

Vergaderjaar 2005–2006

30 316

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 november 2005

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Reikwijdte van het voorstel
3. Het huidige wettelijke stelsel
4. Beoogde effecten
5. Andere initiatieven ter bestrijding van kindermishandeling
6. Artikelsgewijs

1. Inleiding

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Met dit voorstel geeft de regering aan oog te hebben voor de positie van kinderen als kwetsbare groep. Daarnaast is bekend dat jonge kinderen die met geweld tijdens hun opvoeding te maken hebben als volwassenen zelf ook vaker geweldplegers worden dan kinderen die zonder geweld in hun omgeving zijn opgegroeid. Ook voor toekomstige generaties zou van dit wetsvoorstel dus preventieve werking uit kunnen gaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden hebben vragen over de doelstellingen die met de wetswijziging worden beoogd. Zo wordt in de inleiding van de memorie van toelichting gesproken over de bijdrage van het wetsvoorstel aan de preventie van kindermishandeling. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de «preventie van kindermishandeling onbegonnen werk is, zolang we het alledaagse geweld als opvoedingsmiddel accepteren en toepassen.» De leden van de PvdA-fractie vragen of het wetsvoorstel nu hoofdzakelijk beoogt het *alledaagse* geweld te bestrijden, of dat de rege-

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), de Vries (PvdA), van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), de Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), de Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), de Vries (CDA), van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egerschot (VVD), Vacature (PvdA) en Vacature (SP).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD), Kalsbeek (PvdA) en Vergeer (SP).

ring ook expliciete verwachtingen heeft ten aanzien van de bestrijding van *kindermishandeling*?

In dit verband wijzen deze leden ook graag op het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel. De Raad van State stelt dat het verbod op kindermishandeling – in het Wetboek van Strafrecht tot uitdrukking komend in de «strafbaarstelling van lichamelijke straf die regelmatig wordt gegeven en de terugkerende vernederende behandeling» – al voorziet in de doelstellingen van het nu voorliggend wetsvoorstel. Wel stelt de Raad van State dat de handhaving van het verbod op kindermishandeling zou kunnen worden verbeterd. Beter inzicht van hulpverleners in de preventieve sfeer en een andere prioritering van het Openbaar Ministerie zouden hier bijvoorbeeld aan kunnen bijdragen. De leden van de PvdA-fractie vragen dan ook welke meerwaarde het wetsvoorstel heeft voor de effectiviteit van de bestrijding van kindermishandeling ten opzichte van de reeds bestaande strafrechtelijke mogelijkheden. Hoe oordeelt de regering over het advies van de Raad van State juist maatregelen te nemen die de uitvoering van de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht ten aanzien van kindermishandeling kunnen verbeteren? Moet de passage «het genoemde argument is geen reden is af te zien van het verduidelijken van het Burgerlijk Wetboek» in reactie op dit advies van de Raad als zodanig worden geïnterpreteerd dat het regering de verbeterde bestrijding van kindermishandeling niet langer als primaire doelstelling van deze wet beschouwt?

Vergelijkend internationaal onderzoek door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) wijst uit dat van attitudeverandering ten aanzien van fysiek straffen, sprake kan zijn, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs toe te schrijven is aan wetwijziging. Deze leden vragen zich dan ook af of het verstandig is dat de memorie de stelligheid uitstraalt dat de wet de bestrijding van kindermishandeling zal bevorderen. Zij doen de suggestie het belang van de wet meer te beargumenteren vanuit de internationaal-rechtelijke noodzaak en het doel te komen tot integraal flankerend beleid. Graag krijgen deze leden hierop een reactie van de regering. De leden van de PvdA-fractie vragen verder – gelet op de al bestaande bepalingen over kindermishandeling in het Wetboek van Strafrecht – wat de exacte reden is dat het VN-Comité dat toezicht houdt op naleving van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, heeft geadviseerd deze wetwijziging door te voeren. Kan de regering exact aangeven welke internationaal-rechtelijke uitspraken en gronden ten grondslag hebben gelegen aan de aanbevelingen aan Nederland, om het gebruik van geweld in de opvoeding naast in het strafrecht ook in het civiel recht op te nemen?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden steunen het doel van de voorgestelde wijziging van het Burgerlijk Wetboek: het kind nadrukkelijker dan nu het geval is, beschermen tegen geweld in de opvoeding. Zij constateren dat met het wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling die het VN-comité dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind heeft gedaan.

Enkele recente onderzoeken betwisten het verband tussen een wettelijk verbod van fysieke bestraffing en een afname in het aantal gevallen van kindermishandeling (bijvoorbeeld het UNICEF-rapport «Child maltreatment deaths in rich nations» van september 2003) en betwisten dat het effect van een wettelijke regeling op de beïnvloeding van de attitude van ouders tav de lichamelijke bestraffing of de vernederende behandeling van kinderen aantoonbaar is (NIZW, Fysieke bestraffing van kinderen, 2003). Gegeven dergelijke onderzoeksresultaten vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre voorliggend wetsvoorstel een noodzakelijke stap is in de preventie van kindermishandeling? Deze leden hebben geen

behoefte aan symboolwetgeving. Kan in dat licht uiteen worden gezet waarom de regering voorliggende wetswijziging noodzakelijk acht?

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog een enkele opmerking. De leden van de SP-fractie juichen het toe dat met deze wetswijziging een heldere norm wordt gesteld: geweld heeft geen plaats in de opvoeding. Deze leden merken daarbij wel op, dat het voor met name de beoogde primaire preventieve werking van deze bepaling van zeer groot belang is dat alle ouders die daar behoefte aan hebben, gebruik kunnen maken van opvoedingsondersteuning. Immers, ouders en verzorgers die lichamelijke bestraffing toepassen in de opvoeding zullen dit vaak doen uit een gevoel van onmacht of op grond van het idee dat er geen alternatieven zijn. Daarom zou de invoering van deze wet hand in hand moeten gaan met het realiseren van een algemeen aanbod van opvoedingsondersteuning in het hele land. Graag hierop een reactie van de regering.

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderschrijven het streven van de regering om kindermishandeling tegen te gaan en zeker ook het streven om het primaat bij de preventie te leggen in plaats van bij de bestrijding, immers: voorkomen is beter dan genezen. Er is alles aan gelegen om kindermishandeling tegen te gaan en als het even kan te voorkomen.

Het onderhavige wetsvoorstel, in de samenleving wel aangeduid als het «verbod van de pedagogische tik», kan wat betreft de doelstellingen volledig worden ondersteund. De methode, het «verbod», roept echter allerlei vragen en opmerkingen op, zoals ook blijkt uit de betrekkelijk kritische reactie die het voorstel in de samenleving heeft ondervonden.

Deze leden hebben een aantal van deze kritische vragen en opmerkingen overgenomen, in de hoop dat een en ander zal bijdragen aan een vruchtbare gedachtewisseling over een onderwerp dat niet alleen van groot belang is in het licht van het ernstige probleem van kindermishandeling, maar ook met het oog op fundamentele noties omtrent de verhouding tussen ouderlijke vrijheid en verantwoordelijkheid voor de opvang en opvoeding van hun kinderen enerzijds en de overheidsverantwoordelijkheid anderzijds.

Het wetsvoorstel wil zowel bestrijdend als preventief van aard zijn. Maar: voorkomen is natuurlijk beter dan (moeten) genezen. «Genezing» moet echter wél plaatsvinden: deze leden vragen of genezing met onderhavig wetsvoorstel bereikt wordt. Zullen ouders die al gewoon zijn hun kinderen in meer of mindere mate te mishandelen omwille van de wetswijziging hiermee stoppen? En ook bij de preventieve werking van de wetswijziging kunnen vraagtekens geplaatst worden, immers: zullen ouders die hun kind of kinderen nog niet gewelddadig behandeld hebben hiervan afzien omwille van de wetswijziging?

Nogmaals willen de leden van fractie van de ChristenUnie benadrukken dat zij pogingen kindermishandeling te stoppen van harte steunen. Deze leden vragen of alleen een bewustwordingscampagne niet meer effect sorteert. In de memorie van toelichting wordt genoemd dat de wetswijziging onder andere tot gevolg zal hebben dat het probleem van kindermishandeling gemakkelijker bespreekbaar wordt. De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat ditzelfde met een bewustwordingscampagne bereikt kan worden. De regering lijkt echter alleen voor een wetswijziging te willen kiezen. Kan het regering aangeven welk effect eventuele eerdere bewustwordingscampagnes rondom kindermishandeling hebben gehad en of in het licht van die effecten niet beter voor een bewustwordingscampagne gekozen kan worden?

Het is noodzakelijk om te weten wát je als overheid wenst te bestrijden. Uiteraard is dit lichamelijk geweld jegens kinderen om kindermishandeling te voorkomen, maar wat is kindermishandeling precies? Er zijn over

dit begrip veranderende maatschappelijke opvattingen aan de orde. Wat dertig jaar geleden als acceptabel werd beschouwd, kan thans op afkeuring rekenen. Om effectiviteit van de gewijzigde wet vast te kunnen stellen dient het concept «kindermishandeling» nauw vastgesteld te zijn. Is dit het geval? Pas dan kan gezien worden of de wet kindermishandeling daadwerkelijk bestrijdt. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen verder aan de orde of het verbieden van slaan van kinderen door ouders wellicht onnodig zou kunnen zijn, ook vanuit het oogpunt van voorkoming van kindermishandeling.

Zij voeren op dit punt aan dat diverse onderzoeksgegevens erop lijken te wijzen dat wanneer soms een enkele tik uitgedeeld wordt door de ouders daarmee nog niet gegeven is dat kinderen hieronder te lijden hebben. Een Amerikaans onderzoek biedt geen gegevens waaruit blijkt dat kinderen die in zeer beperkte mate geslagen zijn in hun jeugd, daar op latere leeftijd last van hebben ondervonden.

Redelijkerwijs kan men zich afvragen of het ouders verboden kán worden hun kind op een corrigerende wijze lichamenlijk te straffen. In pedagogische zin zijn er natuurlijk in veel opzichten betere methoden om te gebruiken in de opvoeding, maar het lijkt zeer lastig om ouders bij wet te verbieden hun kind of kinderen lichamenlijk te straffen. Men moet ook bedenken dat het soms uiterst moeilijk kan zijn om kinderen in de leeftijd van plusminus één tot en met vijf jaar op een andere manier te laten gehoorzamen dan door hen fysiek te straffen. Hoe welwillend ook: een dialoog met een driejarig kind zal bijna nooit tot iets leiden. Tegelijkertijd stellen deze leden zeer nadrukkelijk dat dit niet méér mag zijn dan een tik of een «draai om de oren». Als ouders hun kinderen vaker slaan of te hard slaan is er sprake van kindermishandeling. Dit dient gesignaleerd te worden en wanneer hulp gevraagd wordt, moet hier adequaat op gereageerd worden. Het verdient om die reden aanbeveling dat kritisch gekeken wordt naar het functioneren van hulpverleningsinstanties. Deze leden zijn van mening, dat een goed functioneren van dergelijke instanties doeltreffender is dan opname van voorgestelde wetswijziging in het wetboek.

Daarnaast kan men zich afvragen of het inderdaad een gegeven is dat wanneer ouders hun kinderen een enkele keer slaan, dit steeds vaker zal gebeuren. Het één hoeft niet tot het ander te leiden. De voorgestelde wetswijziging geeft om die reden het gevoel van het verbieden van alcoholgebruik uit angst voor alcoholverslaving. Kan een causaliteit tussen een enkele keer slaan van kinderen en uiteindelijke kindermishandeling aangetoond worden?

In de memorie van toelichting staat vermeld dat het regering verwacht begin 2006 over betrouwbare cijfers te beschikken over de omvang van de schaal waarop kindermishandeling plaatsvindt in Nederland. Is de regering zich er van bewust dat er denkbaar veel meer factoren zijn die kunnen leiden tot kindermishandeling dan alleen het toestaan van «de pedagogische tik»? Te denken valt aan gebroken gezinssituaties, de veranderende rol van het gezin en de verhoogde kans die dit teweegbrengt dat situaties zullen ontstaan die kindermishandeling ontlokken? Door de veranderende rol van het gezin, verandert de relatie tussen kind en ouder. Er is vaak veel minder tijd voor het kind. De druk voor de ouder om het kind tóch goed opgevoed te krijgen, kán er toe leiden dat eerder kindermishandeling toegepast zal worden door de ouder.

Het onderhavige wetsvoorstel betreft een domein dat primair tot de ouders behoort: de opvoeding en de invulling daarvan. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aan de regering of het de overheid geoorloofd is dit gebied «zomaar» binnen te treden. Wanneer het regering acht dát het geoorloofd is, is er dan de noodzaak ervan voldoende aangegeven? Niet onvermeld mag blijven artikel 8 EVRM en lid van artikel 247 BW («Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn

minderjarig kind te verzorgen en op te voeden»). Hoe staat de regering er tegenover dat zij met voorgestelde wetwijziging een privaat domein betreedt?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling doch evenzeer met een zekere reserve van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij onderschrijven de wenselijkheid van zoveel als mogelijk is kindermishandeling te voorkomen (en zonodig te bestraffen).

Deze leden tonen zich verrast door de indiening van het wetsvoorstel, gelet op de inhoud van de brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 25 juni 2003, waarbij het onderzoeksrapport «Fysieke bestraffing van kinderen» werd aangeboden. Zij citeren uit de brief de volgende zinnen: «Het onderzoeksrapport heeft mij derhalve niet ervan overtuigd dat het introduceren van een (civielrechtelijke) bepaling die iedere vorm van fysieke bestraffing verbiedt zonder directe consequenties te verbinden aan «overtredingen» van doch voorschrift onmisbaar is in de strijd tegen geweld tegen kinderen. Ik beschouw het vooralsnog als symboolwetgeving waarvan ik geen voorstander ben.» Tegen deze achtergrond stellen deze leden de vraag waarom het ingediende wetsvoorstel niet als symboolwetgeving moet worden beschouwd. In genoemde brief worden ook opmerkingen gemaakt over het te verwachten effect van wetgeving: «Of en in welke mate de doorgevoerde wetwijzigingen (in andere landen) uiteindelijk effect sorteren is moeilijk vast te stellen. In alle onderzochte landen lijkt de wettelijke regeling wel te hebben geleid tot een attitudeverandering ten aanzien van fysiek straffen maar in hoeverre dat is toe te schrijven aan de wetwijziging of aan het beleid en de acties daaromheen, is niet duidelijk.» Deze constatering geeft deze leden de vraag in waarom desondanks wetwijziging – en niet andere middelen – wordt aangegrepen om een attitudeverandering te bewerkstelligen.

Uitgaande van de stelling dat de opvoeding van kinderen een taak van de ouders en niet van de overheid is, koesteren deze leden grote aarzelingen bij het geven van overheidsvoorschriften voor de opvoedingssituatie. Zij vragen of de overheid zich dan niet te snel in de private sfeer begeeft. Past de overheid niet het vertrouwen dat ouders hun opvoedingstaak aankunnen tenzij een schadelijk effect bij sommige opvoedingsinstrumenten is aangetoond dat opweegt tegen het evenzeer schadelijke effect van een (te) bemoeizuchtige overheid?

Het voorgestelde gebod laat geen ruimte voor een ouderlijk tuchtigingsrecht. Geredeneerd vanuit het recht van een ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden, maar tevens vanuit zijn plicht daartoe, stellen deze leden de vraag of, en zo ja, in hoeverre het wetsvoorstel ruimte laat voor een correctie of pedagogische tik. Vallen ook deze opvoedingsinstrumenten onder geweldsuitoefening die in strafrechtelijke zin mishandeling zou opleveren?

Het wetsvoorstel verbiedt, naast de toepassing van geestelijk geweld of vernederende behandeling, de fysieke bestraffing van kinderen. Deze leden stellen de vraag of onder geestelijk geweld en vernederende behandeling ook een verbale bestraffing moet worden begrepen. Indien gesteld kan worden dat ieder opzettelijk een ander (geestelijke) pijn laten onderkennen een vorm van geweldsuitoefening in de zin van het wetsvoorstel is, ligt het dan niet voor de hand om ook een verbale bestraffing als een vorm van geweldsuitoefening aan te merken?

2. Reikwijdte van het voorstel

De leden van de CDA-fractie merken op dat mede naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State over de reikwijdte van het wetsvoorstel een scheidslijn is getrokken tussen de veelgenoemde corrigerende tik en feitelijk fysieke dan wel andere vormen van gewelddadige bestraffing.

Als voorbeeld wordt gebruikt een tik op de vingers die voorkomt dat de snoepkot wordt geplunderd. Deze actie wordt niet gekwalificeerd als geweld. Zomin als het stevig beetpakken van het kind om te voorkomen dat het iets gevaarlijks doet. Het voorkómen staat dus voorop. Geweldsuitoefening waarbij bestraffing door toedienen van pijn-elementen wordt bedoeld valt wél onder dit gebod. Daarmee is een scheidslijn getrokken. Overigens wordt aangekondigd dat nog nader criteria zullen worden ontwikkeld om te bepalen wanneer kinderbeschermingsmaatregelen kunnen worden overwogen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of aangegeven kan worden wanneer deze nadere criteria bepaald zullen worden? Het komt deze leden verstandig voor die criteria gereed te hebben vóórdat de wet van kracht wordt. Juist vanwege een helder definieerbaar onderscheid tussen correctie ter voorkoming van gevaar en bestraffing met fysiek of geestelijk geweld.

In de memorie van toelichting wordt ten aanzien van de reikwijdte van het wetsvoorstel gesteld dat «het ieder opzettelijk een ander pijn laten ondervinden een vorm is van geweldsuitoefening in de zin van dit wetsvoorstel.» De leden van de PvdA-fractie vragen of uit het gebruik van de term «opzettelijk» moet worden geconcludeerd dat geweldsuitoefening jegens kinderen uit onmacht of uit drift *niet* valt onder de strekking van de wet? Zo ja, waarom valt dit er niet onder? Is de reikwijdte van het wetsvoorstel, wanneer geweldsuitoefening uit onmacht of uit drift niet valt onder de strekking van de wet, niet zeer beperkt?

De regering stelt dat met dit wetsvoorstel de ruimte om geweldsuitoefening tegenover kinderen in het strafrecht niet als mishandeling aan te merken, wordt verkleind. Kan zij dat nader uiteenzetten, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie spreken de vrees uit dat de voorgestelde bepaling lastig toetsbaar is in de praktijk. Wat verstaan we onder lichamelijk geweld? Wat is de reikwijdte van de wet? In het wetsvoorstel wordt weliswaar iedere vorm van lichamelijk geweld uitgebannen. Dit kan echter een ook een vorm van schijnduidelijkheid zijn. In de memorie van toelichting wordt gezegd dat hier niet onder valt een tik op de vingers of iets dergelijks; als niet gestraft wordt om een ander opzettelijk pijn te laten ondervinden. Toch lijkt deze voorgespiegelde duidelijkheid meer onduidelijkheid dan duidelijkheid te creëren. Hoe zal immers bepaald worden of er sprake is geweest van opzettelijk lichamelijk straffen of van een voorkómend lichamelijk straffen? Op papier kan dit helder lijken, het kan zeer goed zo zijn dat de praktijk weerbarstiger is. Wanneer vaker dan eens lichamelijk geweld voorkomt voorziet de huidige wetgeving al in mogelijk te nemen maatregelen. In dat geval is er namelijk sprake van kindermishandeling en dat is strafbaar. Afgezien daarvan biedt het Burgerlijk recht thans al mogelijkheden tot ingrijpen van de kinderbescherming indien ouders kennelijk niet in staat zijn hun verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind te nemen. Wanneer kinderen met een bepaalde regelmaat geslagen worden is dit ook sneller te signaleren. In ons omringende landen geldt een verbod op al het slaan van kinderen (Zweden, Denemarken en Duitsland). De Zweedse wettekst verbiedt het dat kinderen aan een lichamelijke straf onderworpen worden. Het commentaar bij deze wet stelt dat onder lichamelijke straf ook handelingen worden verstaan waarvan de pijn mild is, of snel voorbijgaat. Deze wet is duidelijker dan het Nederlandse voorstel omdat hier voorbehouden worden gemaakt die de duidelijkheid niet ten goede komen. De Deense wetgeving is eveneens eenduidig: kinderen mogen niet onderworpen worden aan fysieke straf. Eenduidigheid geldt ook voor de Duitse wetgeving. Onder geweld wordt hier verstaan: slaan, maar ook een stevige duw of een oorvijs. Deze leden vragen waarom niet een duidelijker lijn

getrokken wordt als tóch besloten wordt dergelijke wetgeving door te voeren, naar voorbeeld van de situatie in de landen Zweden, Denemarken en Duitsland.

De regering is voornemens een wijziging in het Burgerlijk Wetboek door te voeren. Het doet dit om een signaal af te geven en hoopt dat de wet een preventieve werking zal hebben. De leden van de fractie van ChristenUnie vragen niettemin of het regering nog eens wil toelichten wat de overwegingen zijn om niet tot een wijziging van het Wetboek van Strafrecht te besluiten?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder waarom in de toelichting vrijwel alleen ingegaan wordt op het slaan van kinderen. Er zijn genoeg andere straffen die kinderen net zo kunnen grieven, zoniet erger. Zij denken dan aan het opsluiten van kinderen in een donkere ruimte, het belachelijk maken van kinderen of het negeren van kinderen. Er wordt hier in de memorie van toelichting weinig over gezegd, terwijl het wetsvoorstel ook inhoudt dat niet alleen geen lichamelijk geweld jegens kinderen gehanteerd mag worden, maar ook dat geen geestelijk geweld gebezigd mag worden. Waar deze leden al stelden dat lichamelijk geweld moeilijk benoembaar is, geldt dit al helemaal voor geestelijk geweld. De argumentatie voor opname van dit gedeelte in de beoogde wetwijziging ontbreekt. Graag ontvangen deze leden op dit punt een nadere toelichting.

3. Het huidige wettelijke stelsel

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben meer bedenkingen bij de voorgestelde wetwijziging. Het huidige lid 2 luidt: «onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van zijn persoonlijkheid.» De voorgestelde wijziging luidt: «in de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.» De wetwijziging is in feite een negatieve formulering van de oorspronkelijke formulering. Waarom wordt deze negatieve formulering toegevoegd aan de positieve formulering, terwijl deze in beginsel dezelfde implicaties kan hebben als de voorgestelde wijziging? Immers, wanneer ouders zullen instaan voor het lichamelijk welzijn van hun kind past daar geen lichamelijk geweld bij zo zou men zich voor kunnen stellen. Kan het regering duidelijk maken in hoeverre het wetsvoorstel wezenlijks iets toevoegt aan de reeds bestaande bepaling in artikel 247 boek 1 BW?

Bij lezing van het voorstel van wetwijziging denken de leden van de ChristenUnie-fractie ook aan artikel 11 van de Grondwet. Dit artikel stelt de onaantastbaarheid van het lichaam voorop. Als het regering de lijn wenst te trekken voorgestelde wetwijziging door te voeren willen de leden van de fractie van de ChristenUnie ook het punt van de besnijdenis bij baby's aanhalen. Hier wordt immers óók de onaantastbaarheid van het lichaam geschonden. Zij vragen of het regering zich heeft laten inspireren door artikel 11 GW en zo ja, of de besnijdeniskwestie dan niet ook in de discussie getrokken moet worden.

In ons omringende landen wordt door de regering een attitudeverandering waargenomen ten aanzien van fysiek straffen. Het is echter niet duidelijk of een attitudeverandering veroorzaakt werd door de wetwijziging of door de campagne die de betreffende overheden opstartten. Daarnaast is een attitudeverandering zelf niet voldoende: het gaat uiteindelijk om een afname van het aantal kindermishandelingen. Hierover bestaat geen duidelijkheid.

In artikel 8 EVRM wordt gesteld dat ouders verantwoordelijkheid hebben betreffende de opvoeding van hun kinderen en dat zij daarin in beginsel een grote mate van vrijheid hebben. Is de voorgestelde wetwijziging van de regering niet van dien aard dat ze lastig te verenigen lijkt met artikel 8 EVRM (de vrijheid van opvoeding wordt immers ingeperkt)? De omvang

van het ouderlijk gezag waarover in lid 1 van het wetsartikel gesproken wordt, wordt door de wetwijziging in bepaalde mate ingedamd. Aangezien er geen eenduidige bewijzen zijn dat een enkele tik tijdens de opvoeding kwaad kan, lijkt het de leden van de ChristenUnie-fractie niet wenselijk dat de overheid zich op dit punt inmengt in de opvoeding door ouders van hun kinderen.

Artikel 19 IVRK stelt dat kinderen gevrijwaard dienen te zijn van onder andere lichamelijk geweld. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat volgens dit verdrag verstaan moet worden als «lichamelijk geweld». Het verdrag is immers al jaren geleden geratificeerd door Nederland, kennelijk met de gedachte dat de Nederlandse wetgeving – ook op dat moment – al voldeed aan artikel 19 IVRK? Is dit nog steeds het standpunt van het regering? Kan op dit punt een nadere toelichting worden gegeven op de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en deze bepaling?

4. Beoogde effecten

Naast het gebod op een geweldloze opvoeding beoogt dit voorstel, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast, positieve effecten te hebben op preventie. Zo worden bewustwording bij ouders met betrekking tot wat wel en wat niet kan in het kader van de opvoeding genoemd en het bespreekbaar maken van de mogelijkheden die er zijn om grenzen te stellen aan het gedrag van het kind zonder geweldgebruik. De regering gaat ervan uit dat de vraag naar opvoedingsondersteuning toe zal nemen. Het lijkt de leden van de CDA-fractie voor de hand te liggen dat ouders voor deze vraag ondersteuning zoeken zo dicht mogelijk in de eigen omgeving. Ondersteuning die eerder in de sfeer van «partnerschap» ligt dan in de sfeer van hulpverlening. Deze leden zijn van mening dat ouders bij de opvoeding ondersteuning moeten kunnen krijgen als dat nodig is. Een evenwichtige en gezonde thuissituatie is immers de beste zorg. Zou naar analogie van de campagne «privé geweld, publieke zaak!» ook hier in de buurt van ouders, letterlijk en figuurlijk, advies en ondersteuning van belang kunnen zijn om ouders zichzelf in hun kwaliteiten als opvoeders in staat te stellen zich te ontwikkelen? Voorziet de regering op dit moment problemen met de extra vraag naar opvoedingsondersteuning? Ook wordt aangegeven dat door dit wetsvoorstel de mogelijkheid om een kindbescherminingsmaatregel te initiëren eerder in beeld kan komen. Brengt dit niet onvermijdelijk de vraag met zich mee of hierdoor niet eerder een beroep op professionele hulp zal worden gedaan en of dit kan leiden tot bijvoorbeeld snellere uithuisplaatsing na kindermishandeling? In relatie hiermee is het hoofdstuk over mogelijke strafrechtstoepassingen bij kindermishandeling niet geheel consistent. In de memorie van toelichting wordt gewezen op de mogelijkheid van strafverzwaring bij mishandeling in familierechtelijke betrekkingen. Vervolgens echter wordt gewezen op het feit dat toepassing van het strafrecht inzake kindermishandeling niet altijd in het belang van het kind is omdat daardoor de gezinssituatie ver(der) wordt ontwricht. De leden van de CDA-fractie vragen of deze redenering niet een omkering van de feiten is. Immers niet de strafrechtelijke sanctie is de oorzaak van de gezinsontwrichting; dat is de mishandeling en de bedreiging die daarvan uitgaat voor de ontwikkeling van het kind. Deelt de regering de mening van de leden van de CDA-fractie dat degene die geweld in de opvoeding niet schuwt en waar soms zelfs sprake is van directe mishandeling, niet het perspectief mag hebben ermee weg te kunnen komen vanwege zogenaamde gezinsontwrichtende gevolgen? Daarmee wordt als signaal afgegeven dat bestraffing van geweld binnen het gezin nadelig is voor het gezinsfunctioneren en dus wordt aangifte ontmoedigd.

Ook het ouderlijk tuchtrecht, waarop tot op heden ouders die forse fysieke maatregelen niet schuwden zich nogal eens beriepen, zal na de inwerking-

treding van deze wet nauwelijks meer denkbaar zijn. Kan de regering aangeven wat het begrip «ouderlijk tuchtrecht» nog betekent na deze wetswijziging?

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

Dreigt, nu de begrippen seksueel geweld en verwaarlozing in dit wetsvoorstel niet apart genoemd worden omdat zij vanwege hun aard onder de begrippen geestelijke en lichamelijke mishandeling vallen, niet de situatie dat deze vormen van mishandeling aan de aandacht ontsnappen? De leden van de CDA-fractie hebben er begrip voor dat voor de formulering die hier wordt gehanteerd, is gekozen omdat zij aansluit bij de formulering in artikel 19 van het IVRK. Het is echter zeker belangrijk deze vormen van geestelijke en lichamelijke mishandeling toch een plaats te geven bij vormen van geweld binnen de opvoeding.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij de beoogde effecten van de wet, de regering in de memorie van toelichting stelt dat het wetsvoorstel zal bijdragen aan het onderling uitwisselen van ervaringen tussen ouders over het bestraffen van kinderen. Bewustwording en discussie over wat toelaatbaar is in de opvoeding zou kunnen leiden tot een toename van de vraag naar opvoedingsondersteuning, zo wordt aangegeven. De leden van de PvdA-fractie vragen wat van het doel tot intensivering van de opvoedingsondersteuning op lokaal niveau inmiddels is gerealiseerd. Welk tijdspad wordt gehanteerd voor de realisatie van meer opvoedingsondersteuning? Zal de wet leiden tot meer vraag naar opvoedingsondersteuning? Hoe en op welke momenten zal (opnieuw) worden gemeten of de opvoedingsondersteuning kwalitatief en kwantitatief op orde is in gemeenten?

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

De regering beoogt met het wetsvoorstel ook dat het ouderlijk tuchtrecht niet langer als dekmantel gebruikt kan worden door ouders die geweld gebruiken. (de Hoge Raad heeft in het verleden een cassatieverzoek gegrond verklaard met het argument dat de ouder zich kon beroepen op het ouderlijk tuchtrecht, terwijl mishandeling was aangetoond). De Raad van State constateert dat zelden een beroep wordt gedaan op het ouderlijk tuchtrecht, maar dat het ook maar de vraag is of met de voorgestelde wetswijziging toepassing van het ouderlijk tuchtrecht geheel onmogelijk gemaakt wordt. De leden van de PvdA-fractie constateren dat het regering niet ingaat op de vraag van de Raad van State naar de directe relatie tussen het wetsvoorstel en het beoogde effect op de toepassing van het ouderlijk tuchtrecht. Deze leden vragen hoe nu juist deze wet verandering zal aanbrengen in een mogelijk beroep op het ouderlijk tuchtrecht. Indien dit effect er niet is, dan vragen de leden van de PvdA-fractie op welke

andere wijze zou kunnen worden voorkomen dat een beroep wordt gedaan op het ouderlijk tuchtrecht als rechtvaardiging voor mishandeling van kinderen.

5. Andere initiatieven ter bestrijding van kindermishandeling

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

6. Artikelsgewijs

Artikel 247, tweede lid

De leden van de CDA-fractie constateren dat dit voorstel een explicitering van ouderlijke verantwoordelijkheid beoogt. Daartoe wordt artikel 247 lid 2 aangevuld. Expliciet wordt opgenomen dat onder verzorging en opvoeding mede verstaan moet worden de zorg en verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind. In de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe. De leden van de CDA-fractie zijn verheugd dat deze verplichting voor de ouders nu expliciet in de wet wordt opgenomen. Deze leden merken echter op dat aan het recht van het kind op een geweldloze opvoeding niet expliciet uitdrukking wordt gegeven in de wet. Kan de regering aangeven waarom hiervoor niet is gekozen? Wordt op de gekozen manier voldoende uitwerking gegeven aan de aanbeveling van het VN-comité dat toezicht houdt op de naleving van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de ouderlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het kind binnen het eigen gezin ook betrekking heeft op situaties buiten het gezin, wanneer aan derden verzorging en opvoeding (gedeeltelijk) van het kind is toevertrouwd. Ouders mogen hun kinderen niet in onveilige situaties brengen of laten zitten. Gedacht kan worden aan familie, school of sportclub. Zij dienen stappen te ondernemen om de onveilige situatie te doen stoppen. Op deze manier mogen ouders zich niet meer verschuilen wanneer zij weet hebben van mishandeling door bijvoorbeeld de andere partner. Het is goed een dergelijke normering expliciet te benoemen nu geweld binnen gezinnen nog te vaak tot «privé» aangelegenheid wordt gerekend en onbespreekbaar blijft. De leden van de CDA-fractie merken op dat het extra benoemen van de ouderlijke verantwoordelijkheid ook reikt tot onveilige situaties waarin het kind kan verkeren zowel binnen het gezin als daarbuiten. Als uitvloeisel van deze wet kunnen ouders dus ook aangesproken worden voor mishandeling van hun kind, in welke vorm dan ook, die door anderen is gepleegd en waarvan de ouder weet had of kon hebben. Kan nader aangegeven worden wat dit voor consequenties kan hebben voor ouders die op geen enkele wijze hebben vermoedt dat hun kind bij activiteiten buiten het gezin aan onveilige situaties, zowel fysiek als geestelijk als met betrekking tot hun lichamelijke integriteit, zijn blootgesteld?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Bommel