

Kinderrechtenkader voor kinderrechtenscan Amsterdam

Een overzicht van criteria uit het internationaal juridisch kinderrechtenkader voor beleid en praktijk bij een selectie van kinderrechtelijke thema's.



Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1 Kwetsbare groepen Kinderrechtenplan.....	3
1.2 Kinderrechtenkader.....	3
2. Algemene beginselen	6
2.1 Het belang van het kind	6
2.2 Geen discriminatie.....	7
2.3 Leven en ontwikkeling.....	10
2.4 De mening van het kind	12
3. Recht op participatie.....	13
3.1 De mening van het kind	13
3.2 Voorwaarden voor veilige en betekenisvolle participatie.....	15
4. Recht op voorzieningen	18
4.1 Kinderen met een beperking	18
4.2 Gezondheid en gezondheidszorg.....	21
4.3 Toereikende levensstandaard	23
4.4 Onderwijs.....	25
4.5 Vrije tijd, spel en recreatie	30
5. Recht op bescherming.....	35
5.1 Gezinsleven.....	35
5.2 Veiligheid.....	39

1. Inleiding

De Kinderombudsman Ombudsman Metropool Amsterdam (hierna: de Kinderombudsman Amsterdam), voert in opdracht van de gemeenteraad de Amsterdamse Kinderrechtenscan uit. Dit is een onderzoek naar de wijze waarop en de mate waarin kinderen, jongeren en ouders ervaren dat hun rechten zoals neergelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag gestalte krijgen, zodat daar waar nodig verbeterpunten kunnen worden opgesteld. De gemeente Amsterdam kan vervolgens een actieplan opstellen om de naleving van kinderrechten binnen de gemeente te verbeteren. Vanuit de gemeente is de vraag gesteld om een herhaalbare methodiek toe te passen, omdat het voornemen is om de mensenrechtenscan jaarlijks of tweejaarlijks uit te voeren. Defence for Children heeft ten behoeve van het uitvoeren van de kinderrechtenscan een kinderrechtenkader opgesteld om te kunnen toetsen in hoeverre het huidige beleid in de gemeente Amsterdam en de uitvoering daarvan in de praktijk voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het VN-Kinderrechtenverdrag (hierna: IVRK).

1.1 Groepen kinderen Kinderrechtenscan

In de kinderrechtenscan richt de Kinderombudsman Amsterdam zich specifiek op een viertal groepen kinderen tot 18 jaar:

- LHBTQI+/regenboog-kinderen;
- Vluchtelingenkinderen;
- Kinderen met een beperking;¹
- Kinderen die in armoede leven.

Bij het uitvoeren van de kinderrechtenscan voor bovengenoemde groepen kijkt de Kinderombudsman Amsterdam naar de volgende gebieden :

- Jeugdhulp;
- Armoede;
- Onderwijs;
- Leef- en woonomgeving/vrijtijdsbesteding.

1.2 Kinderrechtenkader

Het IVRK bevat, naast de preambule met overwegingen en verwijzingen, 54 artikelen met een groot aantal fundamentele kinderrechten. Deze kinderrechten hebben betrekking op vrijwel alle terreinen van het leven van een kind. Het Kinderrechtenverdrag is in 1989 aangenomen door de Verenigde Naties en is in 1995 officieel bekrachtigd door Nederland. Sindsdien is het IVRK juridisch bindend. Kinderrechten fungeren als minimumeisen, wat ook inhoudt dat iedereen die met kinderen werkt of beslissingen neemt die kinderen raken zich hieraan moet houden. Het Comité voor de Rechten van het Kind (hierna: het Comité) heeft verschillende algemene commentaren (*General Comments*) geschreven die een toelichting geven op en handvatten geven voor het interpreteren van bepaalde rechten uit het IVRK.

Er zijn verschillende manieren om de rechten uit het IVRK in te delen. De Kinderombudsman Amsterdam heeft, ten behoeve van de vergroting van de herhaalbaarheid en om de resultaten van het onderzoek te structureren, gekozen om bij het uitvoeren van de kinderrechtenscan de artikelen uit het IVRK in te delen op basis van drie verschillende soorten kinderrechten, de zogenaamde drie p's: *provisions* (voorzieningen), *protection* (bescherming) en *participation* (participatie):

- Participatierechten (participatie): kinderen hebben recht op deelname aan de samenleving, onder andere door het recht op een identiteit (artikel 7 en 8 IVRK), door hun mening te uiten, mee te praten over zaken die hen zelf en hun omgeving aangaan en serieus genomen te worden (artikel 12 IVRK), vrijheid van meningsuiting (artikel 13 IVRK), vrijheid van godsdienst (artikel 14 IVRK), vrijheid van vereniging (artikel 15 IVRK), en het recht op informatie (artikel 17 IVRK).²
- Provisierechten (voorzieningen): kinderen hebben recht op voorzieningen die noodzakelijk zijn om te kunnen leven, zich te kunnen ontwikkelen en om veilig op te groeien. Voorbeelden zijn

¹ In deze tekst worden de termen 'kinderen met een beperking' en 'kinderen met een handicap' beide gebruikt.

² W. Vandenhole e.a., *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies*, Routledge: maart 2015, p. 50, M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 44 (digitale versie).

het recht om op een veilige plek op te groeien, voedsel en gezondheidszorg (artikel 24 IVRK), sociale zekerheid (artikel 26 IVRK), een toereikende levensstandaard (artikel 27 IVRK), onderwijs (artikel 28-29 IVRK) en speelmogelijkheden (artikel 31 IVRK). Uit het IVRK volgt dat de ouders primair verantwoordelijk zijn voor de verzorging en ontwikkeling van het kind, maar ook voor het waarborgen van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind. De overheid is verplicht om ouders hierbij indien nodig passende bijstand te bieden en de benodigde maatregelen te nemen (artikel 9 IVRK, 18 IVRK en 27 IVRK). Tevens dient de overheid passende zorg te bieden aan kinderen die als bijzonder kwetsbaar worden aangemerkt, zoals kinderen met een handicap, vluchtelingenkinderen, kinderen in het strafrecht en kinderen die slachtoffer zijn van geweld.

- Protectierechten (bescherming): kinderen hebben recht op leven, overleven en ontwikkeling (artikel 6 IVRK), zij hebben recht om niet te worden gescheiden van hun ouders (artikel 9 IVRK) en op bescherming van hun privacy (artikel 16 IVRK). Kinderen die tijdelijk of blijvend niet in het gezin kunnen opgroeien hebben recht op bijzondere bescherming (artikel 20 IVRK). Vluchtelingenkinderen hebben recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatwege (artikel 22 IVRK). Ook hebben kinderen recht op bescherming tegen mishandeling, verwaarlozing en andere vormen van geweld (artikel 19 IVRK, artikel 39 IVRK), kinderarbeid (artikel 32 IVRK), seksueel misbruik (artikel 33 IVRK), handel in kinderen (artikel 34 IVRK), verkoop, mensenhandel en ontvoering (artikel 35 IVRK), andere vormen van uitbuiting (artikel 36 IVRK) en marteling en vrijheidsberoving (artikel 37 IVRK).

Aangezien de Amsterdamse Kinderombudsman de uitkomsten van de Kinderrechtscan verwerkt aan de hand van de drie p's, houdt Defence for Children in onderliggend kinderrechtenskader dezelfde indeling aan. Het is echter van belang om de drie groepen niet los van elkaar te zien, maar te interpreteren als onderling afhankelijk en ondeelbaar, omdat het IVRK als een alomvattend en holistisch verdrag moet worden beschouwd. Alle rechten hangen onderling met elkaar samen en zijn even belangrijk en noodzakelijk voor de ontwikkeling van het kind.³ Dat betekent dat er geen bescherming is zonder voorzieningen en participatie, geen voorzieningen zonder bescherming en participatie en geen participatie zonder voorzieningen en bescherming. Zo kunnen kinderen niet goed worden beschermd zonder te worden voorzien van voedsel, huisvesting, zorg, gezondheidsdiensten en onderwijs of de mogelijkheid om deel te nemen aan besluitvorming over hun eigen leven en in de samenleving. Bij bijvoorbeeld de bescherming van kinderen is daarom de wisselwerking tussen de verschillende soorten rechten belangrijk.⁴ Daarnaast kan een artikel onder meerdere groepen vallen, zoals het artikel om een kind niet tegen zijn of haar wil te scheiden van de ouders. Enerzijds is het een beschermingsrecht, aan de andere kant heeft het kind het recht om niet tegen zijn of haar wil te worden gescheiden van de ouders, waardoor het recht van het kind op participatie erin opgenomen is.

De drie p's zijn bedoeld als een manier om de artikelen in het IVRK te groeperen, het gaat niet om een groepering van de rechten.⁵ Het Comité heeft daarnaast vier artikelen uit het IVRK aangewezen die gelden als algemene beginselen.⁶ Dit zijn kernartikelen die volgens het Comité ten grondslag liggen aan het gehele IVRK.⁷ De vier algemene beginselen moeten, gelet de holistische werking van het IVRK, dan ook worden betrokken bij de interpretatie en toepassing van alle andere artikelen in het IVRK. De algemene beginselen zijn: het gelijkheidsbeginsel (artikel 2 IVRK), het belang van het kind (artikel 3 IVRK), het recht op leven en ontwikkeling (artikel 6 IVRK) en het recht op participatie (artikel 12 IVRK).⁸ Met andere woorden, alle rechten van kinderen geven nader invulling aan deze vier algemene beginselen en moeten derhalve in onderlinge samenhang worden beschouwd.

³ M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 38 (digitale versie) en K. Sandberg, *Children's Right to Protection Under the CRC*, augustus 2018 (online geraadpleegd: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-94800-3_2).

⁴ K. Sandberg, *Children's Right to Protection Under the CRC*, augustus 2018 (online geraadpleegd: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-94800-3_2).

⁵ Ann Quennerstedt, *Children, But Not Really Humans? Critical Reflections on the Hampering Effect of the "3 p's"*, Sweden: Örebro University 2010 (online geraadpleegd via: <http://kingscollege.net/pomfret/3300/readings/Quennerstedt.pdf>)

⁶ UN Document CRC/C/GC/5, par. 12.

⁷ G.J. Pulles, *Vijftienvintig jaar IVRK en de Nederlandse Rechter. Beschouwingen over de toepassing van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind in de Nederlandse Rechtspraak*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

⁸ M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 39 (digitale versie).

In dit kinderrechtenkader wordt allereerst ingegaan op de algemene beginselen uit het IVRK. Daarna worden relevante onderwerpen voor de kinderrechtscommissie in Amsterdam die horen bij de drie p's nader uitgewerkt. Defence for Children heeft met de Kinderombudsman Amsterdam afgestemd welke rechten in het kinderrechtenkader zijn uitgewerkt. Dat zijn de rechten die het meest relevant zijn voor de groepen kinderen en jongeren en de daaraan gekoppelde gebieden waarop de Kinderrechtencommissie zich richt.

- Participatie: het recht van kinderen om hun mening te geven over onderwerpen die hen aangaan;
- Voorzieningen: het recht op gezondheidszorg, een toereikende levensstandaard, onderwijs en vrije tijd, spel en recreatie;
- Bescherming: het recht op gezinsleven en het recht op veiligheid, zowel binnen als buiten huis.

Zowel bij de algemene beginselen als specifieke onderwerpen is in het kinderrechtenkader opgenomen welke verplichtingen dit met zich meebrengt voor het beleid van gemeenten en de uitvoering daarvan in de praktijk. Deze criteria vormen het toetsingskader voor de Kinderrechtencommissie in de gemeente Amsterdam en worden hierna in afzonderlijke kaders aangeduid als: criteria voor beleid en praktijk. Indien dit specifieke rechten en verplichtingen meebrengt voor kinderen binnen de groepen waar de kinderrechtscommissie zich op richt, wordt hieraan binnen de verschillende onderwerpen nader aandacht besteed.

2. Algemene beginselen

2.1 Het belang van het kind

Inleiding

Centraal in het IVRK staat 'het belang van het kind'. Dat betekent dat bij alle maatregelen die het kind betreffen de belangen van het kind voorop moeten staan. Alle andere kinderrechten geven een nadere invulling aan en concretiseren 'het belang van het kind'. In de afweging van belangen moet het belang van het kind een eerste overweging zijn én het moet bovendien zwaar worden gewogen. Dit geldt zowel bij het maken, wijzigen en uitvoeren van (gemeentelijk) beleid, maar ook indien beslissingen worden genomen die zien op de individuele situatie van een kind, zoals in een individueel jeugdhulpverleningstraject.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Alle kinderrechten in het IVRK hangen onderling samen en vormen een concretisering van het belang van het kind.
- Bij het nemen van beslissingen en het maken en uitvoeren van (gemeentelijk) beleid staat het belang van het kind centraal, vormt een eerste overweging en wordt zwaar gewogen.
- Binnen de gemeente en uitvoering is er bewustzijn en bekendheid over welke besluiten kinderen direct of indirect raken. Bij besluiten die een kind, een groep kinderen of kinderen in het algemeen raken worden de belangen van een kind of een groep kinderen meegewogen.
- Het wegen en laten prevaleren van het belang van het kind is goed geborgd in de werkwijze van professionals die met kinderen werken en/of beslissingen nemen die kinderen raken.
- Bij voorkeur wordt in multidisciplinair verband beoordeeld wat in het belang van het kind is wanneer een besluit wordt genomen dat een kind raakt.
- Bij het bepalen wat in het belang van het kind is wordt aan de mening van het kind passend gewicht toegekend.
- Bij elk individueel besluit dat (ook) een kind raakt, wordt de wijze waarop is omgegaan met het belang van het kind (welk gewicht daaraan is toegekend) gemotiveerd.

Toelichting

De belangen van het kind worden beoordeeld en zijn een eerste overweging. Dit betekent dat altijd goed wordt gekeken welk effect een beslissing heeft op een kind en wat voor het kind goed is. Er kunnen verschillende belangen spelen, maar het belang van het kind hoort als eerste te worden bekeken en weegt heel zwaar. Slechts in uitzonderlijke situaties mag worden aangenomen dat een ander belang dan het belang van het kind meer gewicht in de schaal legt. Het is van belang dit uitdrukkelijk en zorgvuldig te motiveren. Volgens het Comité betreft het maatregelen die het kind in het algemeen direct raken (bijvoorbeeld met betrekking tot de gezondheidsdienst, zorgsystemen, of scholen), en acties die indirect invloed hebben op jonge kinderen en maatregelen die gevolgen hebben voor een individueel kind, kinderen als groep of kinderen in het algemeen, zelfs als zij niet direct worden beoogd met de maatregel (bijvoorbeeld met betrekking tot omgeving, woning of vervoer).⁹ Als voorbeeld kan worden genoemd de situatie dat een gezin met kinderen wordt afgesloten van elektriciteit vanwege een betaalachterstand,

Het concept van de belangen van het kind is drievoudig:

1. Het recht van kinderen dat hun belang een eerste overweging is als er een beslissing wordt genomen die hen individueel als omschreven groep of als kinderen in het algemeen raakt.
2. Als een wettelijke bepaling op meer dan één manier kan worden geïnterpreteerd, moet gekozen worden voor die interpretatie die de belangen van het kind het beste dient.
3. Wanneer een besluit wordt genomen dat betrekking heeft op een specifiek kind, een omschreven groep kinderen of kinderen in het algemeen, is het van belang dat het besluitvormingsproces een evaluatie bevat van de mogelijke gevolgen van het besluit voor het betrokken kind of de betrokken kinderen. Dus: wat wordt geacht in het belang van het kind te

⁹ UN Document CRC/C/GC/14, par. 19.

zijn, op welke criteria is het gebaseerd en hoe worden de belangen van het kind afgewogen tegen andere overwegingen, zoals brede beleidskwesties of individuele zaken.

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 3 IVRK blijkt dat bewust is gekozen voor een open criterium dat ruimte laat om in individuele gevallen steeds een afweging te maken die recht kan doen aan de omstandigheden van het geval.¹⁰ Bij elk besluit dat betrekking heeft op een individueel kind, een groep kinderen of kinderen in het algemeen, vindt een gemotiveerde afweging plaats over de wijze waarop is omgegaan met het belang van het kind of een groep kinderen. Dit wordt gedaan door degene die het besluit neemt en zijn of haar medewerkers en indien mogelijk in een multidisciplinair team.¹¹

Bij alle gerechtelijke uitspraken en bestuursrechtelijke besluiten en beleid en wetgeving met betrekking tot kinderen wordt duidelijk dat de belangen van het kind een eerste overweging waren. Dit omvat het beschrijven hoe de belangen van het kind zijn onderzocht en beoordeeld en welk gewicht eraan is toegekend bij het besluit. Het uitgangspunt is dat het kind of de kinderen invloed kunnen uitoefenen op het vaststellen van hun belangen. Dat betekent dat zij hun mening mogen geven, (participeren) als er een besluit wordt genomen, waaraan passend belang wordt gehecht.

Om te waarborgen dat de belangen van het kind een eerste overweging zijn bij het opstellen en uitvoeren van beleid is vereist dat voortdurend wordt beoordeeld welke gevolgen er voor de rechten van het kind zijn om te voorspellen welke impact voorgesteld beleid, begroting of toewijzing van budgetten voor kinderen heeft. Ook vindt er een evaluatie plaats van de gevolgen om de daadwerkelijke impact van de uitvoering te kunnen meten. De woorden 'bij alle maatregelen die kinderen betreffen' dienen volgens het Comité te worden opgevat in de breedste zin van het woord: het betreft alle instellingen wiens beslissingen van invloed zijn op kinderen en hun rechten.¹²

Bij de invulling van het belang van het kind wordt in de eerste plaats gekeken naar de rechten die worden genoemd in het IVRK. Zoals eerder aangegeven, is het IVRK een verdrag met een holistisch karakter, wat betekent dat de rechten en plichten uit het verdrag in onderlinge samenhang wordt gezien en besproken als een concretisering van het belang van het kind.¹³

2.2 Geen discriminatie

Inleiding

Artikel 2 IVRK beschrijft het discriminatieverbod en is van toepassing op de interpretatie en uitvoering van de andere rechten die zijn omschreven in het IVRK. Voorkomen moet worden dat een besluit een discriminerend karakter heeft, of bepaalde groepen kinderen uitsluit. Bijvoorbeeld voor de door het IVRK beschouwde kwetsbare kinderen, zoals vluchtelingenkinderen, kinderen met een handicap, kinderen in het strafrecht en kinderen die slachtoffer zijn van geweld.

¹⁰ M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 166 (digitale versie).

¹¹ UN Document CRC/C/GC/14, par. 47.

¹² UN Document CRC/C/GC/14, par. 35.

¹³ UN Document CRC/C/GC/14, par. 42.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Het verbod op discriminatie is opgenomen in (gemeentelijk) beleid met een specifieke verwijzing naar kinderen en kan rechtstreeks worden toegepast, worden gecontroleerd en gehandhaafd.
- De verboden gronden van discriminatie worden opgenomen in (gemeentelijk) beleid met de vermelding dat deze gronden niet-limitatief zijn.
- In (gemeentelijk) beleid zitten geen elementen die ertoe leiden dat een kind of een groep kinderen direct of indirect wordt gediscrimineerd. Onderscheid mag wel worden gemaakt wanneer het positieve maatregelen betreffen om gelijkheid te garanderen.
- Bij het nemen van een besluit wordt afgewogen of het besluit een kind of een groep kinderen al dan niet direct of indirect discrimineert.
- Het nemen van besluiten, het maken van beleid en uitvoering daarvan in de praktijk hebben niet tot doel of tot gevolg dat de rechten van het kind of een groep kinderen teniet worden gedaan.
- Er is bewustzijn over en bekendheid met de betekenis van discriminatie en specifieke groepen kinderen die extra bescherming behoeven.
- Groepen kinderen of individuele kinderen die speciale of extra maatregelen behoeven tegen discriminatie zijn in beeld.
- Er worden passende maatregelen genomen om discriminatie van kansarme en kwetsbare groepen kinderen te verminderen.
- Educatieve maatregelen zijn beschikbaar als dat nodig is om houdingen te veranderen.
- Het recht op non-discriminatie vereist ook proactieve maatregelen die zorgen voor effectieve gelijke kansen voor alle kinderen

Toelichting

In het artikel staat 'de in het Verdrag beschreven rechten', wat betekent dat het discriminatieverbod betrekking heeft op de kinderrechten die zijn genoemd in het IVRK.¹⁴ Met andere woorden, alle kinderen hebben dezelfde rechten en dus ook gelijke toegang tot de in het IVRK genoemde voorzieningen. Het gaat zowel om gelijke behandeling tussen kinderen en volwassenen als om gelijke behandeling tussen (groepen) kinderen. Bepaalde groepen kinderen worden vaker gediscrimineerd. Zo worden kinderen met een handicap niet behandeld als kinderen zonder handicap en profiteren vluchtelingen- en migrantenkinderen zonder verblijfsstatus niet altijd van dezelfde rechten als Nederlandse kinderen of kinderen met verblijfsstatus. Artikel 2 IVRK krijgt een bijzondere betekenis in relatie tot artikelen die gaan over thema's die extra discriminatiegevoelig zijn, zoals godsdienstvrijheid (artikel 14 IVRK), de positie van vluchtelingenkinderen (artikel 22 IVRK), de positie van kinderen met een handicap (artikel 23 IVRK) de positie van kinderen in het strafrecht (artikel 37 en 40 IVRK) en de positie van kinderen uit minderheidsgroepen (artikel 30 IVRK).¹⁵ De bijzondere betekenis van artikel 2 IVRK is dat kinderen op grond van dit artikel in beginsel niet gediscrimineerd mogen worden ten aanzien van hun kinderrechten. De hiervoor genoemde artikelen zoals artikel 22 IVRK zijn hier in feite een uitzondering op aangezien het bepaalt dat de effectuering van de rechten juist extra prioriteit geniet.

Betekenis discriminatie

De term discriminatie wordt niet gedefinieerd in het IVRK, maar de definitie die doorgaans wordt gehanteerd is opgesteld door het Mensenrechtencomité:¹⁶

elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur, op basis van elke grond waaronder ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, vermogen, geboorte of andere status, en die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van

¹⁴ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 49.

¹⁵ Zie ook: General Comment kinderen met een handicap, vluchtelingenkinderen.

¹⁶ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 59.

*gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, wordt teniet gedaan of aangetast.*¹⁷

Uit de definitie van discriminatie volgen drie elementen: nadelig onderscheid op basis van een verboden grond die niet kan worden gerechtvaardigd.¹⁸

Wat wordt verstaan onder nadelig onderscheid?

Discriminatie impliceert een verschil in behandeling van gelijksoortige situaties of een vergelijkbare behandeling van verschillende situaties. Wanneer men beoordeelt of situaties gelijk zijn en dus gelijk behandeld moeten worden, is het belangrijk om te bepalen wat het vergelijkingscriterium moet zijn. Het algemene geval is een vergelijking tussen kinderen. Meisjes moeten bijvoorbeeld niet anders worden behandeld dan jongens op school. Een bijzonder geval is dat van een vergelijking tussen kinderen en volwassenen. Dit is waarschijnlijk de moeilijkste beoordeling om uit te voeren. Enerzijds erkent het IVRK zelf het specifieke karakter van de situatie van het kind en wijst ze dus op het verschil tussen kinderen en volwassenen. Daarom moeten kinderen anders worden behandeld. Aan de andere kant is het IVRK gericht op de erkenning dat kinderen rechthebbenden zijn. Het IVRK zelf onderschrijft dus niet de opvatting dat kinderen altijd in een andere positie verkeren, alleen maar omdat ze kinderen zijn en niet als volwassenen kunnen worden behandeld. Maar er zijn situaties denkbaar waarin verschillende behandeling tussen kinderen en volwassenen niet gerechtvaardigd is. Wetgeving, maatregelen en praktijken die tot doel of tot gevolg hebben dat de gewaarborgde rechten worden tenietgedaan of worden aangetast, zijn verboden.

Directe en indirecte discriminatie

Er is sprake van directe discriminatie wanneer een verschil in behandeling gebaseerd is op een beschermde kenmerk, zoals de gronden genoemd in artikel 2 lid 1 IVRK: ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd. Indirecte discriminatie vindt plaats wanneer een wet of een maatregel gebaseerd is op een schijnbaar onschuldige grond, maar bepaalde kinderen in feite benadeelt. Zo kan een gehandicapt kind bijvoorbeeld indirect worden gediscrimineerd door een regel die schriftelijk werk vereist als toelatingstest voor een school. Formeel gezien is deze discriminatiegrond onschuldig en toelaatbaar in een onderwijscontext. Maar vanuit het perspectief van een gehandicapt kind kan het een onoverkomelijk obstakel vormen voor de toegang tot verder onderwijs en integratie. Dit betekent dat zowel directe als indirecte discriminatie verboden is. Het Comité dringt er zelfs op aan dat beide vormen van discriminatie worden bestreden, maar definieert de termen niet expliciet.¹⁹

Verboden gronden

Een verschillende behandeling van vergelijkbare gevallen kan alleen als discriminerend worden beschouwd als de grond waarop de verschillende behandeling is gebaseerd een verboden grond vormt van discriminatie of indien het gevolg van de verschillende behandeling een bijzonder nadeel vormt voor personen die tot een beschermde groep behoren. De zogenoemde 'verboden gronden' zijn opgenomen in artikel 2 lid 1 IVRK. Deze opsomming is echter niet limitatief, vandaar ook dat er in de verdragstekst 'andere status' staat. Hodgkin en Newell hebben een grote lijst van discriminatiegronden genoemd, die in de *concluding observations* van het Comité aan een aantal landen aan de orde zijn geweest.²⁰ Een voorbeeld hiervan is discriminatie op grond van de seksuele geaardheid van een kind.²¹

Naast de gronden die vermeldt staan in artikel 2 lid 1 IVRK, verbiedt artikel 2 lid 2 IVRK ook discriminatie van het kind op grond van de status of activiteiten van de ouders, voogden of familieleden van het kind. Dit is een extra dimensie van het non-discriminatiebeginsel in het IVRK dat zich richt op het feit dat kinderen vaak worden gediscrimineerd op een manier die past bij hun

¹⁷ UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination*, 10 November 1989, para. 6.

¹⁸ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 60.

¹⁹ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 63.

²⁰ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 63; R. Hodgkin en P. Newell *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF: 2007, p. 26.

²¹ Concluding Observations United Kingdom – Isle of Man, CRC/C/15/Add.134, paras. 22 and 23.

specifieke positie in de menselijke samenleving. En straf is een van die gevestigde sociale praktijken die specifiek op kinderen van toepassing zijn. Kinderen zijn bijvoorbeeld het slachtoffer geworden van mensenrechtenschendingen, waaronder gevangenisstraf of marteling als gevolg van acties die hun ouders of familieleden hebben ondernomen. Volgens het Comité is bij discriminatie vaak sprake van meer dan één verboden grond en moet aandacht worden besteed aan deze vormen van meervoudige discriminatie.²²

Wanneer verschillen in behandeling onredelijk zijn en er een gebrek is aan een objectieve rechtvaardiging, is sprake van discriminatie. 'Ongerechtvaardigde behandeling' houdt in dat verschil in behandeling een legitiem doel moet dienen en de maatregelen evenredig moeten zijn om het doel te kunnen bereiken.²³ Discriminatie is niet altijd verboden.²⁴ Een verschil in behandeling kan gerechtvaardigd zijn om materiële gelijkheid te bereiken, dit kan zijn bij bepaalde positieve maatregelen die een formeel onderscheid maken tussen kinderen, maar hun materiële gelijkheid vergroten.

Verplichtingen en taken

Uit artikel 2 IVRK vloeien verplichtingen voort voor de Staat. Deze verplichtingen kunnen worden opgedeeld in de verplichting artikel 2 te eerbiedigen en te waarborgen.²⁵ Volgens het Comité is het recht op non-discriminatie geen passieve verplichting die alle vormen van discriminatie verbiedt bij het uitoefenen van de rechten van kinderen, maar het vereist ook proactieve maatregelen die zorgen voor effectieve gelijke kansen voor alle kinderen. Dit kan positieve maatregelen vereisen om een situatie van ongelijkheid recht te zetten.²⁶ Volgens het Comité legt artikel 2 IVRK de volgende taken op:

- Zorgen dat het verbod op discriminatie wordt opgenomen in alle nationale wetgeving en rechtstreeks kan worden toegepast en kan worden gecontroleerd en gehandhaafd;
- Het identificeren van individuele kinderen en groepen kinderen en het erkennen en realiseren van speciale maatregelen als hun rechten dat vereisen;
- Gegevens verzamelen en uitsplitsen om discriminatie te identificeren;
- Wetgeving en administratie aan te passen en educatieve maatregelen te treffen als dat nodig is om houdingen te veranderen;
- Speciale maatregelen nemen;
- Verplichtingen voor kwetsbare kinderen: om discriminatie van kinderen met een handicap te voorkomen is het belangrijk een handicap als 'verboden grond' op te nemen in wetgeving, rechtsmiddelen beschikbaar te stellen als er sprake is van schendingen van de rechten van kinderen met een handicap en bewustmakings- en educatieve campagnes te voeren.²⁷

2.3 Leven en ontwikkeling

Inleiding

In artikel 6 IVRK is het recht op leven en ontwikkeling van een kind vastgelegd. Het gaat om het inherente recht van het kind op leven en de verplichting van Staten om de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Het recht op ontwikkeling moet worden gezien als een holistisch begrip, waarbij het zowel gaat om de lichamelijke, geestelijke, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling van het kind. Maatregelen ter uitvoering dienen gericht te zijn op het bereiken van een optimale ontwikkeling voor alle kinderen, ook kinderen die vanwege hun kwetsbaarheid extra hulp nodig hebben.

²² J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 63.

²³ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 63.

²⁴ R. Hodgkin en P. Newell *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF: 2007, p. 26-27.

²⁵ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 50.

²⁶ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP, 2019, p. 51.

²⁷ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP, 2019, p. 52. UN Document CRC/C/GC/11, par. 23-24, UN Document CRC/C/GC/5, par. 12, UN Document CRC/C/GC/9, par. 9, UN Document CRC/C/GC/22, par. 21-26 en UN Document CRC/C/GC/21, par. 25-27, UN Document CRC/C/GC/20, par. 21 en UN Document CRC/C/GC/11, par. 23-29.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Kinderen hebben recht op leven en ontwikkeling.
- Bij het nemen van besluiten, het maken van beleid en de uitvoering daarvan wordt overwogen of het bijdraagt aan de optimale ontwikkeling van een kind of een groep kinderen.
- Het recht op leven en ontwikkeling van het kind of een groep kinderen wordt gewaarborgd in beleid en uitvoering gericht op het bieden van een toereikende levensstandaard, een zo groot mogelijke mate van gezondheid, adequate voeding, een gezonde en veilige leefomgeving, onderwijs, sport, recreatie en spel aan kinderen.
- Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kind. Hun rol wordt gerespecteerd en ouders die dat nodig hebben ontvangen ondersteuning zodat zij de verantwoordelijkheid voor de opvoeding kunnen blijven dragen.
- De overheid heeft een verantwoordelijkheid in het beschermen van kinderen tegen geweld en uitbuiting.
- De overheid zorgt voor passende hulp voor kinderen die geweld hebben meegemaakt, kinderen die in aanraking komen met het strafrecht en vluchtelingenkinderen.
- In beleid en uitvoering wordt rekening gehouden met de ruimte die kinderen nodig hebben voor het ontwikkelen van hun identiteit, overtuiging en seksualiteit, ook als zij zich niet conformeren aan culturele normen binnen een bepaalde leeftijdsgroep.
- Kinderen met een handicap hebben toegang tot voorzieningen die nodig zijn voor hun ontwikkeling.

Toelichting

Uit artikel 6 IVRK volgt niet waar het beginpunt van het recht op leven ligt. Bij de totstandkoming van de tekst is er opzettelijk voor gekozen het aan de landen die partij zijn over te laten om te bepalen waar het recht op leven en ontwikkeling van het kind begint: bij conceptie, de geboorte of ergens daartussenin.²⁸

Er wordt bij Staten die partij zijn op aangedrongen om alle mogelijke maatregelen te nemen om de perinatale zorg voor moeders en baby's te verbeteren, de sterfte bij kinderen en kleine kinderen te verminderen en voorwaarden te scheppen voor de bevordering van het welzijn van alle jonge kinderen in deze cruciale fase van hun leven. Ondervoeding en ziekten die te voorkomen zijn blijven grote belemmeringen voor het verwezenlijken van rechten in de vroege kinderjaren. Ervoor zorgen dat kinderen in leven blijven en hun fysieke gezondheid zijn prioriteit, maar Staten die partij zijn dienen eraan te denken dat artikel 6 IVRK alle ontwikkelingsaspecten behelst en dat de gezondheid en het psychosociaal welzijn van een jong kind in vele opzichten van elkaar afhankelijk zijn. Beide kunnen gevaar lopen door nadelige leefomstandigheden, verwaarlozing, niet-kindgerichte behandeling of mishandeling. Jonge kinderen die opgroeien in heel moeilijke omstandigheden vragen bijzondere aandacht.

Volgens het Comité kan het recht op in leven blijven en op ontwikkeling alleen worden uitgevoerd op een holistische manier, door de uitvoering van alle andere bepalingen van het IVRK, waaronder het recht op gezondheid, adequate voeding, sociale verzekering, een adequate levensstandaard, een gezonde en veilige leefomgeving, onderwijs en spel (artikel 24, 27, 28, 29 en 31 IVRK), en door respect voor de verantwoordelijkheden van ouders en het bieden van ondersteuning en hoogwaardige dienstverlening (artikel 5 en 18 IVRK). Kinderen dienen vanaf een zeer jonge leeftijd meegerekend te worden bij de bevordering van goede voeding en een gezonde leefstijl om ziektes te kunnen voorkomen.²⁹

In artikel 6 lid 2 IVRK wordt uitdrukkelijk verwezen naar een positieve verplichting van Staten om de mogelijkheden tot overleven en ontwikkeling van het kind te waarborgen. Deze verplichting wordt wel enigszins afgezwakt doordat er wordt gesproken van 'in de ruimst mogelijke mate'. Het Comité verwacht dat 'ontwikkeling' in de breedste zin wordt geïnterpreteerd als een holistisch begrip, waarbij de lichamelijke, geestelijke, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling van het kind

²⁸ M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 199 (digitale versie).

²⁹ R. Hodgkin en P. Newell *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF: 2007, p. 93.

omarmd wordt.³⁰ Daarnaast is het van belang dat 'ontwikkeling' niet strikt wordt begrepen als zijnde 'voorbereiding op het volwassen leven' maar ook als het bieden van een optimale leefomgeving voor het leven van het kind op dat moment.³¹ De mogelijkheden tot ontwikkeling in de 'ruimst mogelijke mate' kunnen alleen worden gegarandeerd wanneer alle burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele rechten van het kind worden gewaarborgd.³² Met de verplichting om het recht op leven, overleven en ontwikkeling te realiseren, wordt ook onderstreept dat er zorgvuldig aandacht moet worden besteed aan seksualiteit en het gedrag en de levensstijl van kinderen, zelfs indien zij zich niet conformeren aan wat de maatschappij als aanvaardbaar vaststelt op grond van de heersende culturele normen voor een bepaalde leeftijdsgroep. Daarbij worden (jonge) meisjes wereldwijd vaak onderworpen aan schadelijke traditionele praktijken, zoals het vroege en/of gedwongen huwelijk, waardoor hun rechten worden geschonden en zij een groter gevaar lopen met hiv geïnfecteerd te raken, niet in de laatste plaats omdat zij met dergelijke praktijken vaak niet langer toegang tot onderwijs en informatie hebben. Preventieprogramma's zijn alleen effectief als daarin de realiteit van het leven van adolescenten wordt erkend, maar ook seksualiteit aan de orde wordt gesteld, door gelijke toegang tot geschikte informatie, levensvaardigheden en preventieve maatregelen te borgen.³³

De Staten die partij zijn dienen samen met niet-gouvernementele actoren via dialoog met en betrokkenheid van adolescenten een omgeving te creëren die hen helpt tot bloei te komen en om hun zich ontwikkelende identiteit, overtuiging, seksualiteit en kansen te verkennen, risico's en veiligheid tegen elkaar af te wegen, de capaciteit op te bouwen om vrije, geïnformeerde en positieve beslissingen en keuzes in het leven te kunnen maken en met succes te navigeren door de overgang naar de volwassenheid. Er is een aanpak nodig die voortbouwt op de sterke punten en de bijdrage onderkent die adolescenten kunnen leveren aan hun leven en dat van anderen door de barrières aan te pakken die deze kansen blokkeren.³⁴

Veel verplichtingen die zijn opgenomen in het IVRK, met name die met betrekking tot gezondheid, toereikende levensstandaard, opleiding, recreatie en spel zijn relevant om de optimale ontwikkeling van het kind te waarborgen. In een aantal artikelen is het recht op ontwikkeling ook expliciet opgenomen, zoals in het recht op een toereikende levensstandaard (artikel 27 IVRK) en het recht op onderwijs (artikel 29 IVRK). Ook de artikelen die bescherming van kinderen tegen geweld en uitbuiting vereisen (in het bijzonder artikel 19, 32 t/m 39 IVRK) zijn belangrijk voor de optimale overleving en ontwikkeling van het kind. Het gezin wordt expliciet benoemd als van belang zijnde voor de ontwikkeling van het kind (zie preambule en artikel 5 IVRK) en ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind (artikel 18 IVRK, 20 en 25 IVRK). Ook bij kinderen met een handicap wordt het belang van de ontwikkeling van het kind benoemd (artikel 23 IVRK). Het Comité verwacht dat de overige artikelen worden geïmplementeerd met het oog op de optimale ontwikkeling en overleving van het kind, een concept dat integraal deel uitmaakt van het belang van het kind.

2.4 De mening van het kind

Inleiding

Om te kunnen bepalen wat in het belang van het kind of een groep kinderen is, is het belangrijk dat bekend is wat het kind of een groep kinderen in kwestie daar zelf van vinden. Het laatste algemene beginsel in het IVRK is dan ook het recht van kinderen om hun mening te geven over zaken die hen aangaan. Aangezien het recht op het geven van een mening onderdeel is van de participatierechten binnen de drie p's, wordt dit recht in het volgende hoofdstuk bij het recht op participatie nader uitgewerkt.

³⁰ UN Document CRC/C/GC/5, par. 12.

³¹ R. Hodgkin en P. Newell *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF: 2007, p. 93.

³² N. Manfred *Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Volume 6 Article 6 : The Right to Life, Survival and Development*, Brill: 2005, p. 47.

³³ UN Document CRC/C/GC/3, par. 11.

³⁴ UN Document CRC/C/GC/20, par. 16.

3. Recht op participatie

3.1 De mening van het kind

Inleiding

In artikel 12 IVRK is vastgelegd dat ieder kind het recht heeft om zijn mening te geven over alle zaken die het kind aangaan. Er moet serieus worden geluisterd naar de mening van het kind en hieraan dient passend belang te worden gehecht. Het uitgangspunt is dat ieder kind in staat is om zijn mening te uiten, ongeacht zijn leeftijd. De leeftijd mag wel worden betrokken bij het gewicht dat aan de mening van het kind wordt gehecht. Het recht op participatie geldt zowel in het gezin, bij spel, recreatie en sport en culturele activiteiten, in het onderwijs en op school, bij hulpverlening en gezondheidszorg, in geweldsituaties, bij immigratie- en asielprocedures, maar ook in andere juridische procedure als die er zijn.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Kinderen hebben het recht om hun mening te geven over zaken die hen aangaan en aan hun mening moet passend belang worden gehecht.
- Betekenisvolle participatie kent 5 stappen, om te zorgen dat kinderen zich serieus genomen voelen:
 - o Het kind krijgt toegankelijke en begrijpelijke informatie op maat.
 - o Het kind wordt tijdens een gesprek aangemoedigd om zijn of haar mening uiten waar serieus naar wordt geluisterd.
 - o Er wordt passend belang gehecht aan de mening van het kind, waarbij rekening wordt gehouden met de capaciteiten van het kind en de impact van de beslissing.
 - o Aan het kind wordt teruggekoppeld wat er met zijn/haar mening is gedaan.
 - o Het kind krijgt de mogelijkheid om te reageren op (of te klagen over) de beslissing die is genomen en de wijze waarop de mening van het kind is meegewogen.
- Participatie is een voortdurend proces is van uitwisseling tussen kinderen en volwassenen.
- Gemeenten en uitvoering hebben een belangrijke taak om participatie van kinderen mogelijk te maken.
- Kinderen worden in de gelegenheid gesteld om te participeren, waartoe verschillende mogelijkheden worden gecreëerd. Voor hen is participatie een keuze waar zij op elk moment op terug kunnen komen.
- Het belang van individuele en collectieve participatie van kinderen is opgenomen in (gemeentelijk) beleid.
- Er is bewustzijn dat participatie van kinderen een voorwaarde is bij het nemen van besluiten op individueel en collectief niveau over een kind of een groep kinderen.
- Kinderen worden betrokken bij besluitvorming over zaken die hen raken.
- Kwetsbare (groepen) kinderen zoals kinderen met een beperking, kinderen uit minderheidsgroepen, vluchtelingenkinderen en kinderen in alternatieve zorg denken mee en geven input over het gemeentelijke beleid en de uitvoering hiervan.
- Kinderen die slachtoffer zijn van een misdrijf, seksueel misbruik, geweld of een andere vorm van mishandeling worden in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven, maar worden daarbij wel extra beschermd.
- Kinderen worden betrokken bij beslissingen over gezondheid en bij de ontwikkeling van zorgbeleid en zorgverlening, maar ook binnen het onderwijs, zoals over onderwijsbeleid, en de bereikbaarheid en geschiktheid van speel- en recreatiefaciliteiten.
- Kinderen worden op een veilige manier betrokken bij het nemen van besluiten, het maken van beleid en de uitvoering daarvan, door het horen van kinderen in een kindvriendelijke omgeving, aan de hand van kindvriendelijke methoden, op basis van vrijwilligheid en door het trainen en bieden van handvatten aan volwassen die met kinderen in gesprek gaan.

Toelichting

Bij het recht op participatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen collectieve en individuele participatie. Collectieve participatie heeft betrekking op inspraak van groepen kinderen en jongeren, al dan niet op formele basis of in institutioneel verband. Bij individuele participatie gaat het om het spreekrecht van een kind in een individuele zaak.³⁵ Participatie wordt gezien als een voortdurend proces. De betrokkenheid van kinderen is niet eenmalig, maar het begin van een intensieve uitwisseling tussen kinderen en volwassenen bij het opstellen van beleidsmaatregelen, programma's en maatregelen voor alles wat het leven van kinderen aangaat. Het is dus een voortdurend proces van informatie-uitwisseling.³⁶ Het Comité stelt geen leeftijdsgrens aan het recht van het kind om zijn of haar mening te uiten en raadt het dan ook af om in wet- en regelgeving een leeftijdsgrens op te nemen of toe te passen.³⁷

Het Comité beschrijft dat uit onderzoek volgt dat ook zeer jonge kinderen in staat zijn om hun mening te vormen, zodat ook non-verbale vormen van communicatie moeten worden erkend en worden gerespecteerd. Gedacht kan worden aan spel, lichaamstaal, gezichtsuitdrukkingen, tekenen en schilderen, waarmee zeer jonge kinderen hun begrip, keuzes en voorkeuren kunnen laten zien. Het kind hoeft ook niet alle aspecten van een onderwerp tot in detail te begrijpen, maar voldoende om zijn of haar mening te kunnen vormen over de beslissing die wordt genomen.

Het Comité benadrukt daarbij het belang van participatie van kwetsbare groepen. Zo moeten kinderen met een handicap de beschikking krijgen over communicatiemiddelen waarmee zij hun mening makkelijker kunnen uiten. Om ervoor te zorgen dat kinderen met een handicap in alle procedures die op hen betrekking hebben gehoord worden en dat hun mening wordt gerespecteerd dienen zij vertegenwoordigd te zijn in commissies en andere fora waar zij hun mening kunnen geven en deelnemen aan het nemen van beslissingen die hen als kinderen in het algemeen en als kinderen met een handicap in het bijzonder aangaan.³⁸ Daarvoor is het van belang dat deze kinderen toegang hebben tot informatie en communicatiemiddelen, zoals informatie- en communicatietechnologie en -systemen. Dit stelt hen in staat in alle opzichten aan het leven deel te nemen. Ook moet ervoor worden gezorgd dat kinderen van minderheidsgroepen, migranten en andere kinderen die de taal van het land waar zij zich bevinden niet spreken, gebruik kunnen maken van het recht om hun mening te uiten. Wel moet degene die met het kind in gesprek gaat ervoor zorgen dat het kind, dat bijvoorbeeld slachtoffer is van een misdrijf, seksueel misbruik, geweld of een andere vorm van mishandeling, wordt beschermd bij het uitoefenen van zijn of haar recht om te worden gehoord.

Het recht van het kind om te worden gehoord geldt in verschillende situaties en settingen waarin kinderen opgroeien, zich ontwikkelen en leren. Volgens het Comité is het van belang dat een kind zijn mening vrijelijk kan uiten in het gezin en vanaf jonge leeftijd serieus wordt genomen waarmee het kind wordt voorbereid op het uitoefenen van het recht om te worden gehoord in het maatschappelijk leven. Ook kinderen in alternatieve zorg, zoals in een pleeggezin, gezinshuis en instelling, moeten hun mening kunnen geven over de plaatsing en de zorg die wordt geboden. In de gezondheidszorg is het van belang dat het kind bij individuele beslissingen over de gezondheid en bij de ontwikkeling van zorgbeleid en zorgverlening wordt betrokken. Voor het recht op onderwijs is het essentieel dat het kind het recht heeft om te worden gehoord binnen het onderwijs, maar ook bij het onderwijsbeleid dienen kinderen te worden betrokken.

Daarnaast moeten kinderen kunnen meepraten over de bereikbaarheid en geschiktheid van de speel- en recreatiefaciliteiten. Tevens moedigt het Comité aan dat kinderen worden betrokken bij het ontwikkelen en invoeren van wetgeving, onderwijs en beleid of andere maatregelen om alle vormen van geweld aan te pakken. Vluchtelingenkinderen zijn erg kwetsbaar, waardoor het nodig is dat hun recht om hun mening te geven over alle aspecten van de immigratie- en asielpprocedure volledig wordt ingevoerd. Bij migratie moet het kind worden gehoord over zijn of haar verwachtingen over onderwijs en de eigen gezondheidssituatie, zodat het kind op een school kan worden geplaatst en gezondheidszorg kan ontvangen. Bij een asielaanvraag moet het kind daarnaast de kans krijgen te

³⁵ M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 262 (digitale versie). UN Document CRC/C/GC/5, par. 3 en 13.

³⁷ CRC/C/GC/12 par. 21.

³⁸ UN Document CRC/C/GC/9, par. 32

vertellen over zijn of haar redenen voor de asielaanvraag.³⁹ Het Comité heeft toegelicht wat het recht op participatie inhoudt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen voorwaarden voor veilige en betekenisvolle participatie.⁴⁰

3.2 Voorwaarden voor veilige en betekenisvolle participatie

De voorwaarden voor veilige participatie zijn:

1. Kinderen worden gehoord in een kindvriendelijke omgeving;
2. Kinderen worden gehoord aan de hand van kindvriendelijke methoden;
3. Kinderen zijn op vrijwillige basis betrokken bij het proces;
4. Volwassenen die met kinderen werken zijn getraind en worden ondersteund om kinderen veilig te laten participeren.

Voorwaarden voor betekenisvolle participatie:

1. *Goede voorbereiding van het kind zodat het kind goed geïnformeerd een mening kan vormen*
Kinderen worden geïnformeerd over het recht om hun mening te geven in zaken die hen raken en over de impact die hun mening kan hebben op de uitkomsten. Het is belangrijk dat het kind weet wat de mogelijke gevolgen van participatie zijn en welke mogelijkheden er zijn om hun mening te geven (zelf of via een vertegenwoordiger). Onderdeel van de voorbereiding is ook dat het kind weet wanneer, hoe, waar en met wie de communicatie plaatsvindt. Het kind heeft hierin een belangrijke stem.
2. *Moedig het kind tijdens het gesprek aan zijn of haar mening te uiten en luister serieus naar de mening van het kind.*
Het kind dat gebruikmaakt van zijn recht om zijn mening kenbaar te maken, moet tijdens het gesprek aangemoedigd worden zijn mening te uiten. Degene die het gesprek met het kind voert, moet serieus luisteren naar de mening van het kind. De omgeving waar het gesprek plaatsvindt is daarbij belangrijk, maar ook de houding en vaardigheden van de volwassene die het gesprek met het kind voert.
3. *Beoordeel de vermogens van het kind en hecht passend belang aan zijn/haar mening.*
Aan de mening van het kind moet passend belang worden gehecht wanneer blijkt dat een kind in staat is zijn eigen mening te vormen. Indien het kind in staat is zijn mening op een redelijke en onafhankelijke manier kenbaar te maken, moet de mening van het kind een belangrijke rol spelen in de besluitvorming. Hierbij merkt het Kinderrechtencomité ook op dat er methodes ontwikkeld moeten worden om te kunnen bepalen wat de capaciteiten van het kind zijn.
4. *Koppel terug wat met de mening van het kind is gedaan.*
Onderdeel van het participatieproces is dat het kind wordt geïnformeerd over de beslissing en de rol die de mening van het kind in de besluitvorming heeft gespeeld. De terugkoppeling is ook noodzakelijk zodat het kind serieus genomen wordt en de mogelijkheid heeft om te reageren op de beslissing.
5. *Stel het kind in staat om in verweer te komen tegen een beslissing.*
Er zijn klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures voor kinderen die vinden dat ze onvoldoende gelegenheid hebben gekregen om hun mening te geven of vinden dat hun mening onvoldoende is meegewogen.

³⁹ CRC/C/GC/12 para 89-124.

⁴⁰ CRC/C/GC/12 para 40-47 en 134.

Voorwaarden om kinderen betekenisvol te betrekken in gemeentelijk beleid en de uitvoering ervan:

1. *Bereid het kind voor om goed geïnformeerd een mening te kunnen vormen.*

- Geeft het kind toegankelijke en begrijpelijke informatie over het recht om zijn of haar mening te uiten afgestemd op zijn of haar ontwikkeling en capaciteiten.⁴¹
- Geef het kind de benodigde informatie en advies om een beslissing te kunnen nemen die het best aansluit bij zijn of haar eigen belangen.⁴²
- Het kind ontvangt informatie over de mogelijkheid om rechtstreeks of via een vertegenwoordiger te mogen spreken en zich bewust zijn over de mogelijke gevolgen van zijn of haar keus.⁴³
- Zorg ervoor dat het kind weet hoe, wanneer en waar het kind zijn of haar mening mag geven en wie daarbij aanwezig zijn, rekening houdend met de opvattingen en wensen van het kind.⁴⁴
- Informeer het kind over de impact die zijn of haar mening heeft op de uitkomst, de voorwaarden waaronder het kind om zijn of haar mening wordt gevraagd en de wederzijdse verwachtingen.⁴⁵
- Degenen die verantwoordelijk zijn voor het horen van het kind zorgen ervoor dat het kind weet over de zaken, opties, mogelijke beslissingen en de gevolgen.⁴⁶

2. *Moedig het kind tijdens het gesprek aan zijn of haar mening te uiten en luister serieus naar de mening van het kind.*

- De omgeving waarin het kind gebruikmaakt van zijn recht om gehoord te worden stimuleert en moedigt het kind aan, om het kind ervan te verzekeren dat de volwassene luistert en echt rekening houdt met wat het kind besluit te vertellen. Hierbij zijn de omgeving, houding en vaardigheden van de volwassene belangrijk.⁴⁷
- Zorg ervoor dat het kind zijn of haar mening zonder druk kan uiten en niet wordt gemanipuleerd of wordt onderworpen aan invloed/druk. Het kind heeft het recht om zijn of haar eigen mening te uiten, niet die van anderen.⁴⁸
- Zorg ervoor dat participatie een vrije keuze is van het kind. Het kind heeft de keus om zijn of haar mening te geven, maar het is geen verplichting.⁴⁹
- Houdt rekening met de persoonlijke en maatschappelijk situatie van het kind en zorg voor een omgeving waarin het kind zich gerespecteerd en veilig voelt bij het vrijelijk uiten van zijn of haar mening.⁵⁰
- Zorg ervoor dat het kind niet vaker dan nodig om zijn of haar mening wordt gevraagd, om te voorkomen dat het een traumatische ervaring kan zijn.⁵¹

3. *Beoordeel de vermogens van het kind en hecht passend belang aan zijn/haar mening.*

- Beoordeel per geval of het kind in staat is zijn of haar mening te geven aan de hand leeftijd en volwassenheid. De bewijslast hiervoor ligt niet bij het kind.⁵²
- De leeftijd van het kind bepaalt niet alleen de opvattingen van het kind. Informatie, ervaring, omgeving, sociale en culturele verwachtingen en ondersteuningsniveaus dragen bij aan de ontwikkeling van het vermogen van het kind om een mening te vormen.⁵³
- Maak een inschatting van de rijpheid bij het bepalen van de individuele vermogens van het kind. Rijpheid verwijst naar het vermogen van het kind om de gevolgen van een kwestie te begrijpen en te beoordelen.⁵⁴

⁴¹ UN Document CRC/C/GC/12, par. 16, 41 en 134.

⁴² UN Document CRC/C/GC/12, par. 82.

⁴³ UN Document CRC/C/GC/12, par. 35.

⁴⁴ UN Document CRC/C/GC/12, par. 41.

⁴⁵ UN Document CRC/C/GC/12, par. 41.

⁴⁶ UN Document CRC/C/GC/12, par. 41.

⁴⁷ UN Document CRC/C/GC/12, par. 42.

⁴⁸ UN Document CRC/C/GC/12, par. 22 en 134.

⁴⁹ UN Document CRC/C/GC/12, par. 16.

⁵⁰ UN Document CRC/C/GC/12, par. 23.

⁵¹ UN Document CRC/C/GC/12, par. 24.

⁵² UN Document CRC/C/GC/12, par. 20.

⁵³ UN Document CRC/C/GC/12, par. 29.

⁵⁴ UN Document CRC/C/GC/12, par. 30.

- Hoe groter de impact van de uitkomsten, des te belangrijker het is om de rijpheid van het kind goed in te schatten.⁵⁵
- De mening van het kind wordt serieus overwogen wanneer het kind in staat is om zijn of haar mening op een redelijke en onafhankelijke manier te vormen.⁵⁶ Dat betekent dat de beslisser de mening van het kind als een belangrijke factor bij het oplossen van de kwestie beschouwt en rekening houdt met de gevolgen van het besluit voor een kind.⁵⁷

4. Koppel terug wat met de mening van het kind is gedaan.

- Degene die het besluit neemt informeert het kind erover wat de resultaten zijn en op welke wijze zijn of haar mening invloed heeft gehad op de besluitvorming, beleidsvorming en beleidsevaluatie.⁵⁸
- Koppel binnen een redelijke termijn terug aan het kind welke beslissing is genomen en hoe de mening van het kind hierin is meegewogen. Maak hierover van tevoren afspraken met het kind, zodat het kind weet wat hij/zij kan verwachten.⁵⁹
- Het geven van een terugkoppeling is een goede manier om te controleren of de mening van het kind voldoende is meegewogen en om te garanderen dat de mening van het kind serieus wordt genomen.⁶⁰
- Feedback maakt dat het kind weet op welke wijze zijn of haar mening is meegenomen in de te maken afwegingen en stelt het kind in staat dat kind aandringt, instemt, een ander voorstel doet, in bezwaar of beroep gaat of een klacht indient.⁶¹

5. Stel het kind in staat om in verweer te komen tegen de beslissing.

- Als het kind het niet eens is met de uitkomst van een besluit, heeft het kind de mogelijkheid hebben om, waar gepast, de uitkomst aan te vechten of te beïnvloeden en/of een klacht in te dienen.⁶²
- Informeer het kind erover welke klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures beschikbaar zijn en hoe het kind daar toegang tot kan krijgen, als het kind vindt dat hij of zij onvoldoende de gelegenheid heeft gekregen om zijn of haar mening te geven of vindt dat deze mening wordt genegeerd of geschonden.⁶³

⁵⁵ UN Document CRC/C/GC/12, par. 30.

⁵⁶ UN Document CRC/C/GC/12, par. 28 en 44.

⁵⁷ UN Document CRC/C/GC/12, par. 44.

⁵⁸ UN Document CRC/C/GC/12, par. 45.

⁵⁹ UN Document CRC/C/GC/12, par. 134.

⁶⁰ UN Document CRC/C/GC/12, par. 45.

⁶¹ Idem.

⁶² UN Document CRC/C/GC/12, par. 46.

⁶³ UN Document CRC/C/GC/12, par. 46 en 48.

4. Recht op voorzieningen

Het IVRK is in 1989 het eerste Verdrag dat speciaal aandacht vraagt voor bijzondere groepen kinderen waaronder kinderen met een handicap en vluchtelingenkinderen. Zij behoren tot de kwetsbaarste groepen kinderen. Alvorens op de verschillende provisierechten in te gaan, wordt hieronder eerst apart aandacht besteed aan één specifieke kwetsbare groep: kinderen met een beperking.

4.1 Kinderen met een beperking

Inleiding

In artikel 23 IVRK staan de rechten van kinderen met een handicap. Het Comité merkt over kinderen met een handicap op dat zij nog steeds moeilijkheden ondervinden en belemmert worden om van hun rechten te profiteren.

In 2016 trad het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in werking voor Nederland. Volgens het Verdrag is discriminatie op grond van een handicap *“elk onderscheid en elke uitsluiting of beperking op grond van een handicap dat of die ten doel of tot gevolg heeft dat de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid met anderen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden in het politieke, economische, sociale, culturele of burgerlijke leven, of op andere gebieden aangetast of onmogelijk gemaakt wordt. Het omvat alle vormen van discriminatie, met inbegrip van de weigering van redelijke aanpassingen”*.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Kinderen met een beperking hebben recht op extra ondersteuning en zorg.
- Om overlapping en lacunes in diensten en voorzieningen te voorkomen is een coördinerend (gemeentelijk) orgaan als onderdeel van een breder (nationaal) coördinatiesysteem voor kinderen met een handicap essentieel.
- De gemeente en uitvoering nemen passende maatregelen om alle vormen van discriminatie jegens kinderen met een handicap te voorkomen. Tevens creëert de gemeente bewustzijn, bijvoorbeeld door middel van voorlichtingscampagnes.
- De gemeente is verantwoordelijk voor de toegang tot hulp op maat voor kinderen met een handicap gericht op het vergemakkelijken van actieve deelname aan de samenleving.
- Plaatsing in een instelling gebeurt alleen als het noodzakelijk en in het belang van het kind is.
- De gemeente en uitvoering hebben aandacht voor de kwetsbare positie van kinderen met een handicap en nemen alle benodigde maatregelen ter voorkoming van misbruik en geweld.
- Kinderen met een handicap en hun gezinnen hebben recht op een toereikende levensstandaard, met adequate voeding, kleding en huisvesting, en op goede woonomstandigheden.
- Maatregelen die de gemeente neemt zijn gericht op een zo maximaal mogelijke inclusie van kinderen met een handicap. Zij hebben daadwerkelijk toegang tot onderwijs, opleiding, arbeidsvoorbereiding, recreatiemogelijkheden en sport.
- De gemeente zorgt er, in samenwerking met de overheid voor, dat gezondheidszorg toegankelijk en betaalbaar is met aandacht voor preventie. Daarbij zijn er gerichte regelingen voor de specifieke behoeften van kinderen met een handicap. Dat wil zeggen vroege opsporing van handicaps, vroegtijdige interventie, zoals psychologische en lichamelijke behandeling, revalidatie, ook met fysieke hulpmiddelen zoals protheses, mobiliteitstoestellen, hoorapparaten en visuele hulpmiddelen.
- De gemeente en uitvoering waarborgen effectieve toegang tot het (inclusief) onderwijs, waarbij de nodige aanpassingen worden gedaan en leraren worden voorbereid op het lesgeven aan allerlei kinderen.
- Openbaar vervoer is waar mogelijk veilig, gemakkelijk toegankelijk en kosteloos, rekening houdend met de financiële middelen van de ouders of anderen die zorgen voor kinderen met een handicap.

Alle nieuwe openbare gebouwen dienen te voldoen aan internationale specificaties voor toegang voor personen met een handicap. Bestaande openbare gebouwen zoals scholen, winkelgebieden etc. dienen noodzakelijke aanpassingen te ondergaan die ze zo toegankelijk mogelijk maken.

Professionals die in de gemeente werken met en voor kinderen met een handicap worden via opleidingsprogramma's voorgelicht over de rechten van kinderen met een handicap als vereiste voor hun kwalificatie.

Gemeentelijke regelingen zijn voorzien van financiële en personele middelen en uitgerust met ingebouwde toezichtmechanismen, bijvoorbeeld indicatoren die nauwkeurige uitkomstmetingen mogelijk maken.

Toelichting

Kinderen met een beperking, waaronder ook vluchtelingenkinderen met een beperking, lopen grote kans om te worden uitgesloten van voorzieningen zoals onderwijs, huisvesting, vervoer, het culturele leven en toegang tot openbare gelegenheden en diensten. Om deze reden worden zij ook expliciet vermeld in artikel 2 over non-discriminatie. Het Comité benadrukt dat de barrière niet de handicap zelf is, maar eerder een combinatie van sociale, culturele, gedrags- en fysieke obstakels die kinderen met een handicap tegenkomen in hun dagelijks leven. De strategie voor het bevorderen van hun rechten is daarom om de nodige maatregelen te nemen om die barrières weg te nemen.⁶⁴ Kinderen met een handicap dienen vertegenwoordigd te zijn in commissies en andere fora waar zij hun mening kunnen geven en kunnen deelnemen aan het nemen van beslissingen die hen als kinderen in het algemeen en als kinderen met een handicap in het bijzonder aangaan.⁶⁵ Kinderen met een handicap en hun verzorgers dienen ook toegang te hebben tot informatie over hun handicaps zodat ze adequate voorlichting krijgen over de handicap, de oorzaken, de omgang en de prognose.⁶⁶

Inclusie

Maatregelen die de overheid neemt zullen gericht moeten zijn op een zo maximaal mogelijke inclusie van kinderen met een handicap in de maatschappij en een effectieve toegang waarborgen tot en profijt van onderwijs, opleiding, gezondheidszorg, hersteldiensten, arbeidsvoorbereiding en recreatiemogelijkheden. Het gezondheidszorgbeleid dient allesomvattend te zijn en zich bezig te houden met vroege opsporing van handicaps, vroegtijdige interventie, zoals psychologische en lichamelijke behandeling, revalidatie, ook met fysieke hulpmiddelen zoals protheses, mobiliteitstoestellen, hoorapparaten en visuele hulpmiddelen.⁶⁷ Kinderen met een handicap hebben hetzelfde recht op onderwijs als alle andere kinderen. Dit geeft de gemeente de taak een effectieve toegang tot (inclusief) onderwijs te waarborgen, waarbij de nodige aanpassingen worden gedaan en leraren worden voorbereid op het lesgeven aan allerlei kinderen. Inclusief onderwijs, uitgaande van de individuele onderwijsbehoefte van het kind, dient het doel van onderwijs aan kinderen met een handicap te zijn.⁶⁸ Toegang tot passend vervoer en waar nodig kosteloos vervoer is belangrijk om mee te kunnen blijven doen. Nieuwe openbare gebouwen dienen te voldoen aan internationale specificaties voor toegang voor personen met een handicap. Bestaande openbare gebouwen zoals scholen, winkelgebieden etc dienen noodzakelijke aanpassingen te ondergaan die ze zo toegankelijk mogelijk maken.⁶⁹ Voor kinderen met een handicap, ziekte of achtergestelde kinderen betekent spelen even ontsnappen aan problemen. Juist dan kan sport, spel, culturele en artistieke activiteiten een goed middel zijn voor emancipatie en het opbouwen van zelfvertrouwen.⁷⁰

Regelingen en beleid

Het Comité vraagt van Staten om handicaps expliciet te noemen in grondwettelijke bepalingen inzake non-discriminatie en in specifieke anti-discriminatie wetgeving of wettelijke bepalingen. Tevens moeten Staten voorzien in effectieve rechtsmiddelen. Gemeenten kunnen met name inzetten op bewustzijn om feitelijke discriminatie tegen kinderen met een handicap te voorkomen door middel van

⁶⁴ UN Document CRC/C/GC/9, par. 5.

⁶⁵ UN Document CRC/C/GC/9, par. 32

⁶⁶ UN Document CRC/C/GC/9, par. 37.

⁶⁷ UN Document CRC/C/GC/9, par. 51

⁶⁸ UN Document CRC/C/GC/9, par. 66 en 67

⁶⁹ UN Document CRC/C/GC/9, par. 39 en 40

⁷⁰ M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 463

voorlichtingscampagnes.⁷¹ Regelingen en beleid voor de bescherming van de rechten van kinderen met een handicap dienen tevens te worden gebaseerd op artikel 3 IVRK door het belang van het kind als eerste overweging te nemen. Een ander belangrijk basisuitgangspunt is dat kinderen met een beperking recht hebben op bijzondere zorg met als doel zelfstandigheid en zelfredzaamheid te bevorderen. De zorg houdt in het aanleren van speciale vaardigheden en technische hulpmiddelen die een actieve deelname aan de samenleving vergemakkelijken.⁷²

Gemeentelijk plan

Daarbij vraagt het Comité van Staten om een allesomvattend beleid te ontwikkelen en effectief ten uitvoer te leggen. Voor gemeenten betekent dit dat zij de doelstellingen vertalen naar een gemeentelijk plan en voorzien in de bijbehorende financiële en personele middelen. Het plan is gericht op het voorkomen van discriminatie van kinderen met een handicap en regelt toegang voor ouders en/of anderen die voor een kind zorgen tot de speciale zorg, hulp en gezinsondersteuning waar ze volgens het verdrag recht op hebben.⁷³ De hulp moet afhankelijk van de beschikbare middelen kosteloos zijn en passend zijn bij de aandoening van het kind en de omstandigheden van de ouders of anderen die zorgen voor het kind.⁷⁴ De gemeente hanteert het uitgangspunt dat plaatsing in een instelling alleen gebeurt als het noodzakelijk en in het belang van het kind is, waarbij ingezet wordt op het transformeren van bestaande instellingen naar kleine residentiele zorgfaciliteiten.⁷⁵ Het is van essentieel belang dat alle regelingen voldoende worden voorzien van financiële en personele middelen en worden uitgerust met ingebouwde toezichtmechanismen, bijvoorbeeld indicatoren die nauwkeurige uitkomstmetingen mogelijk maken.⁷⁶ Professionals die in de gemeente werken met en voor kinderen met een handicap krijgen via opleidingsprogramma's gericht voorlichting over de rechten van kinderen met een handicap als vereiste voor hun kwalificatie.⁷⁷ Tevens dienen gemeenten aandacht te hebben voor de kwetsbaarheid van kinderen met een handicap en de grotere kans die zij lopen om slachtoffer te worden van misbruik en geweld. Waar mogelijk dienen gemeenten alle benodigde maatregelen te nemen ter voorkoming van misbruik en geweld tegen kinderen met een handicap.⁷⁸

Coördinerend orgaan en toezicht

Het Comité signaleert dat diensten voor kinderen met een handicap vaak worden geleverd door verschillende instellingen. Risico is dat deze gefragmenteerd en niet gecoördineerd zijn, wat leidt tot overlapping van functies en lacunes in voorzieningen. Dit maakt het opzetten van een coördinerend (gemeentelijk) orgaan als onderdeel van een breder (nationaal) coördinatiesysteem voor mensen waaronder kinderen met een handicap essentieel. Tevens is onafhankelijk toezicht nodig bijvoorbeeld in de vorm van een Ombudsman, aldus het Comité. Tot slot is het van belang dat er gegevens worden verzameld die nauwkeurig en gestandaardiseerd zijn en uitsplitsing mogelijk maken en die de feitelijke situatie van kinderen met een handicap weergeven.⁷⁹

⁷¹ UN Document CRC/C/GC/9, par. 9.

⁷² M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 371

⁷³ UN Document CRC/C/GC/9, par. 13-14.

⁷⁴ UN Document CRC/C/GC/9, par. 12 en 41.

⁷⁵ UN Document CRC/C/GC/9, par. 47.

⁷⁶ UN Document CRC/C/GC/9, par 18

⁷⁷ UN Document CRC/C/GC/9, par. 27

⁷⁸ UN Document CRC/C/GC/9, par. 42-43

⁷⁹ UN Document CRC/C/GC/9, par. 21.

4.2 Gezondheid en gezondheidszorg

Inleiding

Elk kind heeft recht op de best mogelijke gezondheid en op gezondheidszorgvoorzieningen. Het maakt hierbij niet uit of het kind in het bezit is van een verblijfsvergunning. De overheid dient ervoor te zorgen dat geen enkel kind de toegang tot deze voorzieningen wordt onthouden. Daarbij moet extra aandacht zijn voor het terugdringen van baby- en kindersterfte en voor eerstelijns- en preventieve gezondheidszorg. Er moet voldoende voedsel en schoon drinkwater zijn. En zorg voor voorlichting over gezondheid, voeding, borstvoeding en hygiëne. Dit is ook een taak van de gemeente. Daarnaast moeten traditionele gewoontes die bewezen schadelijk zijn voor de gezondheid van kinderen worden bestreden. Ook hebben gemeenten tot taak om aan ouders en verzorgers van kinderen, maar ook aan kinderen en jongeren zelf goede voorlichting te bieden. Bijvoorbeeld voorlichting over een gezonde leefstijl, gezonde keuzes, een veilige opgroei-omgeving en het voorkomen van ziekte, letsel en ongevallen.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Kinderen hebben recht op de best mogelijke gezondheid en op gezondheidszorgvoorzieningen. Gemeenten hebben een belangrijke taak om te zorgen dat gezondheids- en andere relevante voorzieningen beschikbaar en toegankelijk zijn voor alle kinderen.
- De toegang tot gezondheidszorg voor kinderen wordt gewaarborgd, eventuele belemmeringen worden weggenomen.
- Gemeenten dragen eraan bij dat beleidsmakers, gemeentelijke politici en mensen die beroepsmatig met kinderen werken voorlichting krijgen over het recht op gezondheid van kinderen en op welke wijze zij daaraan kunnen bijdragen.
- Er wordt informatie over gezondheidsbevordering, gezondheidstoestand en behandelmogelijkheden aan kinderen en hun verzorgers gegeven in een taal en vorm die voor hen toegankelijk en begrijpelijk is. Gemeenten zien erop toe dat dit in de praktijk wordt gedaan.
- De visie van kinderen wordt betrokken bij alle aspecten van gezondheids(zorg)voorzieningen, zoals welke voorzieningen nodig zijn, hoe en waar die het beste beschikbaar zijn, welke drempels er zijn bij de toegang of het gebruik van voorzieningen, wat de kwaliteit van de voorzieningen is en hoe kinderen beter in staat gesteld kunnen worden om meer verantwoordelijkheid voor hun eigen gezondheid en ontwikkeling te nemen.
- Gemeenten dienen vast te stellen door welke factoren kinderen kwetsbaar worden of bepaalde groepen kinderen achtergesteld zijn. Deze factoren dienen te worden aangepakt bij het ontwikkelen van beleid, programma's en voorzieningen voor de gezondheid van kinderen, waarbij wordt gestreefd naar rechtvaardigheid.
- Gemeenten zorgen ervoor dat dak- en thuisloze kinderen toegang hebben tot (gratis) basisgezondheidszorg, zonder dat zij uitgesloten worden op basis van financiële, institutionele en culturele belemmeringen.

Toelichting

In artikel 24 IVRK is het recht op gezondheid en gezondheidszorg opgenomen. Uit het artikel volgt dat Staten het recht van het kind erkennen op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van de gezondheid. Bij het idee van de 'grootst mogelijke mate van gezondheid' wordt rekening gehouden met de biologische, sociale, culturele en economische achtergrond van het kind en de beschikbare middelen van de Staat, aangevuld met middelen afkomstig uit andere bronnen, zoals non-gouvernementele organisaties, de internationale gemeenschap en particuliere sector.⁸⁰

⁸⁰ UN Document CRC/C/GC/15, par. 23.

Volgens het Comité is het recht van het kind op gezondheid een inclusief recht, dat niet alleen tijdige en passende preventie, gezondheidsbevordering, genezing, revalidatie en palliatieve zorg omvat, maar ook het recht om (op) te groeien en zich zoveel mogelijk te ontwikkelen en te leven in omstandigheden waarin zij de hoogst mogelijke mate van gezondheid kunnen bereiken.⁸¹ Deze brede benadering wordt ondersteund door het tweede lid van artikel 24 IVRK.⁸² Volgens artikel 24 lid 2 IVRK dienen Staten een proces in te richten waarmee andere zaken die relevant zijn voor het recht van het kind op gezondheid kunnen worden vastgesteld en aangepakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om: het waarborgen van de verlening van de nodige medische hulp en gezondheidszorg, met nadruk op de ontwikkeling van de eerstelijnsgezondheidszorg, het verstrekken van voedzame levensmiddelen en het verstrekken van schoon drinkwater. De gezondheid van kinderen wordt onder meer beïnvloed door de economische en financiële situatie in de wereld en armoede.⁸³

Staten dienen te zorgen dat gezondheids- en andere relevante voorzieningen en programma's beschikbaar en toegankelijk zijn voor alle kinderen.⁸⁴ Dat betekent onder meer dat de gezondheid van kinderen niet wordt geschaad door discriminatie (artikel 2 IVRK), zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, herkomst, vermogen, geboorte of andere status van het kind, de ouder(s) of voogd(en).⁸⁵ Ook moeten gezondheidszorgvoorzieningen fysiek toegankelijk zijn voor kinderen. Dit kan betekenen dat extra aandacht nodig is ten behoeve van kinderen met een handicap. Om bijzonder kwetsbare groepen kinderen te bereiken is het van belang dat er mobiele posten zijn, innovatieve technologieën, maar ook gezondheidswerkers te voorzien van een goede opleiding en ondersteuning. Voor kinderen in achterstandssituaties en achtergebleven gebieden dient extra moeite te worden gedaan om hun recht op gezondheid tot stand te brengen.⁸⁶ Ook moet informatie over gezondheidsbevordering, gezondheidstoestand en behandelmogelijkheden aan kinderen en hun verzorgers te worden gegeven in een taal en vorm die voor hen toegankelijk en begrijpelijk is.

Er dient vastgesteld te worden waardoor kinderen geen toegang tot gezondheidszorg hebben, zoals financiële, institutionele en culturele belemmeringen. Vervolgens dienen deze belemmeringen te worden weggenomen.⁸⁷ Dak- en thuisloze kinderen dienen toegang te hebben tot gratis basisgezondheidszorg op grond van een universele ziektekostenverzekering en maatschappelijke beschermingsregelingen. Het belang van het kind (artikel 3 IVRK) is van invloed op de beleidsvorming waarbij maatregelen die een belemmering vormen voor de fysieke en sociale omgeving waarin kinderen leven, opgroeien en zich ontwikkelen worden aangepast.⁸⁸ Het is van belang dat de visie van kinderen (artikel 12 IVRK) wordt betrokken bij alle aspecten van gezondheids(zorg)voorzieningen, zoals welke voorzieningen er nodig zijn, hoe en waar die het beste beschikbaar zijn, welke drempels er zijn bij de toegang of het gebruik van voorzieningen, wat de kwaliteit van de voorzieningen is en de houding van medewerkers binnen de gezondheidszorg en hoe kinderen beter in staat gesteld kunnen worden om meer verantwoordelijkheid voor hun eigen gezondheid en ontwikkeling te nemen.⁸⁹ Het Comité stimuleert Staten om een uitgebreide strategie te implementeren om kinderen en hun verzorgers, beleidsmakers, politici en mensen die beroepsmatig met kinderen werken voorlichting te geven over het recht van het kind op gezondheid, en wat zij aan de realisatie daarvan kunnen bijdragen.⁹⁰

Staten dienen op landelijk niveau en onderliggende niveaus vast te stellen door welke factoren kinderen kwetsbaar worden of bepaalde groepen kinderen achtergesteld zijn. Deze factoren dienen te worden aangepakt bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving, beleid, programma's en voorzieningen voor de gezondheid van kinderen, waarbij wordt gestreefd naar rechtvaardigheid. Daarnaast mag het onvermogen om voor zorg, hulpmiddelen of geneesmiddelen te betalen niet leiden tot het onthouden daarvan. Het Comité doet een beroep op Staten om eigen bijdragen af te schaffen en

⁸¹ UN Document CRC/C/GC/15, par. 2.

⁸² J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 909.

⁸³ UN Document CRC/C/GC/15, par. 5.

⁸⁴ UN Document CRC/C/GC/15, par. 28-29.

⁸⁵ UN Document CRC/C/GC/15, par. 8.

⁸⁶ UN Document CRC/C/GC/15, par. 11.

⁸⁷ UN Document CRC/C/GC/15, par. 28-29.

⁸⁸ UN Document CRC/C/GC/15, par. 13.

⁸⁹ UN Document CRC/C/GC/15, par. 19.

⁹⁰ UN Document CRC/C/GC/15, par. 93-93.

financieringssystemen voor de gezondheidszorg in te voeren waarbij vrouwen en kinderen niet gediscrimineerd worden op grond van hun onvermogen daarvoor te betalen. Ook hebben kinderen recht op informatie en onderwijs over alle gezondheidsaspecten zodat zij weloverwogen keuzes kunnen maken over hun levensstijl en de toegang tot gezondheidszorg.⁹¹

4.3 Toereikende levensstandaard

Inleiding

Een toereikende levensstandaard houdt in een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, morele en maatschappelijke ontwikkeling. Dus: ieder kind heeft recht op basisvoorzieningen om veilig en gezond op te kunnen groeien. Denk aan recht op onderdak, kleding, voldoende eten en drinken, gezondheidszorg, onderwijs en speelmogelijkheden. De verantwoordelijkheid om hiervoor te zorgen ligt in de eerste plaats bij ouders. Maar de overheid moet hen hierbij helpen als dit nodig is. Gelet op de decentralisatie in Nederland brengt dit ook verplichtingen voor gemeenten met zich mee. Ook dienen maatregelen te worden genomen gericht op het terugdringen van armoede onder gezinnen met kinderen. Kinderen die opgroeien in armoede hebben minder kansen om zich goed te ontwikkelen en hun talenten te ontplooien. Zij ondervinden vaker de negatieve gevolgen van sociale uitsluiting, segregatie en achterstelling.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Kinderen hebben recht op een toereikende levensstandaard.
- Gemeenten en uitvoering hebben een belangrijke taak om te voorzien in een toereikende levensstandaard voor kinderen.
- Ouders zijn primair verantwoordelijk om hun kinderen een toereikende levensstandaard te bieden. Gemeenten en uitvoerders respecteren deze rol en bieden ondersteuning aan ouders indien dat nodig is.
- Een toereikende levensstandaard beperkt zich niet tot voeding, huisvesting en kleding maar gaat ook over de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.
- Gemeenten dragen bij aan de aanpak van structurele oorzaken van armoede, door een kindgericht beleid te maken en bijbehorende financiën en het aanbieden van passende sociale zekerheid en bescherming.
- Gemeenten voorzien, indien de behoefte bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.
- Voorkomen wordt dat kinderen worden blootgesteld aan gedwongen huisuitzetting voordat een passend alternatief is gevonden.
- Financiële en/of materiële armoede mag nooit de enige redenen zijn om een kind van zijn ouders te scheiden, maar wordt gezien als een signaal dat een gezin passende ondersteuning behoeft.
- Er wordt materiële bijstand aan dak- en thuisloze kinderen geboden en prioriteit aan een veilige plek om te wonen, voedsel en gratis toegankelijke medische zorg en onderwijs.
- Erkend wordt dat het bieden van maatregelen zich niet beperkt tot ouders, maar dat materiële bijstand en ondersteuningsprogramma's in geval van nood rechtstreeks aan kinderen (samen met hun ouders) wordt verleend.

Toelichting

Artikel 27 IVRK is gebaseerd op het recht op leven en ontwikkeling in artikel 6 IVRK. Naast het recht op leven en overleven zijn er in artikel 27 IVRK waarborgen en inspanningsverlichtingen opgenomen om te zorgen dat kinderen niet in hun ontwikkeling worden belemmerd door een niet toereikende levensstandaard.⁹² In artikel 27 IVRK staat dat alle kinderen recht hebben op een levensstandaard die toereikend is voor hun lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling. Uit deze terminologie volgt dat de toereikende levensstandaard niet alleen voeding,

⁹¹ UN Document CRC/C/GC/15, par. 58-59, 114.

⁹² M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 424 (digitale versie).

kleding en huisvesting omvat. De ouders zijn in de eerste plaats verantwoordelijk om voor een toereikende levensstandaard te zorgen (artikel 27 lid 2 IVRK).

De Staat zorgt ervoor dat ouders de verplichtingen voortvloeiend uit deze verantwoordelijkheid kunnen nakomen en dit daadwerkelijk doen. Daarmee worden ouders enerzijds beschermd tegen inmenging van de Staat en worden zij anderzijds op het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid gewezen (zie ook artikel 5 en 18 IVRK). Op het moment dat de ouders niet kunnen voorzien in een toereikende levensstandaard, nemen Staten passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind bij te staan en voorzien indien nodig in materiële bijstand en ondersteuning aan ouders en kinderen, en dat name met betrekking tot voeding, kleding en huisvesting (artikel 27 lid 3 IVRK).⁹³ De voorschriften laten geen ruimte voor een eigen beslissing van Staten.

Het recht op een toereikende levensstandaard volgt niet alleen uit artikel 27 IVRK, maar ook uit artikel 11 IVESCR en uit de artikelen 17 en 31 van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) heeft duidelijk gemaakt dat ieder kind het recht heeft op leven en op een bepaald bestaansminimum, ook wel aangeduid als de 'humanitaire ondergrens'.

Dak- en thuisloze kinderen

De *Special Rapporteur on adequate housing* stelt dat het hebben van een veilige plek om te wonen één van de fundamentele elementen van de menselijke waardigheid, fysieke en geestelijke gezondheid is. Het maakt deel uit van de kwaliteit van leven over het algemeen. Het Comité heeft deze interpretatie overgenomen en daarbij opgemerkt dat het recht op huisvesting samenhangt met zo ongeveer elk recht in het IVRK.⁹⁴ Staten dienen maatregelen te treffen om de structurele oorzaken van armoede en ongelijkheid in inkomen aan te pakken, om de druk op gezinnen in een preciaire situatie te verminderen en hen sterker te maken, als middel om betere bescherming voor kinderen te bieden en ervoor te zorgen dat kinderen minder snel op straat belanden, waaronder het invoeren van een kindgericht beleid en bijbehorende financiën en het aanbieden van passende sociale zekerheid en bescherming.⁹⁵ Ook zorgen Staten dat het recht op een toereikende levensstandaard van dak- en thuisloze kinderen wordt verwezenlijkt.⁹⁶

Het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten legt 'huisvesting' uit als het recht om ergens veilig, vredig en waardig te leven. Dat betekent dat 'toereikend' bij huisvesting aandacht vraagt voor: huurbescherming, beschikbaarheid van diensten, materialen, faciliteiten en infrastructuur, betaalbaarheid, woonbaarheid, toegankelijkheid, locatie en passend bij de cultuur.⁹⁷ Huurbescherming is essentieel om te voorkomen dat kinderen (weer) op straat belanden. Kinderen mogen niet worden blootgesteld aan gedwongen uitzetting voordat er een passend alternatief is gevonden. Staten zijn verplicht om passende voorzieningen voor uitgezette kinderen te treffen.⁹⁸ Kinderen behoren tot degenen die onevenredig veel te lijden hebben van huisuitzettingen.⁹⁹ Dat kan tot gevolg hebben dat zij gedwongen worden op straat te slapen en aan meer schendingen van hun rechten worden blootgesteld.¹⁰⁰ Staten zijn verplicht om passende voorzieningen voor uitgezette kinderen te treffen.

Bij materiële bijstand aan dak- en thuisloze kinderen dient prioriteit te worden gegeven aan een veilige plek om te wonen, voedsel, gratis en toegankelijke medische zorg en onderwijs. Artikel 27 lid 3 IVRK beperkt zich niet tot maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind bij te staan. De verplichting om te voorzien in materiële bijstand en ondersteuningsprogramma's in geval van nood dient te worden uitgelegd als bijstand die rechtstreeks aan kinderen wordt verleend. Dit is ook relevant voor dak- en thuisloze kinderen zonder familiebanden en voor dak- en thuisloze kinderen met familiebanden waarbij sprake is van misbruik.¹⁰¹

⁹³ UN Document CRC/C/GC/15, par. 55.

⁹⁴ M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 426.

⁹⁵ UN Document CRC/C/GC/21, par. 51.

⁹⁶ UN Document CRC/C/GC/21, par. 49.

⁹⁷ UN Document CRC/C/GC/21, par. 50.

⁹⁸ UN Document CRC/C/GC/20, par. 55.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ UN Document CRC/C/GC/17, par. 49.

In de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor kinderen zijn waarborgen opgenomen dat kinderen niet onnodig in alternatieve zorg worden geplaatst en dat wanneer alternatieve zorg nodig is, deze wordt geboden onder passende voorwaarden die aansluiten op de rechten en belangen van kinderen. Met name "financiële en materiële armoede, of omstandigheden die direct en uitsluitend aan dergelijke armoede te wijten zijn, mogen nooit de enige motivering zijn om een kind bij zijn ouders weg te halen, [...] maar moeten worden beschouwd als een signaal dat het gezin behoefte heeft aan passende ondersteuning".¹⁰²

4.4 Onderwijs

Inleiding

Het recht op onderwijs geldt voor ieder kind en is neergelegd in artikel 28 van het VN-Kinderrechtenverdrag.¹⁰³ Onderwijs moet gebaseerd zijn op gelijke kansen. Artikel 29 VN-Kinderrechtenverdrag werkt de inhoud van het onderwijs verder uit.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- De gemeente zorgt ervoor dat er voldoende primair openbaar onderwijs beschikbaar is;
- De gemeente houdt er toezicht op dat alle kinderen in de leerplichtige leeftijd naar school gaan;
- Er wordt vastgesteld om welke redenen kinderen geen toegang tot onderwijs hebben en deze belemmeringen worden weggenomen;
- De gemeente zorgt dat de verordening, de besluitvorming in individuele gevallen en de (aanbesteding van de) uitvoer van het leerlingenvervoer voldoen aan de eisen uit het Kinderrechtenverdrag.
- De gemeente neemt maatregelen die regelmatig schoolbezoek bevorderen;
- De gemeente bestrijdt voortijdig schoolverlaten;
- De gemeente bestrijdt onderwijsachterstanden, en in het verlengde daarvan de negatieve effecten die het opgroeien in armoede heeft op de schoolloopbaan en ontwikkeling van een kind;
- De gemeente draagt er zorg voor dat er in een gemeente voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zijn waar kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie;
- De gemeente en uitvoering moeten erop toezien dat alle kinderen worden voorzien van informatie en begeleiding betreffende onderwijs en de beroepskeuze;
- De belangen van het kind of de groep kinderen vormen een eerste overweging, bij het opstellen van beleid, bij individuele beslissingen alsmede bij de (aanbesteding van) de uitvoering van het leerlingenvervoer;
- De gemeente is (financieel) verantwoordelijk voor de begeleiding en de persoonlijke verzorging op school;
- De gemeente stemt af en werkt effectief samen met het onderwijs bij het vastleggen van het gemeentelijk beleid met betrekking tot de (uitvoering van) jeugdhulp in het gemeentelijk jeugdplan;
- De gemeente bevordert mensen- en kinderrechteneducatie.
- De gemeente bevordert mensen- en kinderrechteneducatie.
- De gemeente zorgt ervoor dat kinderen hun mening vrijelijk kunnen uiten en kunnen participeren in het besluitvormingsproces ten aanzien van onderwijsbeleid op gemeentelijke niveau;
- Het recht op participatie wordt in gemeentelijk beleid vastgelegd om niet afhankelijk te hoeven zijn van de goede wil van autoriteiten en scholen om dit recht te implementeren;

¹⁰² UN Document CRC/C/GC/14, par. 62.

¹⁰³ Dit wordt tevens bevestigd door artikel 2 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

- Op scholen wordt collectieve participatie goed geborgd, zodat kinderen kunnen meepraten over zaken als beleid op school, het schoolklimaat en het onderwijs en aan hun input wordt passend gewicht toegekend;
- Op scholen wordt individuele participatie goed geborgd, wat inhoudt dat kinderen worden betrokken bij besluitvorming die hen raakt.
- De gemeente zorgt ervoor dat het verbod op lijfstraffen wordt nageleefd en dat andere straffen die inbreuk maken op de waardigheid van een individueel kind op scholen ontoelaatbaar zijn;
- Het bevoegd gezag van een school moet een sociaal veiligheidsbeleid uitvoeren;
- Het bevoegd gezag van een school moet zorgen dat er een aanspreekpunt is waar leerlingen en ouders pesten kunnen melden. Ook moet er iemand zijn die het pestbeleid op school coördineert;
- Het bevoegd gezag van een school moet de beleving van veiligheid en het welzijn van hun leerlingen volgen;
- De school meldt vermoedens van kindermishandeling en huiselijk geweld in lijn met de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

Toelichting

Toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs

De overheid moet het primair onderwijs voor alle kinderen verplicht en gratis beschikbaar stellen. Daarnaast moet ieder kind toegang hebben tot het voortgezet onderwijs. Het hoger onderwijs dient toegankelijk te zijn voor kinderen die daar de capaciteit voor hebben. Het is belangrijk om erop te wijzen dat de toegankelijkheid van het onderwijs alleen gerealiseerd kan worden wanneer er geen sprake is van discriminatie en wanneer fysieke en economische belemmeringen ontbreken.

Onderwijs moet daadwerkelijk toegankelijk zijn. Hoewel ouders volgens artikel 5 en 18 IVRK primair verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van hun kinderen en dus ook voor het organiseren van onderwijs, hebben zij waar nodig echter ook recht op ondersteuning daarbij. Leerlingenvervoer kan gezien worden als een vorm van die ondersteuning. Dit betekent bijvoorbeeld dat er leerlingenvervoer beschikbaar moet zijn voor kinderen die niet zelf naar school kunnen komen. Leerlingenvervoer gaat om de vergoeding van vervoer naar school. Wie daarvoor in aanmerking komt, is geregeld in de Wet op het primair onderwijs (Wet PO), de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet VO) en de Wet op de Expertise Centra (WEC). In de kern komt het erop neer dat kinderen die een lichamelijke, verstandelijke, zintuigelijke of psychische handicap hebben en niet zelfstandig naar school kunnen, in aanmerking komen voor een vergoeding. Dit geldt zowel voor kinderen in het primair onderwijs, speciaal onderwijs als voortgezet speciaal onderwijs, maar dus niet voor kinderen in het regulier voortgezet onderwijs.

Gericht op (talent)ontwikkeling

Het VN-Kinderrechtenverdrag zegt niet alleen iets over de toegankelijkheid van onderwijs, maar ook over de inhoud daarvan. Artikel 29 IVRK werkt de inhoud van het onderwijs verder uit. In de eerste plaats gaat het om de ontplooiing van de talenten en capaciteiten van het individuele kind. Verondersteld wordt dat hieronder ook basisvaardigheden worden begrepen die ieder mens nodig heeft om zich staande te kunnen houden in de samenleving. Daarnaast draait onderwijs ook om de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving. De school dient een plaats te zijn waar mensenrechten, waaronder begrepen kinderrechten, worden gerespecteerd. Daarnaast bepaalt artikel 42 IVRK dat kinderen en jongeren les moeten krijgen over hun rechten. Het is belangrijk dat kinderen weten wat hun rechten zijn aangezien zij op deze manier voor zichzelf op kunnen komen als hun rechten worden geschonden.

Artikel 29 IVRK houdt nauw verband met het recht op ontwikkeling uit artikel 6 IVRK. Zoals eerder beschreven, volgt uit artikel 6 IVRK dat ieder kind het recht heeft om zich zo optimaal mogelijk te ontwikkelen. De overheid is verplicht om dit recht in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Het VN-Kinderrechtencomité verwacht van de overheid dat zij het begrip 'ontwikkeling' in de meest ruime mate interpreteren en het zien als een holistisch concept, waarbij de psychische, mentale, spirituele,

morele, psychologische en sociale ontwikkeling van het kind worden betrokken.¹⁰⁴ Om het recht op ontwikkeling te realiseren is het noodzakelijk om het recht op gezondheid en gezondheidszorg, alsmede het recht op onderwijs na te leven.¹⁰⁵

Kwetsbare groepen

In het IVRK wordt aandacht besteed aan kwetsbare groepen kinderen die belemmeringen kunnen ervaren om op dezelfde wijze als hun leeftijdsgenoten van hun rechten – waaronder het recht op onderwijs – te genieten. Deze groepen kinderen hebben vanwege hun specifieke kwetsbaarheid recht op bijzondere zorg. Het gaat om kinderen die al dan niet tijdelijk niet in hun eigen gezin kunnen opgroeien (artikel 20 IVRK), kinderen met een handicap (artikel 23 IVRK), kinderen die in Nederland verblijven zonder verblijfsvergunning (artikel 22 IVRK), kinderen die slachtoffer zijn van geweld (artikel 39 IVRK) en kinderen die in armoede opgroeien. Hieronder worden de rechten van kinderen met een handicap, vluchtelingen- en migrantenkinderen en kinderen die in armoede opgroeien verder beschreven.

Kinderen met een handicap

Het VN-Kinderrechtenverdrag besteedt in artikel 23 IVRK uitdrukkelijk aandacht aan kinderen met een handicap. Het uitgangspunt hiervan is het bevorderen van zelfstandigheid en actieve deelname van gehandicapte kinderen aan de samenleving.¹⁰⁶ Het recht op onderwijs voor kinderen met een handicap is tevens neergelegd in artikel 24 VN-verdrag Handicap. Het VPRH-Comité geeft in *General Comment* nr. 4 een toelichting op het artikel.¹⁰⁷ In artikel 24 VN-verdrag Handicap is inclusief onderwijs als recht vastgelegd. Hieruit volgt dat onderwijs onder meer tot doel moet hebben dat kinderen met een handicap hun mentale en fysieke mogelijkheden optimaal moeten kunnen ontwikkelen.¹⁰⁸ Ook is vastgelegd dat kinderen met een handicap binnen het onderwijs de ondersteuning dienen te ontvangen die zij nodig hebben om effectief aan het onderwijs deel te nemen.¹⁰⁹ Volgens het VPRH-Comité betekent dit dat schoolbegeleiders, psychologen en andere relevante gezondheids- en sociale professionals aanwezig zijn binnen het onderwijs die hulp en ondersteuning kunnen bieden.¹¹⁰

Vluchtelingen- en migrantenkinderen

De toelating van een leerling tot een onderwijsinstelling is – indien hij of zij de achttienjarige leeftijd nog niet heeft bereikt - niet afhankelijk van een al dan niet rechtmatig verblijf in Nederland. Kinderen zonder verblijfsvergunning mogen naar school en de school krijgt voor hen bekostiging.¹¹¹ Daarnaast vallen alle kinderen, dus ook kinderen zonder verblijfsvergunning, in de leeftijd van 5 tot 16 jaar onder de leerplichtwet. Kinderen zonder verblijfsvergunning die voor hun achttiende verjaardag aan een opleiding begonnen zijn, hebben het recht om deze opleiding na het bereiken van de achttienjarige leeftijd af te ronden op voorwaarde dat de inschrijving niet wordt onderbroken.¹¹² Afronden betekent dat een leerling ook stage moet kunnen lopen en een diploma moet ontvangen.

Het Comité gaat in *General Comment* no. 6 specifiek in op de situatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De Staten die partij zijn bij het VN-Kinderrechtenverdrag dienen ervoor te zorgen dat de toegang tot onderwijs voor deze kinderen in alle fasen van de ontheemdingscyclus behouden blijft. Elk niet-begeleid en gescheiden kind, ongeacht de status, heeft volledige toegang tot onderwijs in het land dat het is binnengekomen overeenkomstig artikelen 28, 29(1)(c), 30 en 32 van het Verdrag en de door het Comité ontwikkelde algemene beginselen. Deze toegang dient zonder discriminatie te

¹⁰⁴ VN-Kinderrechtencomité, 'General Comment no. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child', UN Doc CRC/GC/2003/5', par. 12; Vergelijk ook artikel 10 VN-Verdrag Handicap.

¹⁰⁵ M. Blaak e.a. (red.), 'Handboek Internationaal Jeugdrecht', Leiden: Defence for Children 2012, p. 388.

¹⁰⁶ M. Blaak e.a. (red.), 'Handboek Internationaal Jeugdrecht', Leiden: Defence for Children 2012, p. 370.

¹⁰⁷ VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap, 'General Comment no. 4: Article 24: The Right to inclusive education', UN Doc CRPD/C/GC/4.

¹⁰⁸ Artikel 24 lid 1 sub b VN-verdrag Handicap.

¹⁰⁹ Artikel 24 lid 2 sub d VN-verdrag Handicap.

¹¹⁰ VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap, 'General Comment no. 4: Article 24: The Right to inclusive education', UN Doc CRPD/C/GC/4, par. 32.

¹¹¹ Schoonhoven, R., 'Ongedocumenteerd en toch naar school?', School en Wet, September 2019, p. 11.

¹¹² Artikel 8.1.1 lid 1 sub d van de Wet Educatie Beroepsonderwijs en artikel 7.32 lid 5 sub e Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek.

worden verleend. De toegang tot kwaliteitsonderwijs dient ook te worden gewaarborgd voor kinderen met speciale behoeften, met name kinderen met een handicap.¹¹³

Armoede

Armoede kan zowel het gevolg als de oorzaak zijn van problemen met het kunnen realiseren van mensen- en kinderrechten op andere gebieden, zoals onderwijs.¹¹⁴ Kinderen die opgroeien in armoede hebben minder kansen om hun talenten te ontwikkelen. Het is daarom belangrijk dat zowel scholen als gemeenten ondersteuning bieden aan kinderen die in armoede opgroeien.

Participatie in het onderwijs

Het Comité voor de Rechten van het kind benadrukt dat het respecteren van het recht van het kind om gehoord te worden essentieel is voor het waarborgen van het recht op onderwijs.¹¹⁵ Een kind moet zijn of haar mening kunnen geven over alle onderwijszaken die hem of haar aangaan en aan de mening van het kind moet passend belang worden gehecht die in overeenstemming is met de leeftijd en de rijpheid van het kind.

De ontwikkeling van kinderen – zoals bedoeld in artikel 6 IVRK - wordt gestimuleerd wanneer zij kunnen participeren.¹¹⁶ Een dergelijke stimulatie van de ontwikkeling past bij de onderwijsdoelstellingen uit artikel 29 IVRK.¹¹⁷ Volgens het VN-Kinderrechtencomité is participatie van kinderen tevens noodzakelijk voor de totstandkoming en het behoud van een sociaal klimaat op scholen.¹¹⁸ Het draagt onder andere bij aan het tegengaan van pesten en discriminatie.¹¹⁹ Rekening houden met de mening van kinderen is met name belangrijk bij het uitbannen van discriminatie, het voorkomen van pesten en disciplinaire maatregelen.¹²⁰ De deelname van kinderen is absoluut noodzakelijk voor een sociale sfeer in de klas, waardoor de samenwerking en onderlinge ondersteuning ontstaat die nodig is voor interactief leren waarbij het kind centraal staat. Rekening houden met de mening van kinderen is met name belangrijk bij het uitbannen van discriminatie, het voorkomen van pesten en disciplinaire maatregelen.¹²¹

Het is belangrijk om te benadrukken dat het recht op participatie in het onderwijs voor *ieder* kind geldt, dus ook voor kinderen zonder verblijfsvergunning en kinderen met een handicap. Vluchtelingen- en migrantenkinderen moeten worden gehoord over hun verwachtingen ten aanzien van het onderwijs zodat zij op een school kunnen worden geplaatst.¹²² Voor kinderen met een handicap is het recht om hun mening te geven nadrukkelijk vastgelegd in artikel 7 lid 3 VN-verdrag Handicap. Zoals beschreven in paragraaf (...) geldt als uitgangspunt geldt dat ieder kind in staat is zijn mening te uiten. Volgens de *Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health* (Special Rapporteur) is het recht op participatie belangrijk voor het vormgeven van wetgeving, beleid, programma's met betrekking tot de gezondheid en ontwikkeling van jongeren op school.¹²³

Het recht op participatie brengt verder met zich mee dat scholen kinderen moeten betrekken bij de besluitvorming, bijvoorbeeld via leerlingenraden of door leerlingen vertegenwoordigd te laten zijn in schoolbesturen of medezeggenschapsraden alwaar zij vrijelijk hun mening kunnen uiten over de ontwikkeling en invoering van schoolbeleid en gedragscodes.¹²⁴ Ook moeten kinderen gehoord

¹¹³ CRC/C/GC no 6, para. 41.

¹¹⁴ Rijksoverheid e.a., Derde Nederlandse SDG rapportage. Nederland ontwikkelt duurzaam, Den Haag: mei 2019, p. 24.

¹¹⁵ CRC/C/GC/12, para. 105.

¹¹⁶ CRC/C/GC/12, para. 79.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ CRC/C/GC/12, para. 109.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² CRC/C/GC/12, para. 123.

¹²³ VN-Mensenrechtenraad, 'Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health', UN Doc A/HRC/32/32, par. 56.

¹²⁴ CRC/C/GC/12, para. 110.

worden in iedere gerechtelijke of bestuurlijke procedure die het kind betreft. Typische bestuurlijke procedures zijn procedures waarin besluiten over onderwijs worden genomen.¹²⁵

Bij alle vormen van onderwijs, waaronder programma's voor jonge kinderen, moeten kinderen gestimuleerd worden actief deel te nemen aan het leerproces.¹²⁶ Bij de lessen en het leren moet rekening worden gehouden met de leefomstandigheden en vooruitzichten van de kinderen.¹²⁷ De onderwijsautoriteiten moeten daarom de mening van kinderen en hun ouders meewegen bij het samenstellen van onderwijs- en schoolprogramma's.¹²⁸

Buiten de school moeten de Staten die partij zijn bij het IVRK kinderen op zowel lokaal als nationaal niveau raadplegen over alle aspecten van het onderwijsbeleid.¹²⁹ Te denken valt onder meer aan het kindvriendelijker maken van het onderwijssysteem, informele en niet-formele voorzieningen waar kinderen een "tweede kans" krijgen, onderwijsprogramma's, lesmethoden, schoolstructuren, normen, budgetten en systemen voor het beschermen van kinderen.¹³⁰

Bescherming

Scholen in het primair-, voortgezet- en speciaal onderwijs zijn op grond van de Wet Veiligheid op School verplicht om te zorgen voor de veiligheid van kinderen. De Wet Veiligheid op School is sinds augustus 2015 van kracht en heeft onder andere tot doel om pesten aan te pakken.¹³¹ De school moet een sociaal veilige omgeving zijn en scholen dienen beleid te ontwikkelen dat gericht is op preventie en het afhandelen van incidenten.¹³² Dit beleid moet bovendien verankerd worden in de dagelijkse praktijk, er mag geen sprake zijn van een 'papierbeleid'.¹³³ Sinds augustus 2016 controleert de Onderwijsinspectie of een school de zorgplicht voor de sociale veiligheid van leerlingen goed uitvoert.¹³⁴

Op school moet er daarnaast specifieke aandacht worden besteed aan zorgbehoeften van kinderen die dat nodig hebben. Kinderen worden volgens het VN-Kinderrechtencomité namelijk geacht ook onder de hoede van een ouder of gemachtigde verzorger te verkeren als ze fysiek onder toezicht staan van een zorgomgeving, zoals een school of onderwijsinstelling.¹³⁵ Scholen dienen bijvoorbeeld leerproblemen en gedragsproblematiek te signaleren en daarop te reageren door een kind extra ondersteuning te bieden of door het door te verwijzen naar een instantie die de benodigde hulp en zorg kan bieden.

Een andere belangrijke taak van de school is het signaleren van - en reageren op - vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. De Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling helpt professionals zorgvuldig te handelen als zij vermoeden dat een kind thuis mishandeld, verwaarloosd of seksueel misbruikt wordt. Een meldcode bestaat uit 5 stappen en kent een aantal beslismomenten.¹³⁶ Volgens het IVRK moet het belang van het kind altijd de eerste overweging zijn wanneer er beslissingen worden genomen die het kind raken. Om bij vermoedens van kindermishandeling te kunnen handelen in het belang van het kind is het essentieel dat kinderen in

¹²⁵ CRC/C/GC/12, para. 32.

¹²⁶ UNICEF/UNESCO "Een op mensenrechten gestoelde aanpak van onderwijs voor allen: een kader voor het verwezenlijken van het recht van kinderen op onderwijs en rechten binnen het onderwijs", 2007.

¹²⁷ CRC/C/GC/12, para. 107.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ CRC/C/GC/12, para. 111.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Stichting School en Veiligheid, 'Wet Veiligheid op School', te raadplegen via: <https://www.schoolveiligheid.nl/po-vo/kennisbank/wet-op-sociale-veiligheid/>

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Ouders en Onderwijs, 'Mentale veiligheid: zorgplicht sociale veiligheid', te raadplegen via:

<https://oudersenonderwijs.nl/kennisbank/pesten-veiligheid-en-gezondheid/mentale-veiligheid/zorgplicht-sociale-veiligheid/>.

¹³⁵ CRC/C/GC/13, para. 34.

¹³⁶ Rijksoverheid, Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling, te raadplegen via:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode>.

het hele proces van signaleren en de daaropvolgende beslissingen betrokken worden.¹³⁷ Dit betekent dat er naar hun visie gevraagd en geluisterd wordt, dat hun mening wordt meegewogen in beslissingen en dat zij informatie krijgen.¹³⁸

Staten moeten alle passende maatregelen nemen om te verzekeren dat de wijze van handhaving van de discipline op scholen verenigbaar is met de menselijke waardigheid en in overeenstemming met het IVRK.¹³⁹ Het Kinderrechtencomité heeft bijvoorbeeld benadrukt dat lijfstraffen op school per definitie niet toelaatbaar zijn.¹⁴⁰ Ook het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten heeft in haar *General Comment* nr. 13 (1999) over het recht op onderwijs gezegd dat een lijfstraf niet strookt met de waardigheid van het individu. Andere vormen van straf op school, zoals publieke vernedering, kunnen ook niet stroken met de waardigheid van het individu.¹⁴¹

4.5 Vrije tijd, spel en recreatie

Inleiding

Spelen, sporten en creatieve activiteiten zijn heel belangrijk voor de ontwikkeling van een kind. Alle kinderen moeten daarom de tijd en de ruimte krijgen om te spelen. Ze hebben recht op ontspanning en ze hebben het recht op deelnemen aan sportieve, culturele en artistieke activiteiten. Er moeten voldoende veilige speelplekken zijn in de wijk of buurt. Bovendien moet er een variëteit in het aanbod zijn. Dat betekent dat er zowel speelvoorzieningen voor jonge kinderen moeten zijn, als ontmoetingsplekken voor tieners. Ook kinderen met een handicap moeten mee kunnen doen. Voorzieningen dienen bovendien zowel voor kinderen uit welgestelde gezinnen als voor kinderen uit arme gezinnen toegankelijk te zijn. De gemeente moet eraan bijdragen dat er speelvoorzieningen in de wijk of buurt en dat alle kinderen gelijke kansen hebben, maar ook recreatieve, artistieke en culturele voorzieningen voor kinderen bevorderen.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Gezorgd wordt dat kinderen hun recht op vrije tijd, rust, sport, spel, culturele, artistieke en recreatieve activiteiten passend bij hun leeftijd kunnen uitoefenen.
- Er worden maatregelen genomen om te zorgen dat alle kinderen gelijke kansen krijgen op het gebied van spel en recreatie en toegang hebben tot en deel kunnen nemen aan culturele en artistieke activiteiten.
- Bijzondere aandacht wordt hierbij besteed aan bepaalde groepen zoals meisjes, kinderen met een handicap, kinderen die in een arme of gevaarlijk omgeving leven, kinderen die in armoede leven, kinderen in straf-, gezondheidszorg- of instellingen, vluchtelingenkinderen, kinderen die op straat leven.
- Maatregelen mogen niet beperkt blijven tot verplichte of georganiseerde activiteiten, maar er is een veilige en stimulerende omgeving om kinderen in staat te stellen vrij te spelen en te recreëren.
- De waarde van inclusief spel vormt een recht en middel voor de optimale ontwikkeling van kinderen met een handicap.

¹³⁷ Augeo Foundation, Defence for Children, e.a., 'Handreiking: Participatie van kinderen in de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling', mei 2018, te raadplegen via: [https://www.augeo.nl/-/media/Files/Handreiking - Participatie-van-kinderen-in-de-Meldcode-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling_2018.ashx](https://www.augeo.nl/-/media/Files/Handreiking_-_Participatie-van-kinderen-in-de-Meldcode-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling_2018.ashx).

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ CRC/C/GC/1, par. 8 en CRC/C/GC/8, para. 7.

¹⁴⁰ CRC/C/GC/1, par. 8.

¹⁴¹ Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, *General Comment* nr. 13, Het recht op onderwijs (art. 13), 1999, par. 41.

- Bij beleidsmaatregelen en maatregelen op het gebied van milieu of dienstverlening die gevolgen hebben voor het recht op vrije tijd, spel en recreatie houden gemeenten rekening met de belangen van kinderen en worden zij betrokken. Zoals bij het ontwerp en toegankelijkheid van parken en andere groene ruimten, maar ook op het gebied van gezondheid en veiligheid.
- Gemeenten voorkomen bij het maken van beleid dat kinderen die in armoede leven uit veiligheidsoverwegingen worden buitengesloten van spel en recreatieve voorzieningen.
- Gemeenten erkennen het belang van parken en speelplaatsen voor kinderen die in armoede leven en betrekken hen bij initiatieven voor ontwikkeling, toezicht en planning.
- Gemeenten geven bij de openbare planning prioriteit aan het creëren van een omgeving die het welzijn van kinderen bevordert. Om de noodzakelijke kindvriendelijke stedelijke en plattelandsomgevingen te bereiken wordt onder meer aandacht besteed aan:
 - o Beschikbaarheid van inclusieve parken, gemeenschapscentra, sportvelden en speeltuinen die veilig en toegankelijk zijn voor alle kinderen;
 - o Het creëren van een veilige leefomgeving voor vrij spel, inclusief het ontwerpen van zones waarin spelende kinderen, voetgangers en fietsers voorrang hebben;
 - o Openbare veiligheidsmaatregelen ter bescherming van speel- en recreatiezones tegen individuen of groepen die de veiligheid van kinderen bedreigen;
 - o Toegang bieden tot landschappelijk aangelegde groengebieden, grote open ruimten en natuur voor spel en recreatie, met veilig, betaalbaar en toegankelijk vervoer;
 - o Wegenverkeersmaatregelen, waaronder snelheidsbeperkingen, vervuilingsniveaus, schooloversteekplaatsen, verkeerslichten en verkeersluwe zones om het recht van kinderen om veilig te spelen in hun lokale gemeenschap te waarborgen;
 - o Het aanbieden van clubs, sportfaciliteiten, georganiseerde spelletjes en activiteiten voor zowel meisjes als jongens van alle leeftijden en uit alle gemeenschappen;
 - o Speciale en betaalbare culturele activiteiten voor kinderen van alle leeftijden en uit alle gemeenschappen, waaronder theater, dans, muziek, kunsttentoonstellingen, bibliotheken en bioscopen. Een dergelijke voorziening moet mogelijkheden voor kinderen omvatten om hun eigen culturele vormen te maken en te creëren, alsook activiteiten die door volwassenen voor kinderen worden gemaakt;
 - o Indien nodig herziening van alle culturele beleidslijnen, programma's en instellingen om ervoor te zorgen dat zij toegankelijk en relevant zijn voor alle kinderen en dat zij rekening houden met de behoeften van kinderen en hun culturele gebruiken ondersteunen.

Toelichting

Het recht in artikel 31 IVRK omvat het recht op rust, vrije tijd, spel en recreatieve activiteiten. Passend bij de leeftijd van het kind. Ook omvat dit het recht op cultureel leven en kunst en het recht van kinderen om daaraan vrij deel te nemen.¹⁴² Bij rust gaat het zowel om het krijgen van voldoende pauze van het werk, opleiding of enige vorm van inspanning en voldoende slaap. Vrije tijd heeft betrekking op de vrije-, niet-verplichte tijd die niet ziet op de opleiding, werk, verantwoordelijkheden thuis of het deelnemen aan activiteiten die niet vanuit het kind uitgaan. Spel van kinderen omvat elk gedrag, elke activiteit of proces dat door kinderen zelf wordt geïnitieerd, gecontroleerd en gestructureerd. Recreatie is een overkoepelende term die gebruikt wordt om een zeer breed scala aan activiteiten te beschrijven, waaronder deelname aan muziek, kunst, ambachten, maatschappelijke betrokkenheid, clubs, sport, spel, wandelen en kamperen en het uitoefenen van hobby's.

Op het gebied van spel en recreatie moet de leeftijd van het kind in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de hoeveelheid tijd die het kind wordt gegund, de aard van de beschikbare ruimten en omgevingen, vormen van stimulering en diversiteit, de mate van noodzakelijk toezicht en de betrokkenheid van volwassenen om de veiligheid te waarborgen. Naarmate kinderen ouder worden, veranderen hun behoeften en wensen van een omgeving die speelmogelijkheden biedt naar plaatsen

¹⁴² UN Document CRC/C/GC/17, par. 14.

die mogelijkheden bieden om te socialiseren, om samen te zijn met leeftijdgenoten of om alleen te zijn.

De realisatie van het recht op vrije tijd, spel en recreatie is van fundamenteel belang voor de kwaliteit van de kindertijd, voor het recht van kinderen op een optimale ontwikkeling, voor de bevordering van veerkracht en voor het realiseren van andere rechten. Ook zijn spel en recreatie essentieel voor de gezondheid en het welzijn van kinderen en bevorderen de ontwikkeling van creativiteit, verbeelding, zelfvertrouwen, zelfredzaamheid, maar ook van fysieke, sociale, cognitieve en emotionele kracht en vaardigheden. Ze dragen bij aan alle aspecten van het leren en vormen een manier van participatie in het dagelijks leven. Zowel spel als recreatie kunnen plaatsvinden wanneer kinderen alleen zijn, samen met hun leeftijdgenoten of met ondersteunende volwassenen.

Rust en vrije tijd zijn even belangrijk voor de ontwikkeling van kinderen als de basis van voeding, huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs. Zonder voldoende rust zullen kinderen de energie, motivatie en het fysieke en mentale vermogen missen om zinvol te participeren of te leren. Het ontzeggen van rust kan een onomkeerbare fysieke en psychologische impact hebben op de ontwikkeling, de gezondheid en het welzijn van kinderen. Kinderen hebben ook behoefte aan vrije tijd en ruimte, gedefinieerd als tijd en ruimte zonder verplichtingen, vermaak of prikkels, die ze zelf actief of inactief kunnen invullen.¹⁴³

Non-discriminatie bij toegang tot recreatie, sport en spel

Ieder kind moet gelijke kansen krijgen om zijn of haar rechten uit hoofde van artikel 31 IVRK te genieten, zonder enige vorm van discriminatie.¹⁴⁴ Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de rechten van bepaalde groepen kinderen waaronder – maar niet uitsluitend – meisjes, kinderen met een handicap, kinderen die in een arme of gevaarlijke omgeving leven, kinderen die in armoede leven, kinderen in straf-, gezondheidszorg- of instellingen, kinderen in conflictsituaties of humanitaire rampen, kinderen in plattelandsgemeenschappen, kinderen die asiel aanvragen en vluchtelingenkinderen, kinderen die op straat leven, nomadische groepen, migrantenkinderen, werkende kinderen, kinderen die geen ouders hebben en kinderen die onder grote druk staan om goed op school te presteren.

Bij alle wetgevings-, beleids- en begrotingsmaatregelen, alsmede maatregelen op het gebied van milieu of dienstverlening, die gevolgen kunnen hebben voor het recht op vrije tijd, spel en recreatie, moet rekening worden gehouden met de belangen van kinderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor regelgeving op het gebied van gezondheid en veiligheid, ontwerp en toegankelijkheid van het stadslandschap, inrichting en toegankelijkheid van parken en andere groene ruimten, vaststelling van schooltijden, kinderarbeid en onderwijswetgeving. Het Comité onderstreept het belang van het bieden van mogelijkheden voor kinderen om bij te dragen aan de ontwikkeling van wetgeving, beleid, en strategieën en het opzetten van diensten om de uitvoering van de in artikel 31 IVRK bedoelde rechten te waarborgen. Een dergelijke bijdrage kan hun betrokkenheid omvatten, bijvoorbeeld bij overleg over beleid in verband met spel en recreatie, over de ontwikkeling van parken en andere lokale faciliteiten, over stadsplanning en ontwerp van kindvriendelijke gemeenschappen en omgevingen, en hun feedback kan worden gevraagd over de mogelijkheden om te spelen of te recreëren en culturele activiteiten te ontplooiën op school en in de bredere gemeenschap.

Kwetsbare groepen

Het Comité maakt zich zorgen over de moeilijkheden die bepaalde categorieën kinderen ondervinden met betrekking tot het genot en de voorwaarden voor gelijkheid van de in artikel 31 IVRK omschreven rechten, waaronder meisjes, arme kinderen, inheemse kinderen, kinderen die tot minderheden behoren. Vluchtelingen en asielzoekende kinderen staan voor grote uitdagingen bij het realiseren van hun rechten op grond van artikel 31 IVRK, omdat zij vaak te maken hebben met ontworteling van hun eigen tradities en cultuur en met uitsluiting van de cultuur van het gastland. Er moeten inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat vluchtelingen- en asielzoekende kinderen dezelfde kansen hebben als kinderen uit het gastland om de in artikel 31 IVRK bedoelde rechten te genieten. Ook moet het recht van vluchtelingenkinderen om hun eigen recreatieve, culturele en artistieke tradities in stand

¹⁴³ UN Document CRC/C/GC/17, par. 13.

¹⁴⁴ UN Document CRC/C/GC/17, par. 15 en 16.

te houden en uit te oefenen, worden erkend. Voor kinderen met een handicap moeten toegankelijke en inclusieve omgevingen en faciliteiten beschikbaar worden gesteld.¹⁴⁵ Gezinnen, verzorgers en professionals moeten de waarde van inclusief spel erkennen, zowel als een recht, als een middel om een optimale ontwikkeling te bereiken voor kinderen met een handicap. Ook moet het onderwijs gericht zijn op de ontwikkeling van de persoonlijkheid, de talenten en de geestelijke en fysieke vermogens van het kind. Het Comité benadrukt dat het recht op vrije tijd, spel en recreatie een positief effect hebben op de ontwikkeling van het onderwijs van kinderen.

Voor kinderen instellingen, opvangcentra, ziekenhuizen, vluchtelingencentra kunnen de mogelijkheid om te spelen, te recreëren en deel te nemen aan het culturele en artistieke leven beperkt zijn of geweigerd worden. Het Comité benadrukt dat de-institutionalisering van kinderen voorop moet staan, maar totdat dat doel is bereikt maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat al deze instellingen zowel ruimte als mogelijkheden garanderen voor kinderen om zich met hun medeleerlingen in de gemeenschap te verenigen. Dergelijke maatregelen mogen niet beperkt blijven tot verplichte of georganiseerde activiteiten, er is een veilige en stimulerende omgeving nodig om kinderen in staat te stellen vrij te spelen en te recreëren.

Een ontoereikende levensstandaard, een onveilige en onhygiënische omgeving en onvoldoende voedsel kunnen er onder meer toe leiden dat kinderen de mogelijkheid wordt ontzegd of beperkt gebruik kunnen maken van hun recht op vrije tijd, spel en recreatie in artikel 31 IVRK.¹⁴⁶ Het Comité vraagt aandacht voor de positie van kinderen die in armoede leven, omdat het voorkomt dat zij uit veiligheidsoverwegingen worden buitengesloten van spel en recreatieve voorzieningen en daarmee verder in isolement kunnen raken.¹⁴⁷ Kinderen die in armoede leven hebben niet altijd toegang tot faciliteiten, door het onvermogen om de kosten te kunnen betalen, vanwege gevaarlijke en verwaarloosde wijken, de noodzaak om te werken en een gevoel van machteloosheid en marginalisatie. Daardoor kunnen deze kinderen hun recht op vrije tijd, spel en recreatie zoals volgt uit artikel 31 IVRK niet altijd verwezenlijken. De risico's voor hun gezondheid en veiligheid buitenshuis wordt voor velen verergerd door een thuisomgeving die geen of weinig ruimte biedt voor spel en recreatie. Kinderen in straitsituaties krijgen geen speelvoorzieningen en worden vaak actief buitengesloten van stadsparken en speeltuinen, waardoor zij hun eigen creativiteit gebruiken om de informele omgeving van de straten te gebruiken voor de speelmogelijkheden. Gemeenten moeten het belang van parken en speelplaatsen erkennen voor de verwezenlijking van de in artikel 31 IVRK opgenomen rechten van kinderen die in armoede leven en moeten met hen in gesprek gaan over initiatieven op het gebied van toezicht, planning en ontwikkeling.¹⁴⁸

Verplichtingen voor gemeenten

Gemeenten moeten nagaan of er speel- en recreatiefaciliteiten beschikbaar zijn om gelijke toegang voor alle groepen kinderen te garanderen, onder meer door middel van beoordelingen van de effecten op kinderen. Bij de openbare planning moet prioriteit worden gegeven aan het creëren van een omgeving die het welzijn van het kind bevordert. Om de noodzakelijke kindvriendelijke stedelijke en plattelandsomgevingen te bereiken moet onder meer aandacht worden besteed aan de volgende punten:

- Beschikbaarheid van inclusieve parken, gemeenschapscentra, sportvelden en speeltuinen die veilig en toegankelijk zijn voor alle kinderen;
- Het creëren van een veilige leefomgeving voor vrij spel, inclusief het ontwerpen van zones waarin spelende kinderen, voetgangers en fietsers voorrang hebben;
- Openbare veiligheidsmaatregelen ter bescherming van speel- en recreatiezones tegen individuen of groepen die de veiligheid van kinderen bedreigen;
- Toegang bieden tot landschappelijk aangelegde groengebieden, grote open ruimten en natuur voor spel en recreatie, met veilig, betaalbaar en toegankelijk vervoer;
- Wegverkeersmaatregelen, waaronder snelheidsbeperkingen, vervuilingsniveaus, schooloversteekplaatsen, verkeerslichten en verkeersluwe zones om het recht van kinderen om veilig te spelen in hun lokale gemeenschap te waarborgen;

¹⁴⁵ UN Document CRC/C/GC/17, par. 50.

¹⁴⁶ UN Document CRC/C/GC/17, par. 26.

¹⁴⁷ UN Document CRC/C/GC/17, par. 49.

¹⁴⁸ UN Document CRC/C/GC/17, par. 49.

- Het aanbieden van clubs, sportfaciliteiten, georganiseerde spelletjes en activiteiten voor zowel meisjes als jongens van alle leeftijden en uit alle gemeenschappen;
- Speciale en betaalbare culturele activiteiten voor kinderen van alle leeftijden en uit alle gemeenschappen, waaronder theater, dans, muziek, kunsttentoonstellingen, bibliotheken en bioscopen. Een dergelijke voorziening moet mogelijkheden voor kinderen omvatten om hun eigen culturele vormen te maken en te creëren, alsook blootstelling aan activiteiten die door volwassenen voor kinderen worden gemaakt;
- Herziening van alle culturele beleidslijnen, programma's en instellingen om ervoor te zorgen dat zij toegankelijk en relevant zijn voor alle kinderen en dat zij rekening houden met de behoeften en aspiraties van kinderen en hun nieuwe culturele gebruiken ondersteunen.



5. Recht op bescherming

5.1 Gezinsleven

Inleiding

Ieder kind heeft het recht op gezinsleven, het recht om bij zijn of haar ouders op te groeien. Hierop mag geen onrechtmatige inbreuk worden gemaakt. Dit geldt ook voor vluchtelingen- en migrantenkinderen. Deze kinderen hebben het recht om herenigd te worden met hun ouders. Daarnaast mogen zij niet van hun ouders worden gescheiden, tenzij dit in het belang van het kind is. Staten die partij zijn bij het IVRK dienen aanvragen van ouders of kinderen voor gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed te behandelen (artikel 10 IVRK).

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de verzorging en ontwikkeling van het kind. Ouders dienen echter te worden ondersteund als dat nodig is, zodat zij deze rol en verantwoordelijkheden kunnen dragen. Zij dienen hun kind met passende leiding en begeleiding te ondersteunen bij het uitoefenen van de rechten uit het IVRK, waarbij de ouders rekening houden met de ontwikkeling van het kind. Het recht op gezinsleven vloeit voort uit artikel 3 lid 2 IVRK, artikel 5 IVRK, artikel 9 IVRK, artikel 16 IVRK, artikel 18 IVRK en artikel 27 IVRK.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- De rol van ouders als primair verantwoordelijke opvoeder wordt gerespecteerd.
- Gemeenten en uitvoerende partijen zijn medeverantwoordelijk voor de bescherming van en de zorg voor kinderen. Wanneer een kind niet veilig is wordt ingegrepen.
- Uitvoerende partijen kunnen (vermoedens van) kindermishandeling signaleren en weten hoe te handelen zodat het stopt.
- Ouders die dat nodig hebben krijgen ondersteuning zodat zij zelf de verantwoordelijkheid voor de opvoeding kunnen blijven dragen.
- Het recht van kinderen om bij hun ouders op te groeien en dat kinderen niet tegen hun wil van hen worden gescheiden wordt gerespecteerd. Een scheiding is alleen mogelijk als het in het belang van het kind is. Dit mag niet eenvoudig worden aangenomen.
- Alleen de rechter kan als uiterste maatregel, in het belang van het kind, beslissen over het gedwongen scheiden van ouder en kind.
- Scheiden van ouder en kind is een uiterste maatregel en gebeurt alleen als een scheiding in het belang van het kind is.
- Continuïteit in de opvoeding is belangrijk.
- Financiële en/of materiële armoede mag nooit de enige redenen zijn om een kind van zijn ouders te scheiden.
- Uitgangspunt is dat ouders en kinderen, mits dit in het belang van het kind is, worden betrokken bij de besluitvorming over zaken als: het voornemen om over te gaan tot vrijwillige uithuisplaatsing van een kind; het voornemen om een onderzoek te verzoeken naar de noodzaak van een gedwongen maatregel; en de besluitvorming over het opleggen van een gedwongen maatregel.
- Uitgangspunt is dat een multidisciplinair team betrokken is bij de besluitvorming over een vrijwillige uithuisplaatsing, een gedwongen uithuisplaatsing en andere kindbeschermingsmaatregelen in het gedwongen kader.
- Wanneer een kind (tijdelijk) niet bij zijn ouders kan wonen, geldt dat de voorkeur uitgaat naar een netwerkplaatsing, daarna volgt respectievelijk: een plaatsing in een pleeggezin en als laatste plaatsing in een residentiële instelling.
- Gewaarborgd wordt dat een uithuisplaatsing voor een zo kort mogelijke periode is en regelmatig, met betrokkenheid van de ouder(s) en het kind, wordt gekeken of het kind (weer) bij de ouder(s) kan wonen.
- Er wordt rekening gehouden met de achtergrond en speciale behoeften van het kind.
- Bij voorkeur blijven broers en zussen samen.
- In het contact met de gezinnen en bij een uithuisplaatsing wordt op passende wijze rekening gehouden met etnische, godsdienstige en culturele achtergrond.

Toelichting

Een kind heeft het recht om bij zijn ouders op te groeien. Dit vloeit niet enkel voort uit het IVRK, maar ook uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en wordt bevestigd door de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor kinderen.¹⁴⁹ Op grond van artikel 8 EVRM is een inbreuk op het door artikel 8 EVRM beschermde recht op respect voor het gezinsleven enkel gerechtvaardigd indien bij wet voorzien, de inbreuk een legitiem doel nastreeft en de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving.¹⁵⁰

Uit de preambule van het IVRK volgt dat het gezin de kern van de samenleving is en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van in het bijzonder kinderen. Voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid dient het kind op te groeien in een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip. De verantwoordelijkheid om een kind op te voeden ligt in de eerste plaats bij de ouders (artikel 5 en 18 IVRK). Het kind heeft het recht om zijn ouders te kennen en door hen te worden verzorgd (artikel 7 IVRK). De primaire verantwoordelijkheid van de ouders om het kind te leiden en te begeleiden bij zijn of haar ontwikkeling dient door de Staat te worden gerespecteerd (artikelen 3 lid 2, 5, 18 lid 1 en lid 2, 27 IVRK). Hierbij staan twee concepten centraal:

1. 'de verantwoordelijkheden van de ouders'; en
2. 'de zich ontwikkelende vermogens van het kind'.

Van ouders wordt verwacht dat zij hun kind met passende leiding en begeleiding ondersteunen bij het uitoefenen van de rechten die zijn vastgelegd in het IVRK, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind (artikel 5 IVRK). Met 'passende leiding' wordt bedoeld dat ouders rekening moeten houden met de ontwikkeling van het kind. Ouders krijgen een minder leidende rol bij de uitoefening van de rechten door het kind naarmate het kind ouder wordt.¹⁵¹

De Staat heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen dat ouders deze rol en verantwoordelijkheden kunnen dragen, door ervoor te zorgen dat ondersteuning van de ouders mogelijk is door het bieden van passende bijstand en het waarborgen van de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang (artikel 18 lid 2 IVRK). Voorbeelden hiervan zijn kinder- of buitenschoolse opvang en jeugdzorgvoorzieningen.

Voor de Staat geldt bovendien de plicht om het kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn. De Staat dient hierbij rekening te houden met de verantwoordelijkheden van de ouders (of andere wettelijke vertegenwoordigers) van het kind (artikel 3 lid 2 en artikel 5 IVRK). Hieruit volgt dat er een aanbod aan zorg moet zijn om ouders die te maken hebben met problemen die van invloed zijn op hun rol als ouder te ondersteunen en te helpen. Wanneer ouders niet of onvoldoende in staat blijken hun kind de benodigde zorg te bieden, neemt de Staat deze verantwoordelijkheid op zich. De Staat kan dan hulp in een gedwongen kader opleggen.

Behoud van de gezinsomgeving

Uit het IVRK volgt dat het kind het recht heeft om bij zijn ouders op te groeien en niet tegen zijn wil van zijn ouders mag worden gescheiden, tenzij de scheiding in het belang van het kind is (artikel 9 lid 1 en artikel 16 IVRK). Zoals volgt uit de toelichting op artikel 27 IVRK, geldt voor kinderen in armoede dat financiële en materiële armoede, of omstandigheden die direct en uitsluitend aan dergelijke armoede te wijten zijn nooit de enige motivering zijn om een kind bij zijn ouders weg te halen. Dit moet worden beschouwd als een signaal dat een gezin behoefte heeft aan passende ondersteuning.¹⁵²

De bevoegde autoriteiten kunnen, onder voorbehoud van de mogelijkheid van een rechterlijke toetsing en in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures,

¹⁴⁹ Artikel 9 IVRK, artikel 8 EVRM, par. 3 Richtlijnen Alternatieve Zorg voor Kinderen. De Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen geven basisbeginselen en minimumnormen waar de alternatieve zorg voor kinderen aan moet voldoen.

¹⁵⁰ Artikel 8 lid 2 EVRM.

¹⁵¹ M. Blaak e.a. (red.), 'Handboek Internationaal Jeugdrecht', Leiden: Defence for Children 2012, p. 161 (digitale versie).

¹⁵² UN Document CRC/C/GC/14, par. 62.

beslissen dat de scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Dit mag niet eenvoudig worden aangenomen.

Het behoud van de gezinsomgeving is onderdeel van de beoordeling die wordt uitgevoerd bij het afwegen van de belangen van het kind in een specifieke situatie die daarop betrekking heeft. De beoordeling van het belang van het kind moet in overeenstemming zijn met het beschikbare bewijsmateriaal en de andere bepalingen van het verdrag. Er moet rekening worden gehouden met factoren zoals de opvattingen van het kind, zijn of haar ouders, de gevolgen van de scheiding voor het kind en alle relevante culturele en religieuze overwegingen.¹⁵³ Het begrip gezin wordt ruim opgevat en omvat de biologische ouders, adoptie- of pleegouders, of indien van toepassing, de leden van de familie in ruimere zin of van de gemeenschap al naargelang het plaatselijke gebruik.¹⁵⁴

De term 'bevoegde autoriteiten' kan worden opgevat als dat de autoriteit (die een eventuele scheiding van een kind van zijn of haar ouders beoordeelt) officieel bevoegd is om deze taak uit te voeren, de autoriteit moet over de nodige bekwaamheid en deskundigheid beschikken om te bepalen of de scheiding van een kind van zijn of haar ouders in het belang van het kind noodzakelijk is.¹⁵⁵ In het uiterste geval kan het kind uit huis worden geplaatst. Een gedwongen uithuisplaatsing wordt volgens Nederlands recht uitgesproken door de rechter.

Bij de beslissing om een kind al dan niet van zijn ouder(s) te scheiden wordt de mening van het kind en de ouder(s) betrokken. De formulering 'tegen hun wil' in artikel 9 lid 1 IVRK betreft zowel de mening van ouder(s) als die van de ouder(s) en het kind samen. Het gaat niet om de wil van het kind alleen. Het recht van kinderen op ouderlijke zorg is onlosmakelijk verbonden met de 'wil' van de ouders.¹⁵⁶ Wel is het van belang dat het kind zijn mening over een dergelijke scheiding kan geven (artikel 9 lid 2 IVRK). De Richtlijnen voor Alternatieve Zorg laten in relatie tot het recht van kinderen om gehoord te worden (artikel 12 IVRK) weten dat aan het besluit een kind uit huis te plaatsen een participatief proces vooraf dient te gaan, waarin het kind en zijn ouders zorgvuldig worden betrokken (zie de artikelen 9 lid 1, 3 lid 1 en 2 en artikel 12 IVRK).¹⁵⁷

Daarnaast heeft een kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden het recht op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met de belangen van het kind (artikel 9 lid 3 IVRK). Dit recht strekt zich uit iedere persoon die gezagsdrager kan zijn of wettelijke of primaire verzorgers, pleegouders en personen met wie het kind een sterke persoonlijke band heeft.¹⁵⁸

Scheiden kind en ouders als ultimum remedium

Uit de formulering van artikel 9 IVRK volgt dat het scheiden van kinderen en ouders een uiterste maatregel betreft. Gezien de ernstige gevolgen die de scheiding van het kind van zijn ouders heeft, mag een dergelijke scheiding alleen als laatste redmiddel worden ingezet, zoals wanneer een kind in gevaar is of dreigend gevaar loopt en er geen minder ingrijpende maatregelen zijn die het kind kunnen beschermen.¹⁵⁹ Voordat een toevlucht tot scheiden wordt genomen, moet ondersteuning worden geboden aan ouders bij het vervullen van hun ouderlijke verantwoordelijkheden en het gezin opnieuw of beter in staat stellen voor het kind te zorgen, tenzij een scheiding noodzakelijk is om het kind te beschermen.

Economische redenen kunnen nooit een rechtvaardiging zijn voor het scheiden van het kind van zijn of haar ouders.¹⁶⁰ Ook mogen financiële of materiële armoede nooit de enige reden zijn om een kind

¹⁵³ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 312.

¹⁵⁴ UN Document CRC/C/GC/14, par. 59.

¹⁵⁵ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 316.

¹⁵⁶ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 314. R. Hodgkin & P. Newell (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. New York: UNICEF, p. 122.

¹⁵⁷ Paragraaf 6-7, 65 Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen.

¹⁵⁸ UN Document CRC/C/GC/14, par. 60.

¹⁵⁹ UN Document CRC/C/GC/14, par. 61.

¹⁶⁰ UN Document CRC/C/GC/14, par. 61 en J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 320.

van zijn ouders te scheiden.¹⁶¹ Een kind mag ook niet van zijn ouders gescheiden worden omdat het kind of een of beide van zijn ouders een beperking hebben. Een scheiding mag uitsluitend worden overwogen in gevallen waarin de ondersteuning om de eenheid van het gezin te bewaren ontoereikend is om het gevaar van verwaarlozing of het in de steek laten van het kind of gevaar voor de veiligheid van het kind te voorkomen. In geval van een scheiding moet de Staat waarborgen dat de situatie waarin het kind en zijn gezin verkeren waar mogelijk beoordeeld is door een multidisciplinair team van goedopgeleide beroepskrachten met passende rechterlijke betrokkenheid om te waarborgen dat er geen andere mogelijkheid is om recht te doen aan de belangen van het kind.¹⁶²

Alternatieve zorg

Een kind dat al dan niet tijdelijk uit zijn gezin wordt gehaald heeft recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege (artikel 20 IVRK). Dit geldt in het bijzonder voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (artikel 20 en 22 IVRK). In het kader van een uithuisplaatsing betekent dit dat de Staat zorg dient te dragen voor een passend alternatief verblijf voor het kind, waarbij rekening wordt gehouden met de achtergrond en speciale behoeften van het kind. Hierbij moet op passende wijze rekening worden gehouden met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van zowel het kind als zijn ouders.¹⁶³ Indien wordt besloten om broers en/of zussen uit huis te plaatsen, dienen zij in beginsel niet te worden gescheiden.¹⁶⁴

Uit de formulering van artikel 20 lid 3 IVRK volgt een rangorde in beschikbare alternatieven van opvang. Zo moet eerst gekeken worden of het kind terecht kan bij andere familieleden (de term familieleden kan ruim geïnterpreteerd worden). Daarna kan gekeken worden naar een vervangend gezin. Pas als laatste mogelijkheid kan men kijken naar een passende residentiële instelling (zie ook artikel 23 en 24 IVBPR en de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg). De Richtlijnen Alternatieve Zorg zien het gezin als een natuurlijke omgeving voor het kind en zijn ontplooiing.¹⁶⁵ Het gebruik van residentiële zorg dient derhalve beperkt te blijven tot die gevallen waarin dit specifiek wenselijk is in het belang van het kind.¹⁶⁶ Gezinsvervangende zorg heeft nadrukkelijk de voorkeur.

Belangrijk is verder dat gezorgd wordt voor continuïteit in de opvoeding van het kind en dat hierop de zorg wordt aangepast (artikel 20 lid 3 IVRK). In de Richtlijnen Alternatieve Zorg wordt in het kader van dit continuïteitsbeginsel gewezen op het belang om bij een besluit om ouder en kind te scheiden zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over het opvoedingsperspectief in relatie tot de veilige hechting van kinderen aan hun verzorgers.¹⁶⁷

De scheiding van het kind van zijn of haar ouder(s) moet voor een zo kort mogelijke periode zijn.¹⁶⁸ Op basis van artikel 25 IVRK heeft een kind dat uit huis is geplaatst, recht op een regelmatige evaluatie van zijn of haar behandeling en uithuisplaatsing. Dat betekent dat er regelmatig gekeken moet worden of de uithuisplaatsing nog nodig is en of het kind wellicht teruggeplaatst kan worden.

¹⁶¹ Paragraaf 15 Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen.

¹⁶² UN Document CRC/C/GC/14, par. 63-64.

¹⁶³ M. Blaak e.a. (red.), *'Handboek Internationaal Jeugdrecht'*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 325 (digitale versie).

¹⁶⁴ Paragraaf 17 Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen.

¹⁶⁵ Paragraaf 3 en 32-52 Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen.

¹⁶⁶ Paragraaf 21 Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen.

¹⁶⁷ Paragraaf 12 en 60-61 Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen.

¹⁶⁸ J. Tobin *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, OUP: 2019, p. 326, Commission on Human Rights, 'Report of the 38th session' (n 54) par. 19 en CO Finland CRC/C/15/Add. 132 par. 36.

5.2 Veiligheid

Inleiding

Een veilige omgeving is belangrijk voor kinderen die opgroeien. Toch voelen veel kinderen zich wel eens onveilig op school, op straat, in het asielzoekerscentrum waar zij verblijven, in de speeltuin of in hun wijk. Zij zijn bijvoorbeeld bang voor andere kinderen of getuige van criminaliteit.. De snelle verspreiding van informatie op internet en het gemak waarmee bedreigingen geuit worden of opgeroepen kan worden tot een vechtpartij, kan tot een extra onveilig gevoel leiden. Maar ook binnenshuis kunnen kinderen onveilig zijn, bijvoorbeeld als het niet goed gaat met hun ouders of als zij mishandeld of misbruikt worden door familie of een bekende. Belangrijk is dat kinderen die zich onveilig voelen, weten bij wie ze terecht kunnen.

Welke criteria gelden voor beleid en praktijk?

- Gemeenten en uitvoerende partijen hebben een belangrijke taak in het waarborgen van een veilige omgeving voor kinderen,
- ICT (internet en online gedrag) kan mede de oorzaak zijn van het ervaren van onveiligheid in de omgeving van een kind. Om alle vormen van geweld en daarmee de onveiligheid van kinderen te voorkomen en er een antwoord op te hebben, is een breed scala aan maatregelen nodig door alle sectoren van de overheid heen, waaronder de gemeente.
- Een kindvriendelijke stedelijke omgeving (*child friendly city*) wordt gecreëerd met voldoende openbare veiligheidsmaatregelen ter bescherming van speel- en recreatiezones tegen individuen of groepen die de veiligheid van kinderen bedreigen.
- Gezorgd wordt voor evenwicht tussen het nemen van maatregelen in de omgeving van kinderen om onaanvaardbare risico's te verminderen en anderzijds het informeren, uitrusten en in staat stellen van kinderen om de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen om hun eigen veiligheid te vergroten.
- Er wordt goed geluisterd naar de ervaringen en zorgen van kinderen, zodat deze uitgangspunt zijn voor het bepalen van het risiconiveau waaraan kinderen kunnen worden blootgesteld.
- De nodige voorzorgsmaatregelen worden genomen om geweld tussen kinderen onderling te voorkomen. Daarbij zijn volwassenen en professionals verantwoordelijk om op de juiste manier op geweld tussen kinderen te reageren en het te voorkomen, door ervoor te zorgen dat maatregelen het geweld niet verergeren als gevolg van een bestraffende aanpak en het reageren tegen geweld met geweld.
- De stem van kinderen wordt betrokken bij de ontwikkeling, het toezicht en de beoordeling van de maatregelen ter voorkoming van geweld.
- Kinderen die slachtoffer worden van geweld en andere vormen van verwaarlozing en mishandeling, krijgen passende zorg en bijstand.
- Er worden maatregelen ontwikkeld voor buitengerechtelijke afdoening, waaronder herstelrecht, zoals bijvoorbeeld bemiddeling, overleg en *sentencing circles*.
- Kinderen die verdacht worden van een strafbaar feit hebben recht op een waardige en pedagogische behandeling in overeenstemming met hun leeftijd.

Toelichting

De veiligheid van kinderen en hun veiligheidsbeleving zijn criteria die in meerdere artikelen terugkomen in het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het Kind (IVRK).

Het belang van het kind in het licht van veiligheid (art. 3 IVRK)

Artikel 3 lid 3 IVRK stelt eisen aan iedereen die met kinderen werkt. Het draagt de Staat op normen vast te stellen en daarmee te waarborgen dat instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht. Dit artikel legt tevens de

verantwoordelijkheid bij de Staat om aan voorzieningen en instellingen eisen te stellen en via inspectiesystemen toezicht te houden.¹⁶⁹

Veiligheid en het recht op vrije tijd, sport en spel (artikel 31 IVRK)

Lokale gemeenten hebben de opdracht om bij de openbare planning prioriteit te geven aan het creëren van een omgeving die het welzijn van het kind bevordert.¹⁷⁰ Om de noodzakelijke kindvriendelijke stedelijke omgeving te creëren is het nodig om meer aandacht te besteden aan openbare veiligheidsmaatregelen ter bescherming van speel- en recreatiezones tegen individuen of groepen die de veiligheid van kinderen bedreigen. In navolging van dit streven zijn op diverse plekken *childfriendly cities* ontstaan.¹⁷¹

Spel is een fundamenteel onderdeel van de ontwikkeling van elk kind. Een belangrijke voorwaarde om te kunnen spelen en sporten is dat de omgeving van kinderen veilig is. Artikel 31 IVRK biedt kinderen het recht om deel te nemen aan spel en recreatieve bezigheden. Ook dit artikel moet geïnterpreteerd worden in het kader van de belangen van kinderen in artikel 3 IVRK. Het bieden van voldoende recreatiemogelijkheden is onderdeel van een effectief preventiebeleid tegen geweld en strafbaar gedrag, door ervoor te zorgen dat kinderen zich kunnen uiten en niet verveeld gaan rondhangen of vluchten in gewelddadig gedrag.¹⁷²

Kinderen kunnen in de openbare omgeving gevaar lopen, waardoor zij hun rechten in artikel 31 IVRK niet kunnen uitoefenen. Het Comité verwijst hierbij naar criminaliteit en geweld, maatschappelijke onrust en spanning onder burgers, drugs- en bende gerelateerd geweld, het risico van ontvoering en kinderhandel, open ruimten die worden gedomineerd door vijandige jongeren of volwassenen, agressie en seksueel geweld tegen meisjes. Zelfs waar parken, speeltuinen, sportfaciliteiten en andere voorzieningen zijn, kunnen kinderen zich vaak bevinden op plaatsen waar zij risico lopen, zonder toezicht en blootgesteld aan gevaren.¹⁷³ De gevaren die al deze factoren met zich meebrengen, beperken de mogelijkheden van kinderen aanzienlijk om veilig te spelen en te recreëren. Voorkomen moet worden dat kinderen hierdoor worden beperkt in hun vrijheid om te spelen en van recreatieve mogelijkheden gebruik te maken. Daarom is het volgens het Comité belangrijk dat evenwicht wordt gevonden tussen enerzijds het nemen van maatregelen om onaanvaardbare risico's in de omgeving van kinderen te verminderen en anderzijds het informeren, uitrusten en in staat stellen van kinderen om de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen om hun eigen veiligheid te vergroten. Het belang van het kind en het luisteren naar de ervaringen en zorgen van het kind moeten hierbij het uitgangspunt vormen.¹⁷⁴ Ook moeten maatregelen worden genomen om de onlinetoegang en -toegankelijkheid en de veiligheid voor kinderen te bevorderen.

Volgens het Comité dienen volwassenen voor de nodige betrokkenheid en toezicht te zorgen om de veiligheid en beveiliging te waarborgen rekening houdend met de leeftijd van kinderen. Het Comité gaat daarbij ook in op de situatie dat kinderen zelf een bedreiging vormen voor andere kinderen, bijvoorbeeld door pesten, misbruik en groepsdruk.¹⁷⁵ Tegelijkertijd geldt dat een zekere mate van risico en uitdaging een integraal onderdeel van spelen en recreatieve activiteiten is. Oftewel, het is nodig dat er in de omgeving van kinderen evenwicht is tussen het nemen van maatregelen om onaanvaardbare risico's te verminderen, zoals veilige grenzen voor schoolpleinen, en anderzijds het informeren, uitrusten en in staat stellen van kinderen om de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen om hun eigen veiligheid te vergroten. Voorwaarde is dat er goed geluisterd wordt naar de ervaringen en zorgen van kinderen zodat deze uitgangspunt zijn voor het bepalen van het risiconiveau waaraan kinderen kunnen worden blootgesteld.

¹⁶⁹ M. Blaak e.a.(red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, hoofdstuk 1.5, p. 146-147.

¹⁷⁰ UN Document CRC/C/GC/17, par. 58f

¹⁷¹ De VNG biedt meer informatie over *childfriendly cities*: <https://vng.nl/artikelen/child-friendly-cities-in-nederland>

¹⁷² M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012., hoofdstuk 1.5, p. 465.

¹⁷³ UN Document CRC/C/GC/17, par. 36.

¹⁷⁴ UN Document CRC/C/GC/17, par. 39.

¹⁷⁵ UN Document CRC/C/GC/17, par. 39.

Bescherming van kinderen tegen geweld en geweld tussen kinderen onderling (art. 19 IVRK)

Het voorkomen van geweld tegen kinderen is essentieel voor het waarborgen van de veiligheid van kinderen. Het Comité geeft aan dat het bij de beoordeling van de belangen van het kind belangrijk is om te kijken naar de veiligheid van het kind, dat wil zeggen het recht van het kind op bescherming tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik (artikel 19) seksuele intimidatie, *peer pressure*, pesten, vernederende behandeling etc., en bescherming tegen seksuele, economische en overige vormen van uitbuiting, drugs, kinderarbeid, gewapende conflicten, etc. (art. 32-39 IVRK).¹⁷⁶ Ook dit leidt ertoe dat de overheid ervoor dient te zorgen dat er voorzieningen zijn, zoals jeugdhulp, onderwijs en naschoolse opvang die voldoen aan de wettelijke normen die worden gesteld om de veiligheid van kinderen te garanderen.

Artikel 19 IVRK richt zich met name tot de gezagsdragers en degenen die verantwoordelijk zijn om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld. Kinderen kunnen daarnaast ook geweld ervaren tussen kinderen onderling. Om te zorgen voor een veilige omgeving van een kind buitenshuis, is het voorkomen van geweld tussen kinderen belangrijk. Dit kan bestaan uit lichamelijk, geestelijk en seksueel geweld, vaak door pesten, uitgeoefend door kinderen tegen andere kinderen, vaak door groepen van kinderen, hetgeen niet alleen direct de lichamelijke en geestelijke integriteit en het welzijn van een kind schaadt, maar vaak op middellange en lange termijn een grote invloed heeft op zijn of haar ontwikkeling, scholing en sociale integratie. Ook geweld door jeugdbendes is zeer ingrijpend in het leven van een kind, of het nu slachtoffer of deelnemer is. Alhoewel kinderen de actoren zijn, is de rol van de volwassenen die verantwoordelijk zijn voor deze kinderen cruciaal bij alle pogingen op de juiste manier op dergelijk geweld te reageren en het te voorkomen, door ervoor te zorgen dat maatregelen het geweld niet verergeren door een bestraffende aanpak en de inzet van geweld tegen geweld.¹⁷⁷

Het Comité waarschuwt tevens voor het ervaren van geweld door kinderen als gebruiker van ICT.¹⁷⁸ Zij kunnen via het internet met schadelijke informatie worden geconfronteerd, worden gepest, lastiggevallen of gestalkt (door “kinderlokkers”) en / of worden gedwongen, misleid of overgehaald om vreemden offline te ontmoeten, waarvoor ze “voorbereid” worden om te worden ingezet voor seksuele activiteiten en / of het verstrekken van persoonlijke informatie. Dit kan mede de oorzaak zijn van het ervaren van onveiligheid in de omgeving van een kind. Om alle vormen van geweld en daarmee de onveiligheid van kinderen te voorkomen en er een antwoord op te hebben is een breed scala aan maatregelen nodig door alle sectoren van de overheid heen. Medezeggenschap van kinderen is essentieel bij de ontwikkeling, het toezicht en de beoordeling van de deze maatregelen.¹⁷⁹

Rechten van minderjarige verdachten van een strafbaar feit en slachtoffers (art 39 en 40 IVRK)

Kinderen kunnen in hun buurt maar ook op school geconfronteerd worden met criminaliteit. Zij kunnen getuige zijn, slachtoffer worden of als verdachte van een strafbaar feit worden aangemerkt. Voor de veiligheid op straat en de veiligheidsbeleving van kinderen is het belangrijk dat justitiële autoriteiten een passende reactie geven als kinderen met criminaliteit te maken krijgen als slachtoffer, getuige of verdachte van een strafbaar feit. Dit houdt in dat er rekening wordt gehouden met leeftijd en capaciteiten, waarbij een pedagogische aanpak en het bieden van passende zorg en bijstand voorop staan en oog is voor de waardigheid en eigenwaarde van kinderen met als doel herintegratie in de samenleving.

Het IVRK en drie bijbehorende VN-richtlijnen¹⁸⁰ gebruiken de term herstelrecht nog niet, maar geven aan dat zaken van minderjarigen waar het kan buiten de rechter om worden afgedaan (*diversion*). Hierbij staat het belang van het kind, vrijheidsbeneming als *ultimum remedium*, een pedagogische aanpak en de re-integratie in de maatschappij voorop. Het Comité gebruikt de term *restorative justice* wel en stelt dat maatregelen voor buitengerechtelijke afdoening ontwikkeld dienen te worden,

¹⁷⁶ UN Document CRC/C/GC/14.

¹⁷⁷ UN Document CRC/C/GC/13, par. 27

¹⁷⁸ UN Document CRC/C/GC/13, par. 31.

¹⁷⁹ UN Document CRC/C/GC/13, par. 39.

¹⁸⁰ Beijing Rules (1985) minimumregels voor de toepassing van een speciaal op jongeren afgesteld jeugdstrafrecht, de Havana Rules (1990) bescherming aan jeugdigen die van hun vrijheid zijn beroofd en de Riyadh Guidelines (1990) waarin richtlijnen staan voor de preventie van jeugddelinquentie.

waaronder herstelrecht.¹⁸¹ Voorbeelden van herstelprocessen zijn onder meer bemiddeling, overleg en *sentencing circles*. Herstelrecht draagt tevens bij aan de participatie van minderjarige verdachten, veroordeelden en slachtoffers van een strafbaar feit.

Veiligheid van dak- en thuisloze kinderen

Dak- en thuisloze kinderen worden ook in Nederland blootgesteld aan onveiligheid en de gevaren op straat en lopen het risico doelwit te worden van criminele bendes en misbruik. Dakloosheid kan het gevolg zijn van problemen met ouders en familie, maar ook van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting.

Het Comité vraagt extra aandacht voor dak- en thuisloze kinderen en benadrukt de minimale voorwaarden voor een waardig leven van deze kinderen. Voor hen is het belangrijk dat zij gerespecteerd en geaccepteerd worden en een beroep op hun rechten kunnen doen.¹⁸² Het Comité benadrukt dat de overheid moet voorkomen dat zij schendingen van hun rechten doormaken en een gebrek aan keuzes hebben waardoor zij afhankelijk zijn van de straat om te overleven en zich te ontwikkelen. Daarbij dienen zij de rechten van dak- en thuisloze kinderen te bevorderen en te beschermen, waarbij een zorgcontinuüm wordt gewaarborgd en zij geholpen worden zich maximaal te ontplooien.¹⁸³

Voor de gemeenten is het op de eerste plaats belangrijk zich in te spannen om hun rechten, waaronder het recht op leven, waardigheid, lichamelijke veiligheid en geestelijke integriteit te waarborgen. Dit kan door onder meer ouders te helpen en door het verstrekken van specialistische hulp op maat voor dak- en thuisloze kinderen.¹⁸⁴ Interventies dienen individuele dak- en thuisloze kinderen te ondersteunen bij hun best haalbare ontwikkeling,¹⁸⁵ waardoor hun positieve bijdrage aan de maatschappij zo groot mogelijk is.

Ook is van belang dat de overheid alle rechten van dak- en thuisloze kinderen garandeert in het kader van een jeugdrechtsysteem waar aan een betere situatie (herstel) wordt gewerkt in plaats van aan straffen.¹⁸⁶ Het Comité geeft aan dat de overheid / gemeenten de inzet van wijkagenten dient te steunen, met meer nadruk op het beschermen en minder op het straffen van dak- en thuisloze kinderen.

¹⁸¹ UN Committee on the Rights of the Child (2019) General Comment No. 124(2019), Children's rights in *in the child justice system*, CRC/C/GC/24., par . 8, 17, 74, 104.

¹⁸² UN Document CRC/C/GC/21, par. 1.

¹⁸³ Zie de doelstellingen van UN Document CRC/C/GC/21, par. 9.

¹⁸⁴ UN Document CRC/C/GC/21, par. 15.

¹⁸⁵ UN Document CRC/C/GC/21, par. 31.

¹⁸⁶ UN Document CRC/C/GC/21, par. 60. Dit verwijst tevens naar: CRC/C/GC / 6, par. 61; en CRC/C/GC nr. 10, par. 6, 8, 9 en 16 (inmiddels vervangen door CRC/C/GC nr 24).