechtters en kinderbeschermingsorganisaties te elfder ure in 1946 ingetrokken alvorens de nieuwe wet

125 Zie Bruning 2001, p. 134.

126 *Kamerstukken II*, 1938/39, Bijlagen 43, 1 (voorlopig verslag), p. 7.

127 *Kamerstukken II*, 1938/39, Bijlagen 43, 1 (voorlopig verslag), p. 7.

128 Overigens blijkt uit een enquête onder gezinsvoogden, gehouden in 1941 op initiatief van kinderrechtter Knuttel dat een meerderheid van inrichtingsdirecteuren voorstand is van meer contact met de gezinsvoogd (zie Doek 1972, p. 109).

129 *Kamerstukken II*, 1939/40, Bijlagen, 55, 1 (MvA), p. 6.

op 10 juli 1947 ingevoerd wordt.¹³⁰ Ook wanneer het kind niet langer thuis te handhaven is, kan een ondertoezichtstelling worden ingezet. Bruning merkt op dat de ondertoezichtstelling die gepaard gaat met vastzetting veelal wordt toegepast bij oudere minderjarigen van wie de ouders meestal instemmen met een uithuisplaatsing.¹³¹

Onder de nieuwe wet van 1947 kan de vastzetting van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in een tuchtschool¹³² nog maar éénmaal verlengd worden voor de duur van zes maanden. De gedachte hierachter is dat:

‘... (d)e onbepaalde verlengingsmogelijkheid het gevaar op(levet) dat de vastzetting zal onttaarden, eenerzijds in een duurzame opvoeding, samengaande met vrijheidsberoving, en anderzijds in een onttrekking van den minderjarige aan zijn ouders, hetgeen niet past in het kader der ondertoezichtstelling’.¹³³

Dat *vrijheidsberoving* expliciet wordt benoemd, is een nieuw geluid. Uithuisplaatsing als uiterste noodzaak is vaak te berde gebracht; nu lijkt het inzicht dat deze vorm van uithuisplaatsing tevens vrijheidsbeneming met zich mee brengt, door te breken. Eind jaren dertig wordt al gewezen op het probleem dat jongeren, op een leeftijd waarop hij in de normale situatie een grotere zelfstandigheid en verantwoordelijkheid begint te verwerven, in de gestichtsoopvoeding juist precies omgekeerd in vrijwel alle opzichten in hun zelfstandigheid en verantwoordelijkheid worden beknot.¹³⁴ De Bie definieert vrijheidsbeneming zeer ruim als hij zegt dat:

‘(...) vrijheidsbeneming plaats(heeft) als een minderjarige in een inrichting wordt opgenomen, hetzij deze van rijkswege of door een ander wordt beheerd onverschillig of de opname gebaseerd is op een civiel- dan wel strafrechtelijke bepaling’.¹³⁵

De Bie schrijft dat het onderscheid tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking thans niet heel duidelijk meer is door de toegenomen variatie in regimes.¹³⁶

130 Wet van 10 Juli 1947, *Staatsblad* no. H 232, houdende wijziging van de bepalingen betreffende het kinderrecht, voorkomende in het eerste boek van het Burgerlijk Wetboek, en in verband daarmee wijziging en aanvulling van de andere boeken van dat Wetboek, alsook van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en van andere wetten, *Staatsblad* no. H 232.

131 Bruning 2001, p. 120.

132 Art. 17 van het Koninklijk Besluit van 3 maart 1948, S. I 88 noemt de tuchtscholen als de in de eerste plaats aangewezen inrichtingen voor het ondergaan van de vastzetting. Overigens wordt de vastzetting bij voorraad uitbaar (*Kamerstukken II 1936/37*, Bijlagen, 387, 3, p. 70 en 77).

133 *Kamerstukken II 1936/37*, Bijlagen, 387, 3.

134 Weijers & Liefwaard 2007a, p. 176 (zij halen hierbij Mulock- Houwer (1939) aan die de pubertijd ‘de zorgelijkste tijd’ tijdens de gestichtsoopvoeding noemde).

135 De Bie 1953, p. 218.

136 De Bie 1953, p. 218.

Groeiend aantal uithuisplaatsingen na de Tweede Wereldoorlog

Alle inspanningen van de wetgever ten spijt, wordt toch de ondertoezichtstelling na de tweede wereldoorlog steeds vaker uitgesproken en in de woorden van De Langen '(worden) op deze titel steeds meer jeugdigen uit huis geplaatst en zo van hun vrijheid beroofd omdat dat in hun belang noodzakelijk geacht werd (...), gebaseerd op zeer vage rechtsgronden'.¹³⁷ In *Vijftigduizend kinderen roepen om hulp* wordt de noodklok geluid over overvolle gestichten na het einde van de Tweede Wereldoorlog.¹³⁸ Desondanks zet deze opmars door. Eén van de redenen hiervoor is dat men in de vijftiger jaren zeer optimistisch is over de behandelingsmogelijkheden van jeugdigen binnen het kader van de ondertoezichtstelling en het vertrouwen in strafrechtelijke sancties afneemt. Ook wordt er fundamenteeler nagedacht (vooral onder aanvoering van Mulock Houwer) over groepsdynamica en verantwoord pedagogisch handelen in de inrichting. Mulock Houwer stelt zelfs voor dat het kinderstrafrecht beter afgeschaft kan worden:

'(n)odig is een wet die dit verbiedt. De civielrechtelijke behandeling geeft niet alleen een grotere vrijheid van handelen, is niet alleen soepeler, maar maakt het bovenal mogelijk de behandeling van kinderen en jeugdigen in een paedagogische sfeer te houden. (...) De tuchtscholen zouden in mindere mate die klanten krijgen, welke gezien hun leeftijd en de aard hunner moeilijkheden, daar niet thuis horen. Opvoedkundig beschouwd zouden we over de gehele linie slechts een winst boeken'.¹³⁹

De commissie Wiarda zal deze visie later van de hand wijzen.¹⁴⁰

De commissie Overwater (1951) vindt dat een duidelijke schifting tussen groepen kinderen noodzakelijk is, zodat werkelijk ieder in een inrichting komt, die voor hem geschikt is.¹⁴¹ Deze opmerking geldt vooral de aanbeveling om naast de tbr-maatregel een andere maatregel in te voeren (dit werd later de maatregel voor plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, de pibb). Dit wijst erop dat in toenemende mate wordt nagedacht over een optimaal aanbod dat aansluit op verschillende zorgbehoeftes, maar dit aanbod beperkt zich tot een onderscheid naar verschillende strafrechtelijke maatregelen.

De Langen schrijft niet zonder ironie dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de grootte van het optimisme over behandeling en de inzet ervan.¹⁴² Dit optimisme valt samen met een toename in het aantal ondertoezichtstellingen gecombineerd met een uithuisplaatsing. Werden er in de jaren dertig nauwelijks kinderen op civielrechtelijke titel uit huis geplaatst, het beeld

137 De Langen 1967, p. 19.

138 Mulock Houwer, Grewel & Friedman-Van der Heide 1946.

139 Mulock Houwer 1946, p. 11-12.

140 Commissie Wiarda 1971, p. 142. Ovigens wijst de Commissie ook het idee van één jeugdministerie van de hand.

141 Commissie Overwater 1951, p. 10.

142 Mulock Houwer 1946, p. 22.

verandert drastisch in de naoorlogse jaren en de jaren vijftig. Dekker schrijft dat de ondertoezichtstelling haar hoogtepunt rond 1950 beleefde, 16,7 kinderen per 10.000 zijn onder toezicht gesteld.¹⁴³

Populatie van de tuchtscholen en rijksinrichtingen in 1953

In 1950 zijn er van de oorspronkelijke vijf tuchtscholen twee tuchtscholen over. In het handboek van De Bie uit 1953 wordt een gedetailleerd overzicht verschaft van de opbouw van de populatie in de staatsinrichtingen. Volgens zijn overzicht bevinden zich op 1 januari 1953 44 jongens en 46 meisjes in tuchtscholen. Van de in totaal 44 jongens was de helft van hen geplaatst op civielrechtelijke titel, namelijk op grond van art. 1:372b BW (ondertoezichtstelling met bevel tot vastzetting). Voor bijna alle meisjes die in een tuchtschool geplaatst zijn (89,1%), geldt dat zij hier op civielrechtelijke titel verbleven. 17 van hen zijn op grond van art. 1:372a BW geplaatst (ondertoezichtstelling ter observatie), 18 meisjes op grond van art. 1:372b BW (ondertoezichtstelling met bevel tot vastzetting) en zes meisjes op grond van art. 16 Kinderbeginselenwet (de zogenoemde 'moeilijke' voogdijkinderen).¹⁴⁴ In de rijksopvoedingsgestichten verblijven op 1 januari 1953 324 jongens. Op dat moment zijn er drie rijksopvoedingsgestichten voor jongens met een capaciteit van in totaal 482 plaatsen. Van de totale populatie van 324 jongens zijn 24 jongens geplaatst op grond van art. 16 Kinderbeginselenwet. Zeven jongens zijn op grond van art. 1:372a BW geplaatst, 31 jongens op grond van art. 1:372b BW en 10 jongens op grond van art. 1:371 BW. Tevens worden in de overzichtstabel zeven jongens genoemd, die 'aan de voogdijraad zijn toevertrouwd'. In totaal waren 79 jongens (24,4% van de totale populatie) op civielrechtelijke gronden in een rijksopvoedingsgesticht geplaatst. Op 1 januari 1953 is er één rijksopvoedingsgesticht voor meisjes (De Hunnerberg te Nijmegen) waar zich in totaal 60 'pupillen' bevonden van wie 41 op civielrechtelijke gronden geplaatst waren (68,3%). In acht gevallen ging het om voogdijpupillen die op grond van artikel 16 Kinderbeginselenwet geplaatst waren. Vier meisjes zijn op grond van art. 1:372a BW geplaatst en 29 meisjes op grond van art. 1:372b BW. Van de in totaal 518 geplaatste jeugdigen in alle rijksinrichtingen, verblijft een substantieel deel – 205 kinderen – daar op civielrechtelijke titel.

Ingrijpende wetswijzing ten aanzien van uithuisplaatsingen in 1956

Als reactie op het fors stijgende aantal uithuisplaatsingen na de oorlog en de onduidelijkheid over de vraag of de ondertoezichtstelling kan worden gebruikt bij problematisch gedrag waarbij falend ouderschap niet zozeer voorop staat, krijgt de combinatie ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing (niet langer slechts gekoppeld aan een observatieplaatsing of een tuchtschoolplaatsing)

143 Dekker 2007; Zie over dit optimisme ook Dimmendaal 1998, p. 261.

144 De Bie 1953, p. 260. Vergelijk met de beschrijving van Boendermaker & Uit Beijerse 2008, p. 49.

in 1956 voor het eerst een eigen rechtsgrond.¹⁴⁵ Een uithuisplaatsing kan worden toegepast 'indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind noodzakelijk is' (art. 263 lid 1 BW). Aparte, reeds bestaande bepalingen voor een observatieplaatsing en een tuchtschoolplaatsing blijven in de wet staan.

Tot 1956 kan een uithuisplaatsing alleen worden uitgesproken in geval van een observatieplaatsing of tuchtschoolplaatsing, waarbij tot op dat moment duidelijke wettelijke criteria ontbraken. In de nieuwe wet wordt de 'gewone' uithuisplaatsing aan een maximale termijn van twee jaar gebonden¹⁴⁶ – behoudens in uitzonderingsgevallen in de wet omschreven: (1) voor de categorie van minderjarigen van 18 jaar of ouder is verlenging van de uithuisplaatsing zonder restrictie mogelijk;¹⁴⁷ (2) minderjarigen van 13 tot 18 jaar kunnen langer uit huis geplaatst worden wanneer de Raad voor de Kinderbescherming dit verzoekt indien dit voor de voorzetting van hun opleiding nodig is; en (3) bij noodzakelijkheid bij een behandeling van medische aard.¹⁴⁸

Ten tweede is belangrijk dat de wetswijziging van 1956 een einde maakte aan de relatieve macht van gezinsvoogden om een uithuisplaatsing op eigen houtje te realiseren en wordt de tussenkomst van de kinderrechter noodzakelijk om de combinatie ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing gedaan te krijgen.¹⁴⁹ Hoewel dit in zekere zin als rechtsbescherming kan worden gezien, uit De Langen kritiek op de verregaande bevoegdheden die de rechter zijn toebedeeld bij de tenuitvoerlegging van de ondertoezichtstelling.¹⁵⁰

145 Wet van 20 juli 1955, *Stb.* 323, houdende wijziging van de bepalingen betreffende de ondertoezichtstelling.

146 Deze maximale termijn van twee jaar wordt bij de wetswijziging in 1995 weer losgelaten. Per 1 januari 2015 geldt dat als een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing twee jaar of langer heeft geduurd, het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing van de gecertificeerde instelling vergezeld moet gaan van een advies van de Raad voor de Kinderbescherming met betrekking tot de verlenging (art. 1:265j lid 3 BW).

147 Men dient zich hierbij te realiseren dat pas op 1 januari 1988 de meerderjarigheidsgrens wordt verlaagd van 21 naar 18 jaar (Wet van van 1 juli 1987, *Stb.* 333, tot verlaging van de leeftijd waarop volgens het Burgerlijk Wetboek de meerderjarigheid wordt bereikt).

148 Hiermee wordt voornamelijk op de behandeling van psychiatrische behandelingen gedoeld (Bruning 2001, p. 132).

149 Wel wordt het amendement van Zeelenberg aangenomen dat er geen toestemming van de kinderrechter voor een uithuisplaatsing nodig is indien de ouders daartoe zonder bezwaar van de gezinsvoogd overgaan (*Kamerstukken II 1956/55*, 3583, 9 (ingezonden op 17 juni 1955)).

150 De Langen 1973, p. 173.

3.7 DE JAREN 60 – JAREN 90: TELEURSTELLINGEN, KINDERRECHTENDISCOURS EN ZWAARDER BEVEILIGDE INRICHTINGEN

Wetswijziging in 1965

Bij de wijziging van de Kinderbeginselenwet in 1965 wordt de lengte van de uithuisplaatsing wanneer die ten uitvoer wordt gelegd in een tuchtschool, verder verkort van 18 maanden tot zes maanden (1:372b BW).¹⁵¹ De termijn wordt daarmee gelijk getrokken met de termijn die bij de herziening van het jeugdstrafrecht was gaan gelden voor jeugddetentie.¹⁵² Hoewel het vanaf 1965 niet meer mogelijk is om kinderen jonger dan 12 jaar op strafrechtelijke titel in een inrichting te plaatsen, geldt deze regel niet in het civiele recht. Met name dit onderscheid zou aan het begin van de 21^e eeuw discussie oproepen.

De strafrechtelijke ondertoezichtstelling

De strafrechtelijke ondertoezichtstelling (1922-1995) illustreert hoezeer het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht verweven zijn, maar ook hoe ongemakkelijk deze relatie is. In 1922 is de strafrechtelijke ondertoezichtstelling in het jeugdstrafrecht opgenomen als bijkomende maatregel en na de herziening van het jeugdstrafrecht in 1961 kan de strafrechtelijke ondertoezichtstelling ook zelfstandig opgelegd worden.¹⁵³ Hoewel de ondertoezichtstelling in het strafrecht op dezelfde wijze fungeert als in het civiele recht, moet bij oplegging ervan een relatie met het strafbare feit aanwijsbaar zijn.¹⁵⁴ Hazewinkel-Suringa (1989) geeft een voorbeeld:

‘(a)ls een minderjarige een onbenullige verkeersovertreding begaat en zich bovendien (toevallig) ook in een hem bedreigende gezinssituatie bevindt die ondertoezichtstelling wettigt, zal, als er geen enkele relatie tussen delict en die toestand bestaat, geen (strafrechtelijke) ondertoezichtstelling mogelijk zijn. Dan zal de kinderrechter, die als *omnis homo* switchend tussen civiel- en strafrecht soms iets heeft van een kameleon, de civiele versie moeten kiezen. In 1982 had de Commissie Anneveldt in haar eindrapport aanbevolen om de toch al teruglopende strafrechtelijke ondertoezichtstelling af te schaffen. Ten eerste omdat het wenselijk werd geacht om civielrecht en strafrecht als gescheiden domeinen te zien en daarnaast zou de maatregel met te weinig rechtswaarborgen zijn omgeven en werkt zij rechtsongelijkheid in de hand doordat de maatregel niet van toepassing kan worden geacht op jeugdigen die onder voogdij van een instelling staan.¹⁵⁵ Sinds de wetswijziging

151 Wet van 9 november 1961, *Stb.* 403, tot vaststelling van een nieuwe Beginselenwet voor de Kinderbescherming en daarmee verband houdende wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek.

152 Wet van 9 november 1961, *Stb.* 402, tot herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht, i.w.tr. 1 juli 1965.

153 Doek & Drewes, 1984, p. 317-319.

154 Hazewinkel-Suringa 1989, p. 689.

155 Commissie Anneveldt 1982.

in het jeugdstrafrecht per 1 september 1995 maakt de strafrechtelijke ondertoezichtstelling niet langer deel uit van het rechtssysteem.¹⁵⁶

Teleurstellingen en wantrouwen ten aanzien van gestichtsoopvoeding

Mulock Houwer schrijft in 1970 dat het verschil met 1900 is dat men er toen van overtuigd was dat de beste hulp voor het kind was om de banden met ouders te verbreken, wier invloed als asociaal of ongunstig werd beschouwd. In 1970 daarentegen, 'zijn we door schade en schande wel wijzer geworden'.¹⁵⁷ Men raakt teleurgesteld in de opbrengsten van justitiële kinderbescherming en in de jaren 60 en vooral de jaren 70 namen de niet-justitiële hulpverleningsmogelijkheden voor ouders en kinderen in problematische opvoedingssituaties toe.¹⁵⁸ Daarnaast begon men ook te twifelen aan het nut van gestichtsoopvoeding. De werkgroep Gestichtsdifferentiatie oordeelt hard over het pedagogisch klimaat in de inrichtingen.¹⁵⁹ Sinds de jaren 60 en vooral in de jaren 70 loopt het aantal kinderen dat in residentiële setting geplaatst wordt, terug. Ter overdenking van vijftig jaar ondertoezichtstelling en kinderrechter schrijft Slagter:

'(m)en versta mij niet verkeerd, een tehuisplaatsing is een nare zaak, is vaak ook geen juiste oplossing. Zij behoort daarom slechts plaats te vinden als er beslist op geen andere wijze hulp verleend kan worden.'¹⁶⁰

Het ultimatum remedium beginsel lijkt aan kracht te winnen. En Dane spreekt van een 'gezond wantrouwen' tegenover het functioneren van de kinderbescherming waarbij plaatsing in een tehuis niet langer werd beschouwd als panacee voor alle problemen die zich rond kinderen en in gezinnen konden voordoen. Daarnaast wint de proactieve hulpverlening van het maatschappelijk werk terrein ten opzichte van de veelal reactieve maatregelen van de kinderrechtster.¹⁶¹ Ook is men bang voor 'lichtvaardige' plaatsingen in inrichtingen.¹⁶² Als andere mogelijke oorzaak voor deze terugloop, noemt Junger-Tas het heersende gevoel van teleurstelling over de effecten van de inrichtingsbehandeling.¹⁶³ Kinderbeschermingsinstanties besluiten om zo min mogelijk kinderen in inrichtingen te plaatsen.

156 Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 528. In de MvT valt te lezen dat de strafrechtelijke ondertoezichtstelling beter vermeden kan worden omdat de kinderrechtster zodoende meer het karakter van een strafrechtster krijgt (*Kamerstukken II 1998/99*, 21 327, 3, p. 9-10).

157 Mulock Houwer 1970.

158 Delfos & Doek 1982, p. 7.

159 Werkgroep Gestichtsdifferentiatie 1957.

160 Slagter 1972, p. 13.

161 Dane 2006, p. 155.

162 Hoefnagels, Mulock Houwer & Keizer 1971, p. 29.

163 Junger-Tas 1984, p. 2.

'(W)aar geen werkelijke effecten op toekomstig gedrag van kinderen konden worden aangetoond, en waar het om een zozeer ingrijpende maatregel gaat, is het wijs om zich terughoudend op te stellen.'¹⁶⁴

Maar duidelijke aanwijzingen dat met semi-residentiële of ambulante hulp betere resultaten geboekt worden dan met residentiële hulpverlening zijn er ook niet. In 1988 wordt een enquête gehouden onder jongeren in residentiële instellingen, die verwerkt wordt in het rapport *Wel geplaatst, maar... Een eerste verkenning van het verschijnsel moeilijk plaatsbare jongeren en de daarmee samenhangende capaciteitsproblemen in de residentiële hulpverlening*.¹⁶⁵ Plaatsing van deze groep jeugdigen is een reëel probleem: jongeren worden vaak in 'verkeerde' inrichtingen geplaatst. Hierbij speelt mee dat jongeren vaker in 'zwaardere' inrichtingen werden geplaatst dan strikt noodzakelijk is en ook 'zwaarder' dan oorspronkelijk de bedoeling is.¹⁶⁶ Het is met name de ruime toepassingspraktijk waartegen bezwaar wordt gemaakt en niet zozeer tegen de ruime bevoegdheidscheppende bepalingen zelf.¹⁶⁷

Een pleidooi voor een sterkere rechtspositie van het kind, voor wie de beginselen uit het commune recht ook zouden moeten gelden, wordt in de jaren 70 gevoerd door De Langen. In haar proefschrift levert ze kritiek op centrale en in haar ogen veel te machtige positie van de kinderrechter:

'de objectiviteitseis is teruggedrongen door het uitgangspunt van de gespecialiseerde rechter (...) Ook ontbreekt het door de ruime rechtsgronden voor het ingrijpen, die voor velerlei subjectieve interpretatie vatbaar zijn, veelal aan materiële waarborgen voor objectiviteit'.¹⁶⁸

Men name is zij fel gekant tegen de zwakke rechtspositie van jongeren die van hun vrijheid beroofd worden:

'(h)et legaliteitsbeginsel impliceert onder andere, dat justitiële instanties in de voorbereidende fase een jeugdige niet van zijn vrijheid mogen beroven op andere dan op wettelijke gronden en nooit omdat zij menen dat het in zijn belang is of dat hij straf verdiend heeft'.¹⁶⁹

Helemaal wanneer het gaat om vrijheidsberoving in het kader van de ondertoezichtstelling, hekelt ze de verregaande bevoegdheid van de kinderrechter omdat die in zou druisen tegen het legaliteitsbeginsel: 'hij (kan) ambtshalve

164 Junger-Tas 1981, p. 34.

165 Van der Laan 1989.

166 Van der Laan 1989, p. 6. Zie bijv. Van Teeffelen (1990) die het plaatsgebrek bij uithuisplaatsingen in het kader van een ondertoezichtstelling aan de orde stelt.

167 De Langen 1990, p. 289; De Ruiter 1972, p. 16.

168 De Langen 1973, p. 235.

169 De Langen 1973, p. 235.

op geen andere grond dan dat hij dat nodig oordeelt beslissen tot een uithuisplaatsing'.¹⁷⁰

De Langen is heel stellig in haar overtuiging dat de uithuisplaatsingspraktijk zich slecht verhoudt met het legaliteitsbeginsel. De gronden om iemand uit huis te plaatsen kunnen naar willekeur worden ingevuld en de jeugdige heeft hiertegen weinig verweer. De eigen positie van de jeugdige wordt steeds meer een onderwerp van debat en ook gaat het kinderrechtendiscours doorwerken in de nationale rechtspraktijk.

Kinderrechtendiscours

De noodzaak tot een versterking van de rechtspositie van de minderjarige krijgt vanaf de jaren 70 steeds meer aandacht.¹⁷¹ De Langen bijvoorbeeld benadrukt het belang van een eigen rechtspositie voor de jeugdige en meent dat een rechtvaardige procedure het best kan worden gewaarborgd door een 'serieuze rechtsbijstand tijdens de procedure en tijdens de uitvoering'.¹⁷² Ze hekelt de magere rechtswaarborgen waarmee vrijheidsbeneming¹⁷³ op civielrechtelijke gronden omkleed is:

'(...) terwijl de jeugdige verdachte in het strafproces nog bepaalde rechtswaarborgen heeft, kan een jeugdige in een civiele procedure op zeer triviale gronden en zonder gelegenheid tot tegenspraak van zijn vrijheid beroofd worden, wanneer van overheidswege geoordeeld wordt, dat deze vrijheidsbeneming in het belang van zijn verzorging en opvoeding zal moeten geschieden. De civiele procedure gaat nog steeds van de veronderstelling uit, dat de overheidsinstanties kunnen bepalen, welke maatregel in het belang van de jeugdige genomen zal moeten worden.'¹⁷⁴

Daarom stelt zij voor dat jeugdigen in alle gezagszaken worden bijgestaan door een advocaat.¹⁷⁵

Het EVRM gaat in deze periode een rol van betekenis spelen en is tevens van belang in kwesties waarbij op civielrechtelijke basis de vrijheid van minderjarigen ontnomen wordt:

'(h)et uitgangspunt [*van art. 5 lid 1, aanhef en sub d EVRM, MJ*] is dus vrijheid van jeugdigen en inbreuk op die vrijheid "met het doel in te grijpen in zijn opvoeding" en zal door de overheid duidelijk gemotiveerd moeten worden. De rechter zal

170 De Langen 1973, p. 235.

171 Zie Bruning 2011, p. 137 e.v.

172 De Langen 1973, p. 240-241.

173 Ze beroept zich onder meer op het argument van Slagter dat ziet op het karakter van vrijheidsbeneming in een civiele procedure: 'Maar is de verplichting om afstand te doen van zijn eigen omgeving en te verblijven in een door de rechter aangegeven tehuis niet ook een beperking van vrijheid, die de vrijheidsbeneming dichter nadert, naarmate het kind zelf het met die plaatsing minder eens is?' (De Langen 1973, p. 207-208).

174 De Langen 1973, p. 240-241.

175 De Langen 1973, p. 206.

hiervoor duidelijke wettelijke en materiële gronden moeten hebben en het motief, dat het belang van de jeugdige dit eist, een motief dat thans steeds weer moet dienen ter legitimatie van het justitieel ingrijpen, is onvoldoende.¹⁷⁶

Voor wat betreft de interne rechtspositie van de jeugdige in de inrichting is van belang te vermelden dat de Kinderbeginselenwet uit 1901 vervangen wordt door de Beginselenwet voor de kinderbescherming.¹⁷⁷ Deze dient ertoe regels te stellen omtrent de tenuitvoerlegging van maatregelen en straffen, welke ingevolge de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen. In de systematiek van deze wet is nog steeds het primaat van de particuliere instellingen, dat reeds in de 19^e eeuw is ontstaan, terug te vinden. De Langen haalt stevig uit naar de zeer mager geregelde rechtspositie die voor het kind in de inrichting gold:

‘(i)n het penitentiaire recht voor jeugdigen is de rechtspositie van jeugdigen al heel slecht: er wordt totaal niet uitgegaan van of rekening gehouden met eventuele rechten van deze jeugdige gedetineerden. Hoewel de rechtspositie van volwassen gedetineerden al veel te wensen over laat, is er voor hen nog een beroep op een commissie van toezicht mogelijk. Jeugdige gedetineerden zijn echter geheel overgeleverd aan het over hen heersende regime zonder enige beroepsmogelijkheid tegen bijvoorbeeld interne tuchtmaatregelen of overplaatsingen’.¹⁷⁸

In de rechtspositie van jeugdigen die in inrichting verblijven, komt enige verbetering wanneer de Beginselenwet voor de Kinderbescherming in 1982 grondig wordt herzien.¹⁷⁹ Maar De Langen blijft scherp in haar oordeel (1990) over de manier waarop de overheid – over de hele linie – kan ingrijpen door middel van kinderbeschermingsmaatregelen:

‘(s)amenvattend kan gezegd worden, dat de vooronderstellingen bij de totstandkoming van de kindervetten nog steeds bestaan, dat wil zeggen dat het belang van het kind overheidsinterventie in het gezin legitimeert en in concreto door de rechter vast te stellen is; dat de mogelijkheden voor de overheid om in te grijpen in het gezin gedurende deze eeuw alsmaar toegenomen zijn; (...) dat de betreffende kinderen in deze procedures slechts object van zorg zijn; dat van de rechter niet

176 De Langen 1973, p. 239.

177 Wet van 9 november 1961, *Stb.* 1961, 403.

178 De Langen 1973, p. 142.

179 Wet van 6 mei 1982, *Stb.* 273 tot wijziging van de Beginselenwet voor de kinderbescherming ten aanzien van de rechtspositie van in rijksinrichtingen voor kinderbescherming. De regeling van de disciplinaire straffen wordt herzien, afzondering kan voortaan slechts bij wijze van pedagogische maatregel worden geëffectueerd. Tevens komt de straf van onthouding van voorrechten te vervallen en er wordt een beklagprocedure ingericht.

geëist wordt het belang van het kind in concrete te specificeren; dat daarmee de overheidsinterventie moeilijk te rechtvaardigen en te controleren is.¹⁸⁰

In 1995 volgt de laatste grote wijziging ten aanzien in de wetgeving omtrent de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing, alvorens gesloten uithuisplaatsingen in het wettelijke jasje van de gesloten jeugdzorg worden gegoten.

3.8 DE JAREN 90 VAN DE VORIGE EEUW EN HET BEGIN VAN DE 21^E EEUW

Opvoedingsexperimenten als oplossing voor 'geharde lastpakken': Den Engh en de Glen Mills School

In 1990 zijn alle bestaande inrichtingen (de tuchtschool, het opvangtehuis, de inrichting voor opvoeding en de inrichting voor buitengewone behandeling) opgegaan in twee soorten inrichtingen, te weten opvoedingsinrichtingen en behandelinrichtingen, waarvoor de overkoepelende term justitiële jeugdinrichting is. Vanaf midden jaren 90 van de vorige eeuw wordt het beeld van de mondig en verantwoordelijke jeugdige crimineel dominant.¹⁸¹ In het maatschappelijk debat is men op zoek naar een daadkrachtig antwoord op jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit.¹⁸² Een antwoord wordt onder meer gevonden in een correctieve, welhaast militaristische groepsaanpak naar Amerikaans model waarmee in twee Nederlandse instellingen geëxperimenteerd wordt. Het gaat om de justitiële jeugdinrichting Den Engh en 'open' jeugdzorginstelling Glen Mills.

Den Engh

In de justitiële jeugdinrichting¹⁸³ Den Engh – opgericht in 1833 en altijd gericht geweest op de behandeling van zwakbegaafde jongens – wordt vanaf 1996 de Sociale Groeps Strategie (SGS) toegepast. De centrale gedachte van deze methodiek is dat de groep gebruikt wordt om jongeren positieve ervaringen op te laten doen, waardoor nieuwe positieve beheersingspatronen ontstaan. Doel hiervan is dat jongeren opgroeien tot personen met goede lichamelijke, affectieve, cognitieve, sociale en esthetische/ethische beheersingspatronen.¹⁸⁴ In 2003 bedraagt de totale capaciteit van Den Engh 196 plaatsen voor zowel jongens met een strafrechtelijke als met een civiele maatregel: 160 plaatsen voor de groep zwakbegaafde jongens en 36 plaatsen voor de opvang en

180 De Langen 1990, p. 292.

181 Weijers 2015, p. 108.

182 Zie o.m. Van der Lans 2016, p. 51 e.v. Deze jongeren moesten van de straat, 'in organisaties, in inrichtingen, in kampementen, hoe je het ook wilt organiseren', aldus oud-premier Lubbers tijdens een CDA-partijbijeenkomst in 1993 (zie J. Maes, 'Schandvlek op de jeugdzorg. Het einde van de Glen Mills School', de Groene Amsterdammer, 31 maart 2010).

183 De Inspectie Jeugdrecht spreekt van een 'open en gesloten Rijks Jeugdinrichting' (Inspectie Jeugdzorg 2005).

184 Van Heerwaarden, Hilhorst & Slabbèrtje 2005.

begeleiding van jeugdige veelplegers. Uit het omstreden proefschrift *Niet opsluiten, maar opvoeden* van Jonkers – tevens directeur van Den Engh – blijkt dat de SGS vruchten afwerpt: slechts 9% van de onderzochte jongens zou binnen één jaar (opnieuw) met justitie in aanraking zijn gekomen in verband met het plegen van een misdrijf.¹⁸⁵ Het onderzoek komt Jonkers op forse kritiek te staan en mede als gevolg van berichtgeving over interne spanningen zoals vernielingen, opstand en vluchtgedrag volgen er kamervragen en onderzoeken van het WODC en de Inspectie Jeugdzorg.¹⁸⁶ Het WODC voert een replicatie van Jonkers recidivemeting uit en concludeert dat ‘het recidivepercentage dat in de dissertatie van Jonker (2004) wordt vermeld, niet accuraat (is) vastgesteld’. Drie jaar na vertrek uit Den Engh blijkt het percentage recidivisten onder geslaagde SGS-deelnemers zelfs hoger te zijn dan onder jongeren die zijn uitgestroomd uit andere justitiële behandelingsinrichtingen.¹⁸⁷ Jonkers positie is onhoudbaar geworden en in 2006 vertrekt hij bij Den Engh.¹⁸⁸ Per 1 februari 2009 gaat Den Engh over naar de gesloten jeugdzorg en op 22 september 2009 gaat de instelling verder onder de naam ‘Almata’ en zijn er nieuwe behandelingsmethodieken doorontwikkeld: naast de groepsgewijze behandeling is er nu ook sprake van een individuele benadering.¹⁸⁹ In 2013 wordt een fusie afgerond tussen de nabijgelegen accommodaties voor gesloten jeugdzorg Lindenhorst (te Zeist) en Almata (te Den Dolder). Er komt één instelling in Zeist met 96 plaatsen, Lindenhorst-Almata genaamd. De stichting Intermetzo wordt op per 1 juli 2014 de nieuwe eigenaar van de instelling Lindenhorst-Almata¹⁹⁰ en de accommodatie in Zeist is opgenomen in het overzicht van geregistreerde jeugdhulpaanbieders (art. 6.2.1 lid 3 Jw).¹⁹¹

185 Jonkers 2004 (voor fundamentele kritiek op dit onderzoek, zie Knorth 2006).

186 Inspectie Jeugdzorg 2005; Van Heerwaarden, Hilhorst & Slabbèrtje 2005 (Programma-evaluatie Den Engh); Wartna, Kalidien & Essers 2006 (Replicatie recidivemeting).

187 Wartna, Kalidien & Essers 2005, p. 8. De belangrijkste conclusie van de Programma-evaluatie van Den Engh, uitgevoerd door het WODC, is dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat SGS werkt, maar omgekeerd kan er ook niet geconcludeerd worden dat het niet werkt (Van Heerwaarden, Hilhorst & Slabbèrtje 2005). Weijers & Liefwaard (2007) betogen dat de SGS tot gevolg heeft dat ‘op meerdere gebieden, zoals bezoekrecht van ouders en collectieve straf, in strijd met de wet wordt gehandeld’ (p. 210).

188 J. Müller, ‘Ondergang van een pedagoog’, NRC 22 mei 2006.

189 Almata, *Den Engh Instelling voor gesloten jeugdzorg wordt Almata Jeugdzorg Plus*, Jeugd en Gezin 2009. Deze omslag lijkt niet vlekkeloos te zijn verlopen: in 2010 constateren de Inspectie Jeugdzorg en in de Inspectie Onderwijs dat Almata onvoldoende verantwoord omgaat met de rechtspositie van de jongeren, al is weliswaar een grote stap gemaakt in de omschakeling van de groepsgerichte methodiek, die de instelling als justitiële jeugdinrichting hanteerde, naar een kindspecifieke benadering die van instellingen voor gesloten jeugdzorg verwacht wordt. Na een tweede hertoets in 2011 wordt wel aan de verwachtingen van de Inspectie Jeugdzorg voldaan (Inspectie Jeugdzorg en Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 59).

190 Brief ‘Privatisering rijksinstellingen gesloten jeugdzorg’ van de Staatssecretaris van VWS, Kenmerk 383276-122125-J, d.d. 10 juni 2014.

191 Ministerie van VWS, Bekendmaking geregistreerde jeugdhulpaanbieders, *Strct.* 2014, nr. 36926.

Glen Mills

Op 1 januari 1999 opent de open jeugdzorginstelling Glen Mills haar deuren, als onderdeel van de Hoenderloo Groep.¹⁹² De Glen Mills-aanpak werkt als volgt:

‘(v)olgens deze uit Amerika afkomstige aanpak worden de jongens in groepen ingedeeld. Net als in bendes is sprake van een strikte hiërarchie. In bendes geeft crimineel gedrag aanzien, op de Glen Mills School verwerf je dat door voorbeeldgedrag te vertonen. Zo krijgen jongeren bij goed gedrag de status van Bull, wat betekent dat ze extra privileges krijgen. Het programma is een mengeling van discipline, aanleren en inzicht verkrijgen in het eigen gedrag’.¹⁹³

Per 1 januari 2009 wordt Glen Mills aangewezen als accommodatie voor gesloten jeugdzorg. De aanleiding hiertoe is een kritisch inspectierapport waarin wordt geconcludeerd dat voor het gebruik van de maatregel ‘holding’ het wettelijk kader ontbreekt; holding is niet toegestaan in een open jeugdzorginstelling.¹⁹⁴ Glen Mills krijgt één jaar de tijd om verbeteringen door te voeren.¹⁹⁵ Vanaf 1 juni 2009 gaat de instelling verder onder de naam ‘De Sprint’. In maart 2010 velt de Inspectie Jeugdzorg een hard oordeel over de instelling: de geboden jeugdzorg is van volstrekt ontoereikende kwaliteit. De volgende onderwerpen acht de Inspectie het meest ernstig:

- sommige maatregelen zijn strijdig met de wet (jongeren worden vernederd en hen wordt pijn berokkend, waarmee de grondrechten van jeugdigen worden aangetast);
- duur van het groepsproces (18 maanden) is buiten proportie en in strijd met de kindspecifieke aanpak;
- jongeren voeren wettelijke maatregelen uit en houden zelf toezicht;
- de maatregel vastpakken en vasthouden wordt vaak toegepast als disciplineringsmaatregel en geschiedt in strijd met de wet;
- geen rechtstreekse toegang tot de klachtenregeling.¹⁹⁶

Per 1 juli 2010 sluit De Sprint definitief.¹⁹⁷ Van der Lans schrijft in zijn essay dat deel uitmaakt van het Rapport Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg het volgende over zowel Glen Mills als Den Engh:

‘(f)ysiek geweld in opvoedingssituaties. Het mag niet, maar het gebeurt toch. En steeds opnieuw. Zoals in gewone opvoedingssituaties de grenzen tussen pedagogi-

192 De Hoenderloo Groep maakt tegenwoordig deel uit van Pluryn.

193 Van der Lans 2016, p. 52.

194 De Glen Mills School valt niet onder de Bjj, zie Weijers & Liefwaard 2007b, p. 206.

195 *Kamerstukken II* 2008–2009, 29 815 en 24 587, nr. 173 (Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin).

196 Inspectie Jeugdzorg 2011.

197 Inspectie Jeugdzorg & Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 49.

sche tikken, een flink pak ransel en systematische kindermishandeling vloeiend zijn, zo blijkt keer op keer dat in de institutionele sfeer van de jeugdzorg waar discipline, tucht en sancties de boventoon voeren en fysieke correcties gewoon gevonden worden de grens van het toelaatbare gemakkelijk overschreden wordt. Het geweld is dan een gewoon onderdeel van de cultuur geworden, waar niet echt een rem op staat.¹⁹⁸

Beide instellingen gaan – onder een andere naam – na de stelselwijziging in 2008 over naar de gesloten jeugdzorg en voor de voorgestane groepsgerichte aanpak valt in het tijdperk van de gesloten jeugdzorg definitief het doek. Glen Mills (dan ‘De Sprint’ geheten) wordt in 2010 zelfs gesloten. Deze schets van de opkomst en de ondergang van de gehanteerde methodieken bij Den Engh en de Glen Mills School geeft een beeld van de ontwikkelingen die zich voor de stelselwijziging in 2008 afspeelden. Ook wordt duidelijk – met name uit het proces dat tot de sluiting van De Sprint heeft geleid – dat de gesloten jeugdzorg een kindspecifieke benadering voorstaat waarbij ‘bootcamp’-achtige methodes weinig van doen lijken te hebben met verantwoorde zorg en behandeling.

Wetswijziging ondertoezichtstelling in 1995

In 1995 wordt de maatregel van ondertoezichtstelling herzien en in het kielzog daarvan wordt ook de uithuisplaatsingsregeling op onderdelen gewijzigd. Van 1995-2008 gold dat minderjarigen met een uithuisplaatsingsmaatregel in een justitiële jeugdinrichting geplaatst konden worden wanneer sprake was van ‘ernstige gedragsproblemen’ (art. 1:261 (oud) BW).¹⁹⁹ Zoals tevoren worden zij in dezelfde justitiële jeugdinrichtingen geplaatst als jongeren die daar in voorarrest of na oplegging van een PIJ-maatregel of onvoorwaardelijke jeugd-detentie verblijven. Plaatsing tot zes maanden in een tuchtschool is vanaf deze wetsherziening niet meer mogelijk. In plaats daarvan komt plaatsing in een gesloten inrichting.²⁰⁰ Want ‘dat kan het belang van de minderjarige met

198 Van der Lans 2016, p. 53.

199 ‘De voorwaarde dat sprake moet zijn van ernstige gedragsproblemen betekent echter meer dan ‘dat er een aantal dingen mis zijn waarbij uithuisplaatsing nodig kan zijn’. Wanneer de belangen van een kind ernstig bedreigd worden en uithuisplaatsing in zijn belang noodzakelijk is, behoeft dat echter nog niet te betekenen dat hij gedragsproblemen heeft, laat staan ernstige gedragsproblemen. Het bestaan van ernstige gedragsproblemen geeft aan dat een kind door zijn gedrag in gewone omstandigheden zeer moeilijk overeind blijft. Indien hij in deze omstandigheden bijvoorbeeld uit andere voorzieningen wegloopt en een gevaar voor zichzelf is, kan plaatsing in een gesloten inrichting in zijn belang noodzakelijk zijn’, aldus staatssecretaris van Justitie Kosto (*Kamerstukken I 1993/94*, 23 003, 5, p. 44).

200 ‘Plaatsing in een tuchtschool met de bedoeling een kind onder bijzondere tucht te plaatsen, komt in de praktijk nauwelijks meer voor. Een dergelijke plaatsing in een tuchtschool past ook minder goed in het denken over het bestraffen van jeugdigen door de overheid (...) Te verwachten valt dat het begrip tuchtschool zal verdwijnen’ (*Kamerstukken II 1992/93*, 23 003, 3, p. 19).

zich meebrengen'.²⁰¹ Qua doelgroep moet worden gedacht aan uitzonderlijke gevallen zoals minderjarigen die regelmatig weglopen uit inrichtingen, die bij niemand onderdak hebben en een zodanig zorgelijk gedrag vertonen dat zij een gevaar voor zichzelf zijn en dat het onverantwoord is hen een zwerfend bestaan te laten leiden.²⁰² De gronden voor een uithuisplaatsing ter observatie en ter opname in een inrichting worden samengevoegd in art. 1:263 BW: 'indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke gesteldheid'. De gezinsvoogdij-instelling is gehouden om bij een verzoek om een machtiging voor een gesloten plaatsing nadrukkelijk te vermelden dat het om een gesloten plaatsing gaat en dit moet ook gemotiveerd worden (art. 1:263 lid 3 BW).

Een ingrijpende verandering is de langere duur waarvoor een machtiging gesloten uithuisplaatsing kan worden verleend. Deze kan worden afgegeven voor de termijn van maximaal een jaar en deze machtiging kan telkens met een jaar worden verlengd (art. 1:261 lid 5 BW en art. 1:262 lid 1 BW). Daarnaast verandert ook de rol van de kinderrechter ingrijpend. Sinds 1 november 1995 kan de kinderrechter beslissingen over plaatsingen van minderjarigen alleen beïnvloeden door het op verzoek afgeven, (gedeeltelijk) intrekken of bekorten van een machtiging voor een bepaalde categorie uithuisplaatsing, zonder de mogelijkheid om er een andere beslissing voor in de plaats te stellen (art. 1:259 lid 1 en 1:263 lid 4 BW).

De wetgever regelt dat jeugdigen die gesloten uit huis worden geplaatst automatisch een eigen raadsman krijgen toegevoegd. Hiermee wenst de wetgever de wet in overeenstemming te brengen met art. 5 EVRM.²⁰³ De wetgever opteert er niet voor om vast te leggen dat de jeugdige zelfstandig hoger beroep kan instellen. De aangewezen route verloopt via de benoeming van een bijzondere curator via de kantonrechter die vervolgens namens de jeugdige hoger beroep kan instellen. Overigens worden minderjarigen (met behulp van hun advocaat) in de praktijk vaak wel ontvankelijk verklaard.²⁰⁴

Doek concludeert ten aanzien van de nieuwe regeling dat er weliswaar zwaardere regels en voorwaarden gelden voor de plaatsing in een gesloten instelling, maar hij waarschuwt ervoor dat een dergelijke plaatsing wel dient te voldoen aan de daaraan gestelde eisen in de artikelen 5, 6 en 8 EVRM en daarom met correcte toepassing van waarborgen dient te geschieden, waar het volgens hem nog aan schortte.²⁰⁵

201 *Kamerstukken II* 1992/93, 23 003, 3, p. 19.

202 *Kamerstukken I* 1993/94, 23 003, 5, p. 44.

203 De wetgever verwijst hiernaar de uitspraak *Bouamar t. België* waarbij het Europees Hof oordeelde dat sprake is van een recht op rechtsbijstand bij vrijheidsbeneming van jeugdigen (EHRM 29 februari 1988, Series A no. 129, par. 50-52).

204 Zie voor een uitgebreide beschrijving Bruning, Liefwaard & Volf 2004.

205 Doek 1995.

Het aantal civielrechtelijke plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen neemt een hoge vlucht

Begin jaren 80 tellen de justitiële jeugdinrichtingen rond de 650 plaatsen. Sindsdien stijgt dat aantal, waarbij een scherpe toename zichtbaar werd sinds 1995, om in 2005 uit te komen op zo'n 2600 plaatsen; (...) cijfers over de laatste 15 jaar laten zelfs zien dat jongeren op civielrechtelijke titel ook vaak in de meerderheid zijn geweest.²⁰⁶

Op basis van art. 1:261 lid 3 BW zijn in de jaren 1995-2001 jaarlijks tussen de 150 en 200 jongeren geplaatst in opvanginrichtingen.²⁰⁷ Rond de eeuwwisseling is sprake van een snelle stijging. In de jaren 2000, 2001 en 2002 is sprake van respectievelijk 343, 414 en 583 plaatsingen in het kader van een ondertoezichtstelling in behandelinrichtingen. En in diezelfde jaren zijn er achtereenvolgens 258, 332 en 580 plaatsingen voor crisisopvang in opvanginrichtingen.²⁰⁸

Tabel 7. Aantal plaatsingen van jeugdigen op civielrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen gedurende 2000-2002.

<i>Aantal plaatsingen</i>	2000	2001	2002
<i>in behandelinrichtingen</i>	343	414	583
<i>in opvanginrichtingen</i>	258	332	580

Deze stijging is grotendeels te wijten aan het voorlopige convenant crisisplaatsingen dat per 1 juni 2001 van kracht wordt.²⁰⁹ Het gaat hier om een noodoplossing in de vorm van een voorrangregeling voor jeugdigen met een civielrechtelijke maatregel die aan bepaalde criteria voldoen.²¹⁰ In 2004 loopt dit aantal op tot 750²¹¹ en in 2007 verblijven 1.306 crisisgeplaatste jongeren in de opvanginrichtingen.²¹² Boendermaker en Uit Beijerse verklaren het feit dat zo'n groot deel van de populatie van de justitiële jeugdinrichtingen op civielrechtelijke titel geplaatst is (in 2007 53%) voornamelijk door de wettelijke

206 Weijers & Liefwaard 2007b, p. 205 en 206.

207 Boendermaker 2005b, p. 90. Het gaat om de opvanginrichtingen het J.O.C., het Nieuwe Lloyd, Den Hey-Acker, de opvangafdeling van het Keerpunt, Het Poortje, De Hunerberg, Kralingen, Eikenstein-De Lindenhorst, en de behandelinrichtingen Alexandra, de behandelunit van het Nieuwe Lloyd, Den Engh, de behandelunit Amal van het J.O.C., en de vierenvestig door Justitie gesubsidieerde plaatsen in het Jongerenhuis Harreveld en de behandelafdeling van het Keerpunt (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 003, 5, p. 45).

208 Zie Bruning, Liefwaard & Volf 2004, p. 74 en 75 (zij baseren zich op *Aanhangsel Handelingen II* 2002/03, 1800, p. 3770).

209 Ministerie van Justitie 2001. Na ruim een jaar werd het voorlopig convenant omgezet in een nieuw convenant (Ministerie van Justitie 2002). Zie ook Bruning 2005, p. 170; Weijers & Liefwaard 2007b.

210 Zie Uit Beijerse & Boendermaker 2008, p. 149 e.v.

211 Boendermaker 2005b, p. 90.

212 Voor een volledig overzicht van de cijfers, zie Boendermaker & Uit Beijerse 2008, p. 95, tabel 3.2.

verblijfsduur die immers telkens met een jaar kan worden verlengd.²¹³ Ook zou het wegbezuinigen van alternatieve (open) internaten eind jaren 80, begin jaren 90 hebben geleid tot meer civielrechtelijke plaatsingen in jeugdinrichtingen.²¹⁴ Overigens geldt voor de justitiële jeugdinrichtingen dat zij qua materiële beveiliging steeds meer zijn gaan voldoen aan die eisen die daaraan in het gevangeniswezen voor volwassenen zijn gesteld.²¹⁵

Wetenschappelijke discussie en maatschappelijke verontwaardiging naar een stelselwijziging

Verscheidene jeugdrechtsdeskundigen beginnen vragen te stellen bij het voortdurende samenplaatsingsbeleid. Doek brengt naar voren dat de rechtsbescherming nogal eens tekortschiet.²¹⁶ Bac bepleit een 'strikte scheiding' van beide groepen en hij vindt het onaanvaardbaar dat de rechten van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen net zo drastisch worden ingeperkt als die van strafrechtelijk geplaatste jongeren.²¹⁷ Van Vliet zou het 'ongewenst' vinden wanneer het samenplaatsingsbeleid zou blijven bestaan.²¹⁸ Konings en Van der Blink – mannen uit de inrichtingspraktijk – ageren eveneens tegen de samenplaatsing.²¹⁹

Wanneer het wetsvoorstel Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (hierna: Bjj) wordt behandeld,²²⁰ wordt de discussie over samenplaatsing verder aanzwengeld,²²¹ waarschijnlijk ook vanwege de alarmerende hoge aantallen

213 Boendermaker & Uit Beijerse 2008, p. 138.

214 Zie Weijers en Liefwaard 2007b, p. 206. Zie tevens Doek & Drewes (1983) die opmerken dat de plaatsing in een rijksinrichting het gevolg zou zijn van een negatieve selectie. 'De praktijk toont (...) aan, dat de particuliere sector weinig mogelijkheden en bereidheid biedt tot de opnemng van de moeilijkste jongeren, en tot opnemng van jongeren in een besloten (de beveiliging zit in toezicht oen sleutels) of een gesloten (er is nog een andere, materiële beveiliging zoals tralies) situatie. Voor deze jeugdigen hebben de rijksinrichtingen dan ook eer een primaire dan een subsidiaire functie (p. 231).

215 Uit Beijerse & Boendermaker 2008, p. 146.

216 Doek 1996, p. 50-55.

217 Bac 1996, p. 56-61.

218 Van Vliet 1999, p. 174-181.

219 Van den Blink & Konings 1998, p. 34-38.

220 De Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (*Kamerstukken I* 1999/00, 26 016, 198b, p. 2) en de Raad van State (*Kamerstukken II* 1997/98, 26 016 B, p. 1 en 2) tekenen respectievelijk aan dat het wetsvoorstel wel erg strafrechtelijk georiënteerd is, in aanmerking nemend dat ook civielrechtelijk geplaatste jongeren onder het regime van de Bjj vallen en dat een diepgaande beschouwing over het onderscheid in bejegening wenselijk zou zijn. Uiteindelijk treedt de Bjj op 1 september 2001 in werking (Wet van 2 november 2000, *Stb.* 2000, 481). Overigens brengt deze wetwijziging tevens met zich mee dat de uithuisgeplaatste minderjarige in een justitiële jeugdinrichting een raadsman krijgt toegevoegd (art. 1:305 lid 3 BW).

221 Bruning, Liefwaard & Volf 2004, p. 61 (in dit onderzoek is overigens aandacht voor de juridische implicaties van samenplaatsing en voor de beleving van jeugdigen, hun ouders en professionals van samenplaatsing van jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel. De onderzoekers concluderen dat alleen in de verlofregeling expliciet rekening wordt

kinderen die jaarlijks op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinstelling geplaatst werden. Een andere oorzaak kan gelegen zijn in de toenemende beveiligingsmaatregelen waardoor het karakter van het oorspronkelijke opvoedingsinternaat goeddeels verloren is gegaan.²²² Het blijkt in de praktijk erg lastig om ots-jeugdigen vanuit de justitiële jeugdinstelling door te plaatsen naar een voor hen geschikte behandelinstelling, maar de Staat wordt door de voorzieningenrechter niet verantwoordelijk gehouden voor het oplossen van de wachtlijsten.²²³

De Tweede Kamer neemt de motie Duykers aan waarin wordt verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken om de twee onderscheiden groepen in een apart regime te plaatsen.²²⁴ Uitgangspunten om de motie aan te nemen, zijn dat bij samenplaatsing mogelijk sprake zou zijn van besmettingsgevaar van crimineel gedrag en dat het strafregime wel voor strafrechtelijk geplaatsten, maar niet voor civielrechtelijk geplaatsten zo streng mag zijn als de Bij dat voorschrijft. Wijkman, Van der Geest & Bijleveld concluderen dat civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste jongens voor wat hun problematiek betreft meer overeenkomen dan dat zij van elkaar verschillen. Wel lijkt de problematiek op een andere wijze tot uiting te komen: jongens die op strafrechtelijke titel geplaatst zijn plegen (ernstige) delicten en bij jongens die op civielrechtelijke titel geplaatst zijn, uiten de problemen zich vaker in niet-delinquente moei-

gehouden met het verschil tussen beide plaatsingstitels. Voor het overige is de waarde van het uitgangspunt dat in de instellingen rekening gehouden dient te worden gehouden met de plaatsingstitel afhankelijk van de invulling die daaraan wordt gegeven door de jeugdinstellingen (p. 66)).

Voor een uitgebreide – journalistieke – weergave van de discussie die van ongeveer 2000-2005 over de samenplaatsing speelde, zie Van Es & Hulzebos 2005; Boendermaker & Uit Beijerse (2008) behandelen de discussie over samenplaatsing ook uitgebreid.

222 Volgens Uit Beijerse & Boendermaker (2008) onderscheidt de justitiële jeugdinstelling zich momenteel in beleving in weinig opzichten meer van een penitentiaire instelling voor volwassenen (p. 146) en het karakter van een opvoedingsinternaat zou mede verdrongen zijn door de beëindiging van de plaatsing van 'strafklanten' in particuliere tehuizen alsmede de ontwikkeling tot de huidige opvang- en behandelinstellingen (p. 142).

223 Ter illustratie: De Rechtbank Haarlem wijst op 7 december 2007 in een kort geding de vordering af dat de minderjarige binnen twee weken op een behandelplek voor orthopedagogische zorg geplaatst moet zijn. Zij overweegt hiertoe: 'De Bij bevat geen termijn waarbinnen een onder toezicht gestelde en uit huis geplaatste jeugdige in een behandelinstelling dient te zijn geplaatst. In het Convenant Crisisplaatsingen ots- en voogdijpupillen in justitiële jeugdinstellingen is wel opgenomen dat ernaar wordt gestreefd om binnen 13 weken een behandelplaats te vinden, maar dit betreft geen rechtens afdwingbare termijn. Art. 11a Bij waarin aanspraak op plaatsing is neergelegd is nog niet in werking getreden. Aldus is de Staat niet gebonden aan een wettelijke termijn om ervoor te zorgen dat [X] in een behandelinstelling wordt geplaatst' (Rb. Haarlem 7 december 2007, ECLI:NL:RBHAA:2007:BB9628, r.o. 4.11). Zie tevens een bespreking van deze uitspraak in de Meijers-lezing door M.R. Bruning op 8 januari 2008, getiteld 'Jeugdzorg, who cares?', Universiteit Leiden.

224 *Kamerstukken II 1999/00, 26 016, 13*. Voor het verdere verloop van de parlementaire discussie over afschaffing van de samenplaatsing en de wetstraject gesloten jeugdzorg, zie hoofdstuk 4.

lijkheden en problemen zoals recalcitrantie en het veroorzaken van problemen thuis en op school.²²⁵ Omdat de overeenkomsten groter zijn dan de verschillen tussen deze twee groepen, besloot de toenmalige Minister van Justitie Benk Korthals om – wegens geheel pragmatisch redenen – de bestaande gang van zaken te handhaven.

Vervolgens komt in de loop van 2001 en 2002 hernieuwde (media-)aandacht voor de samenplaatsing. Bruning, Liefwaard & Volf beschrijven hoe vooral het feit dat jeugdigen jonger dan twaalf jaar op civielrechtelijke titel in een justitiële jeugdinrichting kunnen worden geplaatst met een machtiging van de kinderrechter, verontwaardiging wekte, terwijl de minimumleeftijdsgrens in het strafrecht op twaalf jaar ligt.²²⁶ In 2003 stelt de minister van Justitie de werkgroep 'optimalisering van het zorgaanbod voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen' in. Ook komt er commentaar van het VN-Kinderrechtencomité op de samenplaatsing²²⁷ wat een aanjagende werking heeft op het zoeken naar betere oplossingen. Tevens publiceert de Nationale Ombudsman het rapport *Crisisopvang jongeren in jeugdgevangenissen*.²²⁸ Hierin concludeert hij dat de verblijfsduur bij crisisplaatsingen in 2003 gemiddeld 4,5 maand duurt, terwijl zes weken de afgesproken maximale termijn is. Doek merkt in zijn afscheidsrede aan de VU op dat wat hem het meest treft aan de samenplaatsingsdiscussie het gebrek aan een *rights based approach* is. Hoe kan het dat niemand zich de samenplaatsing van volwassenen kan voorstellen? En dit bij minderjarigen al jaren de normaalste zaak van de wereld is?²²⁹ Ten slotte dienen ook onderzoeken naar de subjectieve beleving van samenplaatsing onder beide groepen jongeren²³⁰ en het onderzoek naar welke zorg en hulp nodig is voor de groep crisisgeplaatste jongeren²³¹ genoemd te worden. Deze politieke, academische en maatschappelijke belangstelling ontwikkelingen vormen samen zo'n krachtige 'wil' om de samenplaatsing op te heffen dat geëxperimenteerd gaat worden met nieuwe vormen van zorg en een wetsvoorstel voorbereid wordt dat zal leiden tot een grootschalige stelselwijziging in 2008. Het tegengeluid verstomt niet helemaal: tegenover steeds kritischer wordende berichtgeving over samenplaatsing, wijzen de directeuren van justitiële jeugdinrichtingen in een open brief op de homogeniteit van beide groepen. Volgens hen zijn

225 Wijkman, Van der Geest & Bijleveld 2006, p. 4. De onderzoekers wijzen erop dat de resultaten grotendeels overeenstemmen met de bevindingen van Boendermaker (2005a) (*Aanhangsel Handelingen II 2000/01*, nr. 1653) en van Rietveld, Hilhorst & Van Dijk 2000.

226 Bruning, Liefwaard & Volf 2004, p. 62, vt.nt. 204. Zij doen de aanbeveling dat de regeling dat jeugdigen op civielrechtelijke titel pas vanaf de leeftijd van twaalf jaar kunnen worden geplaatst in een justitiële jeugdinrichting dient te worden heringevoerd, namelijk de artt. 4 en 5 van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming, *Stb.* 1990, 112 (p. 193).

227 VN-Kinderrechtencomité 2004, par. 58c en 59d, p. 12 en 13.

228 Nationale Ombudsman 2004.

229 Doek 2004.

230 Goderie e.a. 2004; zie ook Goderie & Steketee 2005.

231 Boendermaker, Eijgenraam & Geurts 2004.

er vooral buiten justitie te weinig behandelplaatsen.²³² Ook zouden volgens sommigen met deze wetswijziging te gemakkelijk een aantal fundamentele wijzigingen van het jeugdbeschermingsrecht worden voorgesteld, zonder dat deze zijn gestoeld op wetenschappelijk onderzoek: loskopping van een ondertoezichtstelling en een gesloten plaatsing, de rechtsregeling overhevelen van het Burgerlijk wetboek naar de Wet op de jeugdzorg en een marginale rechtspositieregeling.²³³ Meuwese schrijft in 2007 '(t)o this day there is still doubt as to whether the legal distinction between civil-penal is actually artificial, or can be traced back to the true nature of the problems'.²³⁴ Of deze twijfel gerechtvaardigd is, zal in de daarop volgende jaren moeten gaan blijken.

3.9 ANALYSE EN CONCLUSIES

Wat waren en wat zijn doel van, grondslag voor en rechtswaarborgen rondom een plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp, gelet op de hoe gesloten plaatsingen zich in de afgesloten twee eeuwen (ongeveer vanaf de Franse tijd totdat er een aparte rechtsregeling voor gesloten jeugdzorg werd gecreëerd) hebben ontwikkeld?

Via de Franse *Code Civil* wordt de vastzetting van een kind op last van de vader (*correction paternelle*) die 'gewichtige redenen van misnoegen heeft over het gedrag van zijn kind' in het Nederlandse Burgerlijk wetboek ingevoerd. Op grond van deze civielrechtelijke bepaling kunnen jeugdigen in de 19^e eeuw in gevangnissen voor volwassenen geplaatst worden.

Aan de sterke groei van het gestichtswezen vanaf 1850 gaat de introductie van het fenomeen jeugdgevangenis vooraf en dit is van invloed geweest op het karakter van gestichten voor jeugdigen. In deze gestichten, die voortkomen vanuit het particuliere initiatief, worden 'verwaarloosde' kinderen opgenomen. Eind 19^e eeuw leeft een sterke behoefte om de groeiende jeugdcriminaliteit tegen te gaan. Steeds vaker worden verwaarloosde kinderen en misdadige kinderen in één adem genoemd: verwaarloosde kinderen zijn nog net geen criminele kinderen en behoeven een soortgelijke aanpak. In de Kinderwetten van 1905, die een antwoord moeten geven op de toenemende jeugdcriminaliteit, blijft de maatregel tot vastzetting op last van de ouder gehandhaafd. Deze maatregel past goed in het gedachtegoed van dit tijdsgewricht dat tuchtiging een probaat middel vormt om ongehoorzame kinderen te kneden tot brave

232 Overigens zijn ze het wel eens met de constatering dat de crisisgeplaatste jongeren vaak te lang in de justitiële jeugdinrichtingen verblijven. (Open brief in *de Volkskrant* op 13 december 2004; zie ook Directeuren van justitiële jeugdinrichtingen van Nederland 2005, p. 105-106). Ook kinderrechtshouders keren zich tegen de lengte van het verblijf in de crisisopvang (Raad voor de Rechtspraak 2004).

233 Bruning & Liefwaard 2006.

234 Meuwese 2007, p. 15.

burgers. Niet het belang van het kind, maar handhaving van de ouderlijke macht staat centraal.

In de wet van 1922 blijft de vastzetting gehandhaafd, echter niet langer op initiatief van de ouder maar in de vorm van een kindbeschermingsmaatregel. Naast de maatregel tot vastzetting komt de observatieplaatsing, beide in het kader van de maatregel tot ondertoezichtstelling. Alhoewel bijvoorbeeld leidersfiguren als De Bie erop wijzen dat van beide maatregelen 'zoo min mogelijk gebruik moet worden gemaakt', neemt het aantal uithuisplaatsingen (op andere plekken dan observatie of vastzetting) een hoge vlucht (ook omdat gezinsvoogden onder toezicht gestelde kinderen zelf uit huis plaatsen). Ook nu weer lijkt het eigenlijke doel het afstraffen van slecht gedrag – of zelfs leedtoevoeging – te zijn. Wanneer een kind werkelijk bijzondere tucht behoeft, moet dat gebeuren in een instelling en niet in gezinsverband. Overigens wijst het wetsontwerp erop dat alvorens tot vastzetting wordt overgegaan, de observatieplaatsing kan worden gebruikt. Hoewel het ultimatum remedium karakter van de uithuisplaatsing, zeker in een staatsinstelling, in theorie erkend wordt, blijkt terughoudende toepassing in de praktijk zeer lastig. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat tuchtschoolplaatsingen al snel veel langer duren dan oorspronkelijk de bedoeling is. In plaats van de beoogde 'hevige, maar relatieve korte reactie' duurt een verblijf al snel ruim een jaar. Gelet op de heersende ideeën over tucht en opvoeding uit die tijd (tuchtscholen zijn 'strafplaatsen' en hebben met overtuiging een 'onaangenaam' karakter) zou naar huidige maatstaven gesproken kunnen worden van vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking. Wellicht geldt dit voor de particuliere instellingen evenzeer. Het lijkt er overigens al snel op dat de particuliere instellingen met de lastigste kinderen geen raad weten en hen over de 'schutting gooien' bij staatsinstellingen.

Het lijkt een terugkerend patroon te zijn in het jeugdbeschermingsrecht, en wellicht ligt het in haar aard besloten, dat kindbeschermingsmaatregelen de neiging hebben om te 'wildgroeien' en dus ook te duur te worden. Kinderbeschermingsmaatregelen, in het bijzonder de uithuisplaatsingsmaatregel, hebben de inherente neiging aan te 'zuigen', met name als lastig gedrag van een kind het meest in het oog springt en 'het belang van het kind' het enige noodzaakscriterium vormt. Toch illustreert de introductie van de observatiemaatregel op z'n minst een doelmatigheidsverbetering en heel langzaam verbetert ook het pedagogische en psychologische kennisniveau in de instellingen. Pas rond de jaren 40 wordt in het literatuur het begrip vrijheidsberoving aan een (gesloten) uithuisplaatsing gekoppeld. Meer en meer wordt onderkend (bijvoorbeeld door de Commissie Overwater in 1951) dat het noodzakelijk is dat iedere jeugdige in een inrichting komt die voor hem geschikt is. Met het optimisme in de jaren 50 over behandelmogelijkheden neemt ook het aantal uithuisplaatsingen toe. In de jaren 60 en 70 daarentegen, neemt het aantal uithuisplaatsingen af: het geloof in de heilzame werking van gestichtsofvoeding is tanende en samen met de trend waarin steeds meer aandacht is voor

de rechtspositie van de jeugdige door de opkomst van het kinder- en mensenrechtendiscours lijkt de tijd voorbij waarin de juridische titel waarop de jeugdige van zijn of haar vrijheid werd beroofd van ondergeschikt belang is.

Met name De Langen ageert in de zeventiger jaren fel tegen het criterium van het belang van het kind als legitimatie voor gesloten plaatsing. Opsluiting 'voor je eigen bestwil' is volgens haar een grenzeloos criterium en wordt willekeurig toegepast.

De rechtsgronden voor uithuisplaatsing worden in 1995 aangepast. De gronden voor een uithuisplaatsing ter observatie en ter opname in een inrichting worden in 1995 samengevoegd in art. 1:263 BW: 'indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke gesteldheid'. Vanaf dat moment wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen uithuisplaatsingen en *gesloten* uithuisplaatsingen voor 'ernstige' problematiek, waarvan de laatste variant om een grondige motivering van de ernst van de problematiek vraagt. De termijnen voor (gesloten) uithuisplaatsingen worden in 1995 volledig opengebroken, terwijl de termijnen in de wetgeving van 1947, 1956 en 1965 juist aan banden waren gelegd door slechts een maximale duur van twee jaar toe te staan.

Ongeveer gelijktijdig met deze wetswijziging is er in de jaren 90 een trend waarneembaar die dwars tegen die van de jaren 60 en 70 ingaat: er worden weer veel meer kinderen in instituten geplaatst. Eind jaren 70 en in de tachtiger jaren worden veel open jeugdinstellingen wegbezuinigd en als in de jaren 90 – net als 100 jaar daarvoor – een krachtig antwoord wordt gezocht op toenemende jeugdcriminaliteit en een groot aantal instellingen onder de noemer 'justitiële jeugdinstellingen' wordt gebracht, groeit het aantal kinderen dat daar op civielrechtelijke titel wordt opgesloten. Deze instellingen krijgen een repressiever karakter (zie ook experimenten als Den Engh en Glen Mills), met name als de Beginselenwet justitiële inrichtingen die is geboetseerd naar het model van penitentiaire wetgeving voor volwassengevangenen vanaf 2001 in werking treedt. In de hele alhier beschreven geschiedenis (zelfs niet in de jaren 50) zijn nooit zoveel kinderen in gesloten inrichtingen geplaatst die ook nog eens in vergelijking met vroeger tijden een veel zwaarder beveiligd karakter en regime kennen. De weerzin tegen het samenplaatsingsbeleid groeit: in de maatschappelijke beeldvorming worden civielrechtelijke kinderen opgesloten in jeugdgevangenen. Er wordt veel onderzoek naar samenplaatsing gedaan en hoewel de regering eerst afkerig is van het plan om de samenplaatsing op te heffen, luiden nieuwe onderzoeken en politieke en maatschappelijke druk het einde van de samenplaatsing in.

De indruk van zoveel jaar geschiedenis die vooral overblijft is dat uithuisplaatsing niet alleen werd ingezet om kinderen te beschermen tegen de omstandigheden waarin zij verkeerden, maar vooral ook om lastposten te corrigeren – zij het vaak met de beste bedoelingen. Men kan zich met recht afvragen of uithuisplaatsing in de voorbije eeuw wel als 'kinderbeschermingsmaatregel' kan worden bestempeld en niet vooral als tuchtigingsmaatregel, met name

voor 'lastige pubers'. De *correction paternelle* was dan wel afgeschaft, maar deze correctiemaatregel die werd opgelegd door de Staat werd veelvuldig toegepast, meestal met toepassing van een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing.

Ondanks wisselende kindbeelden en de groeiende invloed van sociaal-wetenschappelijke inzichten in het gestichtswezen, lijkt het noodzaaks criterium om kinderen bij wie ernstige gedragsproblematiek het meest in het oog springt gesloten te plaatsen, nog steeds op het oogmerk waarmee de Kinderwetten in het leven werden geroepen: het redden van kinderen voor hun eigen bestwil. De normaliserende machten buiten het strafrecht (Foucault) reiken heel ver als het om lastige kinderen gaat. Toch zou het niet eerlijk zijn om de complexiteit van deze kinderen verder buiten beschouwing te laten. Mulock Houwer merkte in 1946 al op dat er een groep kinderen in de inrichtingen is die 'feitelijk nooit op eigen benen zal kunnen staan en die ter bescherming van zichzelf en van de maatschappij geïsoleerd moeten blijven'.²³⁵ De reflex om deze kinderen te helpen is dan ook op zichzelf geen verkeerde, ware het niet dat er een eenzijdig beschermingsmodel aan ten grondslag ligt, waarbij een 'rights-based' approach heel lang ontbrak – en dat gold niet alleen voor gesloten uithuisplaatsingen – en het maar de vraag is hoe besluitvormingsprocedures die over de hoofden van kinderen – bijna-volwassenen – heen gingen, door kinderen ervaren werden en tot effectieve en doelmatige plaatsingen leidden.

Dit historisch overzicht laat tevens zien hoe het Nederlandse systeem is gevormd als het gaat om de legitimatie en wettelijke grondslag van gesloten plaatsingen. Het hanteren van open normen is een rode draad door de (wets)geschiedenis.

Hoe zag de externe rechtspositieregeling van jeugdigen er gedurende deze periode uit?

Er is niet één duidelijk instituut aan te wijzen als voorganger van accommodaties voor gesloten jeugdhulp. Ten eerste omdat instituten in de loop van de tijd van karakter veranderden en soms meer naar elkaar toegroeiden en ten tweede omdat er niet een specifieke maatregel maar meerdere als voorgangers van een plaatsing in gesloten jeugdhulp aangewezen kunnen worden. Te denken valt aan de maatregel tot vastzetting die met name in een tuchtschool ten uitvoer werd gelegd, het uithuisplaatsen van 'weerbarstige' voogdijkinderen in rijksopvoedingsgestichten en de latere maatregelen 'observatie' en 'vastzetting' die in 1995 uitmondde in een aparte uithuisplaatsingsbepaling voor kinderen met 'ernstige gedragsproblemen', welke de duidelijkste voorloper van het huidige art. 6.1.2 lid 2 Jw is.

Omdat kinderen met ernstige gedragsproblemen gedurende de afgelopen eeuw in diverse instituten zijn geplaatst op allerlei verschillende juridische titels waarbij in de eerste decennia nog geen aandacht was voor de rechtsposi-

235 Mulock Houwer 1946, p. 33.

tie van deze kinderen, is het moeilijk om de rechtspositie van jeugdigen te traceren. De Kinderbeginselenwet die in 1905 in werking trad, zag met name op de interne gang van zaken in een rijksinstelling (de wet zag niet op particuliere instellingen) en hoewel we uit de ontwikkelingen die in deze wet werden doorgevoerd, kunnen afleiden dat de rechtspositie van het kind meer en meer een thema werd (onder andere omdat het belang van een eigen rechtspositie van het kind in de zeventiger jaren steeds meer gepropageerd wordt), wordt pas vanaf de jaren 80 mondjesmaat meer werk gemaakt van een interne rechtpositieregeling. De rol van kinderen in besluitvormingsprocedures die tot uithuisplaatsing leiden, is dan nog steeds marginaal te noemen. Pas in 1995 krijgt een jeugdige ambtshalve een raadsman toegewezen. Maar het zelfstandig instellen van hoger beroep is dan nog steeds niet expliciet in de wet vastgesteld, al is dat in de praktijk vaak wel mogelijk met behulp van de raadsman van de jeugdige.

Terugkijkend naar het begin van de 20^e eeuw is het opvallend dat hoewel de *correction paternelle* in de Kinderwetten gehandhaafd bleef, de wet voorschreef dat het kind eerst gehoord moet worden wanneer de ouders om een gesloten tuchtschoolplaatsing verzochten. Bij de maatregelen van ontzetting en ontheffing die op dat moment ingevoerd zijn, is dat nog niet het geval.

Hoewel bij de *correction paternelle* het kind hoorrecht had, ontbrak dit recht bijvoorbeeld geheel bij kinderen die vanwege een 'verdorven en weerbarstig karakter' vanuit een particuliere instelling in een rijksinstelling geplaatst worden. Hoewel in zekere zin gezegd kan worden dat vanaf het begin kindbeschermingsmaatregelen worden getroffen in het belang van het kind, ontbreekt de notie van een rechtspositie tot in de jaren 70 ten ene male: het lijkt erop dat kinderen dankbaar moeten zijn dat de staat hen komt 'redden en vervormen' tot 'bruikbare elementen'. Het *parens patriae*-denken is karakteristiek.