

Fysieke bestraffing

van kinderen

Fysieke bestraffing

van kinderen

Een inventarisatie van wettelijke verboden in

vier Europese landen

Klaas Kooijman
Ingrid ten Berge
Annemieke Oostveen

NIZW / WODC

© 2003 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / WODC

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Het in deze publicatie beschreven onderzoek is uitgevoerd door NIZW Jeugd / Expertisecentrum Kindermishandeling en NIZW / International Centre, in opdracht van de afdeling Extern wetenschappelijke betrekkingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) / Ministerie van Justitie.

Auteurs

Klaas Kooijman

Ingrid ten Berge

Annemieke Oostveen

Vertaling van de samenvatting: Taalcentrum Vrije Universiteit Amsterdam

Vormgeving

Gea Koedam

ISBN

90-5957-070-7

NIZW-bestelnummer

E 23711

NIZW Uitgeverij

Postbus 19152

3501 DD Utrecht

Telefoon (030) 230 66 07

Fax (030) 230 64 91

E-mail bestel@nizw.nl

Website www.nizw.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	7
1 Doel en opzet van het onderzoek	13
1.1 Doelstelling en probleemstelling	13
1.2 Onderzoeksopzet	14
1.3 Verloop van het onderzoek	15
2 Resultaten	17
2.1 Zweden	17
2.1.1 Wettelijke regelingen	17
2.1.2 Achtergrond en doelstelling	19
2.1.3 Randvoorwaardelijke acties	23
2.1.4 Informatie over effecten	27
2.2 Oostenrijk	35
2.2.1 Wettelijke regelingen	35
2.2.2 Achtergrond en doelstelling	37
2.2.3 Randvoorwaardelijke acties	38
2.2.4 Informatie over effecten	41
2.3 Denemarken	43
2.3.1 Wettelijke regelingen	43
2.3.2 Achtergrond en doelstelling	44
2.3.3 Randvoorwaardelijke acties	47
2.3.4 Informatie over effecten	49
2.4 Duitsland	52
2.4.1 Wettelijke regelingen	52
2.4.2 Achtergrond en doelstelling	55
2.4.3 Randvoorwaardelijke acties	57
2.4.4 Informatie over effecten	60
2.5 Discussie in Engeland	63
2.5.1 Juridische ontwikkelingen	63
2.5.2 Consultatie	65
2.5.3 Tegengeluiden	67
2.5.4 Afsluiting	69
3 Vergelijking tussen de landen	73
4 Aanbevelingen	81
Samenvatting	85
Summary	93

Bijlagen

1	Gebruikte afkortingen	103
2	Geraadpleegde bronnen	105
3	Overzicht informanten	113
4	Interviewvragen	117
5	Begeleidingscommissie	119
6	Bevindingen van de Zweedse parlementaire commissie inzake kindermishandeling	121

Inleiding

In het najaar van 2001 ontstond in ons land een (hernieuwde) discussie over de wenselijkheid van een wettelijk verbod op de fysieke bestraffing van kinderen¹. Deze discussie vond mede plaats naar aanleiding van het op dat moment roulerende wetsvoorstel voor wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening, waarin de werkwijze van de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling werd vastgelegd. Niet alleen in diverse media, maar ook in de Tweede Kamer kwam dit onderwerp aan de orde. Bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer (maart 2002) zegde de staatssecretaris van Justitie toe een onderzoek te zullen laten doen naar wettelijke regelingen in andere landen. In de daaropvolgende behandeling in de Eerste Kamer (september 2002) herhaalde de minister van Justitie deze toezegging voor een inventariserend onderzoek, waarbij met name aandacht geschonken zou moeten worden aan de aard en achtergrond van deze regelingen en de vraag in hoeverre deze effectief zijn. In december 2002 kreeg het Expertisecentrum Kindermishandeling van NIZW Jeugd de opdracht om deze inventarisatie uit te voeren.

Het onderhavige onderzoek is gericht op een beschrijving van wettelijke regelingen in het buitenland. De Nederlandse situatie is geen onderwerp van onderzoek. Voor een goede plaatsbepaling is enige achtergrondkennis echter gewenst. In het vervolg van deze inleiding schetsen wij derhalve kort de huidige juridische situatie in Nederland met betrekking tot het tegengaan van geweld tegen kinderen door ouders of verzorgers, alsmede de recente parlementaire discussie over de wenselijkheid van een nadere wettelijke regeling. In hoofdstuk 1 gaan wij in op het doel en de opzet van het onderzoek. Vervolgens geven wij in hoofdstuk 2 een uitgebreide beschrijving van de resultaten per land. In hoofdstuk 3 vatten wij de gevonden resultaten in concluderende zin samen. Ten slotte formuleren wij in hoofdstuk 4 enkele aanbevelingen voor de verdere discussie in ons land over dit onderwerp.

De juridische situatie in Nederland

Nederland kent geen wettelijke bepaling die het gebruik van iedere vorm van geweld tegen kinderen in de opvoeding verbiedt. Dit wil echter niet zeggen dat er geen (grond)wettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen zijn die toezien op de bescherming van de lichamelijke en psychische integriteit van het kind.

In de eerste plaats bevat onze Grondwet bepalingen die bescherming moeten bieden tegen aantastingen van de lichamelijke en psychische integriteit van 'ieder', dus ook van het kind (art. 11 c.q. 10 GW)². Verder is Nederland gebonden aan de bepalingen in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBP) en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Daarin wordt onder meer bepaald dat niemand zal worden onderworpen aan foltering of andere onmenselijke of vernederende

¹ Eerder werd deze discussie onder meer geëntameerd door de hoogleraren familie- en jeugdrecht.

J.E. Doek (1987) en J. de Boer (1994)

² Akkermans en Koekkoek (1992, p. 251-253)

behandeling of bestraffing (art. 7, IVBP c.q. art. 3, EVRM)³. Daarnaast is Nederland toegetreten tot het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en derhalve gehouden het recht van het kind op bescherming tegen iedere vorm van geweld te waarborgen, onder meer door het nemen van alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen (art. 19, lid 1, IVRK) (zie ook de tekst in het kader hierna).

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) stelt in artikel 19: *Staten die partij zijn nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg over het kind heeft.*

De preambule van het IVRK erkent de inherente waardigheid en gelijke en onvervreembare rechten van alle gezinsleden. Artikel 37 vraagt bescherming tegen 'marteling of andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf'. Ook dient de staat ervoor te zorgen dat de wijze van handhaving van de discipline op scholen verenigbaar is met de menselijke waardigheid van het kind en in overeenstemming met de rest van dit verdrag (artikel 28). Daarnaast moeten staten het recht van kind erkennen op de 'hoogst bereikbare vorm van gezondheid' en 'alle effectieve en passende maatregelen nemen om traditionele gebruiken die schadelijk zijn voor de gezondheid van kinderen af te schaffen' (artikel 24).

De VN-Commissie inzake de Rechten van het Kind, die de naleving van het IVRK onderzoekt, heeft herhaaldelijk verklaard dat de wettelijke en maatschappelijke acceptatie van fysiek straffen niet in overeenstemming is met het Verdrag. De Commissie heeft aanbevolen om fysiek straffen van kinderen te verbieden en campagnes te houden om mensen bewust te maken van de negatieve effecten van fysiek straffen en het belang van positieve, niet-gewelddadige opvoedingspraktijken.

In de richtlijnen van de Commissie voor de periodieke rapportages door de landen die het verdrag geratificeerd hebben, staat dan ook de vraag 'of wetgeving (strafrechtelijk of familierechtelijk) het verbod bevat van alle vormen van fysiek en geestelijk geweld, inclusief lichamelijke straf, opzettelijke vernedering, toebrengen van letsel, mishandeling, verwaarlozing of exploitatie, onder andere in het gezin, in pleegzorg en andere vormen van zorg, en in publieke en particuliere instituten zoals strafinrichtingen en scholen' (Boyson en Thorpe 2002).

In de tweede plaats zijn in de artikelen 300 t/m 304 van het Wetboek van Strafrecht diverse vormen van mishandeling strafbaar gesteld, waarbij de mishandeling van een kind door zijn ouder als verzwarende omstandigheid wordt aangemerkt (art. 304, Sr). Onder mishandeling wordt verstaan het opzettelijk toevoegen van leed of pijn, alsook het opzettelijk benadelen van de gezondheid. Volgens Doek (1977, p. 62) moet op grond van de wetsgeschiedenis en

³ Hazewinkel-Suringa/Rommelink (1991, p. 338)

de bedoeling van de wetgever worden aangenomen dat met 'gezondheid' zowel de lichamelijke als de geestelijke gezondheid wordt bedoeld. Hoewel de strafbepalingen een zekere bescherming bieden tegen bepaalde omschreven vormen van geweld, is het strafrecht niet bij machte en ook niet bedoeld om te worden toegepast bij iedere vorm van ouderlijk geweld tegen kinderen. Dit onder meer vanwege het beperkte tuchtigingsrecht dat ouders nog steeds hebben⁴. Daarnaast is het om bewijstechnische redenen vaak niet mogelijk om strafvervolgning in te stellen (Van Montfoort 1993).

In de derde plaats worden in het burgerlijk recht de bepalingen aangetroffen die toezien op de juridische verhouding tussen ouders en kinderen. Voor de opvoeding van het kind en de wijze waarop dit gebeurt, zijn in de eerste plaats de ouders wettelijk verantwoordelijk, tenminste indien zij het ouderlijk gezag over het kind uitoefenen. De bepalingen omtrent het ouderlijk gezag zijn opgenomen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Daarin staat dat het ouderlijk gezag de plicht en het recht van de ouder omvat zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden (art. 1:247 lid 1 BW). Voorts staat er dat onder verzorging en opvoeding mede worden verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid (art. 1:247 lid 2 BW).

Hoewel het gebruik van geweld in de opvoeding zou kunnen worden uitgelegd als een gebrekkige manier van zorg voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind, als een onjuiste uitoefening van de ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid of als een benadeling van de ontwikkeling van de persoonlijkheid van het kind, kan uit deze wettelijke formulering geen verbod op het gebruik van iedere vorm van geweld bij het opvoeden worden afgeleid. Bovendien blijkt uit de Memorie van Antwoord bij de behandeling van het wetsvoorstel tot nadere regeling van het gezag, dat 'inmenging van derden, zoals de overheid, door ouders slechts behoeft te worden geduld in die gevallen waarin de gezinssituatie zodanig is dat het kind daaronder ernstig lijdt'⁵. Dit antwoord van de regering kan niet anders worden begrepen dan dat derden, met inbegrip van de overheid, niet bevoegd zijn zich, zonder instemming van de ouders, te mengen in gezinssituaties waarin bij het opvoeden van kinderen vormen van geweld worden aangewend die geen ernstig lijden voor het kind tot gevolg hebben. Impliciet betekent dit dat vormen van geweld die géén ernstig lijden voor het kind met zich meebrengen door de regering acceptabel worden geacht en dat kinderen niet op bescherming tegen deze vormen van geweld kunnen rekenen.

Dit werd in 1993 bevestigd bij de parlementaire behandeling van het verzoek van de fractie van de Partij van de Arbeid om in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, onder titel 14 'Het gezag over minderjarige kinderen', een wetsbepaling op te nemen die het onderwerpen van kinderen aan lichamelijke straf of enige andere vernederende behandeling zou verbieden⁶. Tijdens de parlementaire behandeling van dit verzoek gaf de regering te kennen geen ruimte te zien voor een verbodsbepaling die lichamelijke bestraffing van kinderen in het

⁴ HR 10 februari 1902, W 7723; Rb Arnhem 20 februari 1894, W 6503; Rb Dordrecht 19 december 1919, NJ 272, Gerechtshof 's-Gravenhage 8 maart 1999, LJNnr. AA7402

⁵ Kamerstukken II 1993/94, 23 012, nr. 5, p. 8

⁶ Kamerstukken II 1992/93, 23 012, nr. 4, p. 7

geheel uitsluit. Zij stelde daarnaast zich omstandigheden te kunnen voorstellen waarbij het in het algemeen als gerechtvaardigd wordt aanvaard dat ouders hun kind een 'corrigerende tik op de vingers of het achterste' geven⁷.

Van dit standpunt werd ook blijk gegeven tijdens de behandeling van de wet tot invoering van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. In de Memorie van Toelichting valt te lezen dat een opvoedkundig 'pak voor de broek' of een 'lichte opvoedkundige tik, waaruit geen lichamelijk of geestelijk letsel voortvloeit', niet kunnen worden beschouwd als vormen van geweld tegen kinderen waartegen de wetgever bescherming moet bieden⁸. Met dit standpunt werd het bestaan van het tuchtigingsrecht van ouders, zij het in beperkte vorm, bevestigd⁹. Dit betekent dat 'lichere' of 'mildere' vormen van geweld tegen kinderen niet als ongeoorloofd worden beschouwd.

Het burgerlijk recht biedt wel mogelijkheden om kinderen te beschermen 'die zodanig opgroeien dat hun zedelijke of geestelijke belangen of hun gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald, of naar is te voorzien, zullen falen' (art. 1:254 lid 1 BW). Er moet in dat geval, volgens de wettekst, dus reeds sprake zijn van een ernstige bedreiging. Gezien het bovenstaande kan van een ernstige bedreiging geen sprake zijn indien het kind wordt onderworpen aan vormen van geweld waaruit geen lichamelijk of geestelijk letsel voortvloeit of die niet met ernstig lijden van het kind gepaard gaan, zodat daartegen middels een maatregel van kindbescherming niet kan worden opgetreden.

Recente parlementaire discussie

In de toelichting op het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling' (juli 2001) heeft de regering, in verband met de omschrijving van het begrip kindermishandeling, de volgende zinsnede opgenomen: 'Onder dit begrip (i.e. kindermishandeling) valt fysiek optreden van een ouder dat buitenproportioneel is of de opvoeding niet dient. Hierbij zij wel opgemerkt dat wij van mening zijn dat ouders er juist aan doen zich bij de opvoeding van hun kind van elke fysieke bestraffing te onthouden'¹⁰. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (oktober 2001) werd door leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie gevraagd of de regering bereid is onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van het wettelijk verbieden van fysiek straffen in Nederland, en hoe de regering denkt over de invoering van een wettelijk verbod op fysiek geweld in gezinnen. Het antwoord van de regering hierop luidde: 'Een wettelijk verbod op het slaan van kinderen bestaat al in zoverre, dat het toepassen van geweld met enig lichamelijk letsel tot gevolg, reeds strafbaar is gesteld in artikel 300 van het Wetboek van Strafrecht. Voorzover met het 'slaan van kinderen' ook wordt bedoeld enige vorm van aanraking anders dan liefkozend bedoeld, zónder dat er sprake is van enig lichamelijk letsel, ligt een verbod niet voor de hand. De bepaling zou, naar te vrezen valt, vooral een symbolische werking hebben en

⁷ Kamerstukken II 1993/94, 23 012, nr. 5, p. 7

⁸ Kamerstukken II 1992/93, 22855, nr. 3, p. 28 e.v.

⁹ Vergelijk Hazewinkel-Suringa/Rommelink (1991, p. 337)

¹⁰ Kamerstukken II 2001/02, 27 842, nr. 3, p. 13

daarom wel eens contraproductief kunnen blijken, omdat hiermee een norm wordt beschreven die niet handhaafbaar is. (...) Effectiever lijkt het als (ook) overheidsorganisaties in het beleid en in hun contacten met opvoeders stelselmatig en eenduidig de norm uitdragen dat fysieke bestraffing van kinderen in onze samenleving afkeuring verdient. Hierop is ook in de toelichting op het wetsvoorstel gewezen¹¹.

In de daaropvolgende discussie in de Tweede Kamer (maart 2002) werd door woordvoerders van verschillende fracties het onderwerp fysiek straffen aan de orde gesteld. In haar antwoord maakte staatssecretaris Kalsbeek onderscheid tussen drie soorten fysieke interventie: de pedagogische tik of fysieke correctie, de fysieke bestraffing (met gradaties van twee of drie klappen op de luier tot iets wat in de buurt komt van mishandeling) en mishandeling. Waar haars inziens duidelijk was dat niemand ervoor zou zijn om een poging te ondernemen om de pedagogische tik of fysieke correctie strafrechtelijk of civielrechtelijk te regelen, ging zij wel akkoord met de gedachte een inventarisatie uit te voeren naar wettelijke regelingen in andere landen ten aanzien van de fysieke bestraffing van kinderen. Met deze informatie zou de Kamer een systematischer debat over dit onderwerp kunnen voeren¹².

Vervolgens zegde de regering, in antwoord op vragen uit de Eerste Kamer, toe dat deze inventarisatie aandacht zou schenken aan de vraag waarom andere landen een wettelijke regeling hebben getroffen, hoe deze regeling er uit ziet, en zo mogelijk wat de effectiviteit is van deze regeling. Tevens zou de inventarisatie aandacht moeten schenken aan de wijze van introductie van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld door speciale voorlichtingscampagnes en opvoedingsondersteuningsprogramma's¹³. In het debat met de Eerste Kamer (september 2002) stelde minister van Justitie Donner dat fysieke bestraffing 'moet worden ontmoedigd', 'niet bijdraagt aan de opvoeding' en dat 'het kabinet blijft uitdragen dat het niet hoort'. Overigens wil dit zijns inziens niet zeggen dat het in een wettelijke norm moet worden vastgelegd¹⁴. Voor een nader standpunt van de regering hierover moeten onder meer de resultaten van de inventarisatie worden afgewacht.

¹¹ Kamerstukken II 2001/02, 27 842, nr. 5, p. 1

¹² Handelingen II 2001/02, p. 3892 e.v.

¹³ Kamerstukken I 2001/02, 27 842, nr. 295b, p. 5

¹⁴ Handelingen I 2002/03, p. 1-16

1 Doel en opzet van het onderzoek

1.1 Doelstelling en probleemstelling

Doel van het onderzoek is een inventarisatie van wettelijke verboden van elke vorm van geweld tegen kinderen in enkele ons omringende landen, inclusief de effectiviteit van een dergelijke regeling. De probleemstelling luidt: Hoe is de normstelling ten aanzien van het tegengaan van elke vorm van geweld tegen kinderen in enkele andere landen wettelijk vormgegeven?

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is het tegengaan van geweld tegen kinderen wettelijk geregeld? Het betreft hier een inventarisatie van wettelijke regelingen, waarbij onderzocht wordt of een onderscheid wordt gemaakt naar verschillende vormen van geweld en verschillende plegers (ouders / verzorgers, volwassenen in het algemeen of beroepskrachten). Tevens wordt nagegaan hoe de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en evaluatie van de wettelijke regeling is vormgegeven.
2. Gaat het om strafrechtelijke of civielrechtelijke regelingen? Is er sprake van eventuele sancties op het overtreden van deze wettelijke regelingen en, zo ja, welke?
In de discussie over een wettelijk verbod op geweld tegen kinderen, refereert men over het algemeen aan de civielrechtelijke regelingen in ons omringende landen. Met betrekking tot deze civielrechtelijke regelingen worden de volgende vragen gesteld:
3. Wat zijn de beoogde effecten van de wettelijke regelingen en welke juridische, politieke, wetenschappelijke of cultureel-ethische argumenten lagen ten grondslag aan de invoering daarvan? Welke argumenten lagen daarnaast ten grondslag aan het *niet* invoeren van een wettelijk verbod op geweld tegen kinderen in een van de ons omringende landen? Inzicht in de gevoerde argumenten kan een bijdrage leveren aan de Nederlandse discussie over de voor- en nadelen van een wettelijk verbod.
4. Welke randvoorwaardelijke acties zijn voorafgaand aan, rond en na de wetwijziging gevoerd, zowel richting parlement als richting publieke opinie en ouders? Zijn de wettelijke regelingen ingebed in flankerend beleid en 'aanverwante' wettelijke regelingen voor overheidsbemoeienis bij opvoeding? Te denken valt aan regelingen met betrekking tot kindbescherming of opvoedingsondersteuning van ouders.
5. Zijn er effectevaluaties verricht over de effectiviteit van de regelingen? Zo ja, wat zijn de uitkomsten? Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen effecten ten aanzien van attitude, effecten op het gebruik van fysieke straffen en effecten op het voorkomen van kindermishandeling. Tevens wordt nagegaan of er gegevens zijn over de onderscheiden effecten van wetgeving 'an sich' en eventueel flankerende maatregelen, zoals publiekscampagnes en opvoedingsondersteuning.

In de Nederlandse discussie valt op dat er verschillende begrippen worden gehanteerd als het gaat om geweld tegen kinderen, zoals 'pedagogische of corrigerende tik', 'slaan',

'fysieke bestraffing' en 'mishandeling'. Er is geen sprake van een eenduidige omschrijving of interpretatie van deze begrippen. In dit onderzoek is als overkoepelende term gekozen voor 'geweld'. Hieronder verstaan wij alle vormen van lichamelijke of geestelijke bestraffing of vernedering van een kind.

1.2 Onderzoeksopzet

Methodie

Gezien de doelstelling en vraagstellingen is gekozen voor een beschrijvend onderzoek. De onderzoeksvragen vormden de leidraad bij de inventarisatie van wettelijke regelingen en de effecten daarvan.

De benodigde gegevens zijn verzameld via bronnenonderzoek en interviews met sleutelfiguren. De geraadpleegde bronnen zijn (vertalingen van) wetteksten, memories van toelichting, parlementaire verslagen, jurisprudentie, rapporten van overheden en overheidscommissies, rapporten van (inter)nationale NGO's, onderzoeksliteratuur en websites (zie bijlage 2 voor een overzicht van geraadpleegde bronnen). Daarnaast is gebruikgemaakt van telefonische, semi-gestructureerde interviews met sleutelfiguren uit de te onderzoeken landen. Onder sleutelfiguren, hierna informanten genoemd, verstaan wij personen die uit hoofde van hun functie nauw betrokken zijn (geweest) bij de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van (aspecten van) de wettelijke regeling en het beleid daaromtrent. Per land is gestreefd naar een vertegenwoordiging van informanten op verschillende niveaus, te weten:

- overheid (wetgevend en beleidsmatig);
- wetenschap (sociaal-wetenschappelijk en juridisch);
- uitvoerende instanties (lokale overheid, NGO's, beroepsorganisaties);
- overige betrokkenen, zoals leden van parlementaire commissies en de kindombudsman.

In bijlage 3 wordt een overzicht van de informanten gegeven. Voor de interviews is, analoog aan de onderzoeksvragen, een vragenlijst ontwikkeld (zie bijlage 4). Deze vragenlijst is voorafgaand aan het interview aan de informanten toegestuurd. Waar nodig is na het telefonische interview aanvullende informatie via e-mail verzameld.

De verzamelde gegevens zijn per land geordend aan de hand van de vijf onderzoeksvragen. Daarna heeft een vergelijking plaatsgevonden waarbij verschillen en overeenkomsten tussen de landen zijn geïdentificeerd. Gezien het beschrijvende karakter van het onderzoek heeft geen verdere analyse plaatsgevonden. De onderzoeksopdracht is voorts beperkt tot een inventarisatie in het buitenland. De Nederlandse situatie is derhalve geen onderwerp van onderzoek. Wel wordt in de inleiding van deze publicatie een korte schets van de Nederlandse situatie gegeven. In de aanbevelingen gaan wij in op aandachtspunten voor de Nederlandse discussie die voortvloeien uit de onderzoeksresultaten (zie hoofdstuk 4).

Selectie van landen en informanten

Wereldwijd is in tien landen een wettelijke regeling ingevoerd gericht op het beschermen van kinderen tegen fysieke bestraffing¹⁵. In overleg met de opdrachtgevers en de begeleidingscommissie zijn voor dit onderzoek de volgende vier Europese landen geselecteerd (in chronologische volgorde van invoering): Zweden, Oostenrijk, Denemarken en Duitsland. Gekozen is voor landen die wat culturele context betreft vergelijkbaar zijn met Nederland, met enige geografische spreiding tussen Scandinavische en Midden-Europese landen. Noorwegen is in verband met deze spreiding niet geselecteerd. Een tweede selectie criterium is dat de invoering van een wettelijke regeling tenminste twee jaar geleden heeft plaatsgevonden, zodat gegevens uit eventueel evaluatie- of effectonderzoek beschikbaar zijn. In België is in 2000 een clause toegevoegd aan de grondwet waarin het recht van kinderen op morele, fysieke, psychologische en seksuele integriteit wordt bevestigd. Een wettelijk verbod op geweld tegen kinderen wordt overwogen¹⁶. Aangezien het hier een zeer recente ontwikkeling betreft, is besloten om België niet in het onderzoek te betrekken.

Om zicht te krijgen op de argumenten die een rol spelen bij het niet invoeren van een wettelijke regeling, is voorts gekozen voor een beschrijving van de consultatie die in 2002 in Engeland heeft plaatsgevonden. In Engeland is na een uitgebreide politieke en maatschappelijk discussie besloten om geen wettelijk verbod in te voeren. De argumenten hiervoor kunnen interessant zijn voor de Nederlandse discussie.

In de te onderzoeken landen zijn steeds meerdere informanten benaderd. Selectie van informanten vond in eerste instantie plaats via de bestaande netwerken van het Expertisecentrum Kindermishandeling en NIZW / International Centre en vervolgens via de sneeuwbal methode. Dat wil zeggen dat aan de informanten uit de eerste ronde is gevraagd wie zij konden aanbevelen om verdere informatie bij in te winnen. Informanten die in tweede instantie zijn benaderd, hebben niet allemaal de gehele vragenlijst voorgelegd gekregen. Er is bij deze informanten een selectie gemaakt op grond van hun specifieke expertise.

1.3 Verloop van het onderzoek

In de periode december 2002 - januari 2003 zijn mogelijke informanten benaderd voor deelname aan het onderzoek. Alle informanten waren bereid om deel te nemen en op korte termijn de onderzoekers telefonisch te woord te staan. De interviews aan de hand van de vragenlijst vonden plaats in januari en februari. Ondanks het grote aantal vragen dat in een kort tijdsbestek beantwoord moest worden, verliep de informatieverzameling voorspoedig:

¹⁵ De volgende landen kennen een wettelijke regeling: Cyprus (1994), Denemarken (1997), Duitsland (2000), Finland (1983), Israël (2000), Kroatië (1999), Letland (1998), Noorwegen (1987), Oostenrijk (1989), Zweden (1979) (bron: www.endcorporalpunishment.org)

¹⁶ Bron: www.endcorporalpunishment.org

de informanten bleken zeer bereidwillig om de gevraagde informatie te leveren. Voor zover zij niet over de benodigde informatie beschikten, verwezen zij voor specifieke vragen door naar andere deskundigen.

Parallel aan de telefonische interviews vond de bronnenverzameling plaats. Daarbij is, naast literatuur- en database-onderzoek, gebruikgemaakt van bronnen die volgens de informanten essentiële informatie bevatten. De toegankelijkheid van met name de Scandinavische bronnen bleek soms een probleem. Voor Zweden, waar veel materiaal in het Engels is vertaald, is vooral gebruikgemaakt van de Engelse vertalingen. Bij de bestudering van Deense teksten is een in Nederland woonachtige Deense juriste geraadpleegd.

Het onderzoek is uitgevoerd onder supervisie van een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en VWS, onder voorzitterschap van mr. E.C.C. Punselie van de Universiteit van Leiden, faculteit Rechtsgeleerdheid (zie bijlage 5). Voor informatie over de juridische situatie in Nederland is daarnaast gebruik gemaakt van de expertise van mr. A.W. Veldkamp.

2 Resultaten

2.1 Zweden

2.1.1 Wettelijke regelingen

Zweden kent verschillende wettelijke regelingen, zowel privaot- als publiekrechtelijk, die betrekking hebben op het tegengaan van geweld tegen kinderen. De bepaling waar in de discussie rond het verbieden van slaan van kinderen steeds aan gerefereerd wordt, is een civielrechtelijke bepaling uit 1979. Deze en andere relevante bepalingen worden hierna beschreven.

Civielrechtelijk

Sinds 1 juli 1979 is in Zweden een wettelijke regeling van kracht die fysiek straffen en andere vernederende behandeling van kinderen verbiedt. Dit wetsartikel is opgenomen in de Föräldrabalken (= Regeling ouderlijk gezag), hoofdstuk 6 Gezag en Toegang, paragraaf 1, een onderdeel van het Burgerlijk Wetboek¹⁷. In 1983 is deze tekst nog aangevuld met een positieve bepaling over de rechten van het kind. De huidige tekst luidt als volgt:

Kinderen hebben recht op zorg, veiligheid en een goede opvoeding. Kinderen moeten worden behandeld met respect voor hun persoon en eigen karakter en mogen niet worden onderworpen aan lichamelijke straf of andere vernederende behandeling.

De tekst in het Zweeds luidt:

Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.

De wettelijke regeling spreekt van 'lichamelijke straf of andere vernederende behandeling'. Onder *lichamelijke straf* wordt verstaan handelingen die bij het kind lichamelijk letsel of pijn veroorzaken - klappen, slaag, oorveeg of andere soortgelijke handelingen - ook als de schade ('hurt') mild is of snel voorbijgaat. Onder *vernederende behandeling* wordt verstaan gedrag dat de persoonlijke ontwikkeling van het kind bedreigt of benadeelt, onafhankelijk

¹⁷ Het voorbereidende werk voor de wettelijke bepaling uit 1979 is te vinden in de volgende documenten, uitgegeven door het Ministerie van Gezondheid en Sociale Zaken (SOU):

1. Rapport van de Kinderrechten Commissie (*Barnets rätt*), *Om förbud mot aga* (SOU 1978:10),
2. Het wetsvoorstel door de regering aan het parlement *Om förbud mot aga* (SOU 1978/79:67),
3. Een rapport van de Commissie inzake het civielrecht *Lagutskottets betänkande* (SOU 1978/79:LU11).

Deze drie documenten zijn niet in het Engels vertaald, maar fragmenten uit de discussie worden weergegeven in de

overheidsbrochure *Ending Corporal Punishment* (2001)

van de vraag of het wel of niet op bestraffing van het kind is gericht¹⁸. Voorbeelden hiervan zijn: opsluiten van een kind, bedreigen, bang maken, uitsluiten of systematisch belachelijk maken van het kind¹⁹. Het gaat dus om woorden en handelingen die de zelfwaardering van het kind bedreigen.

De wettekst maakt geen onderscheid tussen geweld door ouders/verzorgers of geweld door anderen; het verbod geldt voor iedereen. Voor beroepskrachten geldt echter ook nog andere wetgeving. Zo is sinds 1960 fysiek straffen van kinderen in alle maatschappelijke instellingen en voorzieningen, inclusief jeugdgevangenissen, verboden. In de Onderwijswet van 1962 is dit voor het onderwijs specifiek geregeld.

De civielrechtelijke bepaling bevat geen regels voor vervolging of enige straf bij overtreding ervan. De bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot mishandeling worden voldoende geacht.

Indien er sprake is van het toebrengen van letsel of pijn van meer dan zeer tijdelijke duur is dit als 'mishandeling' strafbaar onder het Wetboek van Strafrecht. Dit geldt gelijkelijk voor kinderen en volwassenen. Dit was de facto al zo bij de wetwijziging van 1966 waarbij het ouderlijk tucht recht werd afgeschaft. Bij invoering van de civielrechtelijke regeling van 1979 is dit echter nogmaals expliciet benadrukt door het ministerie van Justitie in de toelichting op de wet: 'Indien fysieke tuchtiging die aan een kind wordt toegediend lichamelijk letsel of pijn zou veroorzaken die van meer dan zeer tijdelijke duur is, wordt het aangemerkt als mishandeling ('assault') en is het een misdrijf ('offence') strafbaar onder het wetboek van strafrecht' (Durrant 2000). Mildere (triviale) vormen van fysiek of geestelijk geweld tegen kinderen zijn derhalve niet strafbaar.

Bij de uitvoering en evaluatie van de civielrechtelijke regeling zijn zowel het ministerie van Justitie als het ministerie van Volksgezondheid en Sociale Zaken betrokken. Het ministerie van Justitie was verantwoordelijk voor de voorlichtingscampagne na de invoering van de wet. Het ministerie van Volksgezondheid en Sociale Zaken heeft diverse evaluaties rond de wet uitgevoerd c.q. doen uitvoeren.

Strafrechtelijk

Het strafrecht kent verschillende bepalingen met betrekking tot geweld²⁰. De hoofdstukken 3-6 van het Wetboek van Strafrecht behandelen verschillende soorten geweldsmisdrijven. Het misdrijf dat het eerst in aanmerking komt bij geweld tegen kinderen is 'mishandeling' (hoofdstuk 3, sectie 5). Dit artikel luidt:

Een persoon die lichamelijk letsel, pijn of ziekte veroorzaakt bij een ander of hem buiten bewustzijn of anderszins hulpeloos achterlaat, zal worden veroordeeld voor mishandeling tot een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of, als het misdrijf

¹⁸ Bronnen: A. Bjorklund; *Ending Corporal Punishment*, 2001

¹⁹ Bron: *Can you bring up children successfully without smacking and spanking?* 1979

²⁰ Bron: A. Bjorklund

gering is, tot een boete of gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden (Boyson en Thorpe 2002).

Andere artikelen van het Wetboek van Strafrecht kunnen eveneens van toepassing zijn. Met name grove mishandeling (hoofdstuk 3, sectie 6), het veroorzaken van lichamelijk letsel of ziekte (hoofdstuk 3, sectie 8), het veroorzaken van gevaar voor een ander (hoofdstuk 3, sectie 9), grove schending van de integriteit (hoofdstuk 4, sectie 4a), onwettige bedreiging (hoofdstuk 4, sectie 5), molestatie (hoofdstuk 4, sectie 7) en beledigend gedrag (hoofdstuk 5, sectie 3). Mishandeling, gevaar veroorzaken voor een ander, grove schending van de integriteit, onwettige bedreiging en molestatie vallen onder openbare vervolging.

Gerelateerde wetgeving

De verantwoordelijkheid voor de bescherming van kinderen die worden mishandeld, verwaarloosd of anderszins te maken hebben met ernstige tekorten in de opvoeding ligt op gemeentelijk niveau en wordt uitgevoerd door de *Socialtjänsts* (Instellingen voor Sociale Dienstverlening). Hulpverlening vanuit de Wet op de instellingen voor sociale zorg (*Socialtjänstlagen*) is geheel vrijwillig. Er zijn verschillende manieren waarop dit kan gebeuren, waarvan het verwijderen van het kind uit de zorg van zijn ouders naar pleegzorg of instellingszorg de meest zware maatregel is. Een onvrijwillige maatregel kan plaatsvinden vanuit de Wet op de zorg voor minderjarigen. Deze wordt alleen toegepast wanneer er geen overeenstemming is over de noodzakelijke vrijwillige interventies. Sectie 2 van deze laatstgenoemde wet luidt: 'Een beschermingsmaatregel ('care order') moet worden genomen als, vanwege fysieke of geestelijke mishandeling, exploitatie, tekorten in de zorg of andere huiselijke omstandigheden, er een tastbaar risico is dat de gezondheid of ontwikkeling van de minderjarige wordt benadeeld'. Zie voor verdere informatie over de Instellingen voor Sociale Dienstverlening paragraaf 2.1.3.

2.1.2 Achtergrond en doelstelling

Ontstaansgeschiedenis

De wettelijke regeling in Zweden is het resultaat van een eeuw van wetgevende activiteiten en geleidelijke veranderingen in de publieke opinie ten aanzien van de positie en rechten van kinderen in het algemeen, en het gebruik van geweld tegen kinderen in het bijzonder. De belangrijkste ontwikkelingen worden hier in chronologische volgorde beschreven²¹.

Eind 19e eeuw	Zweden schaft het recht om vrouwen en bedienden te tuchtigen af. Het recht om de eigen kinderen te tuchtigen wordt echter gehandhaafd.
1920	De eerste Kinderwet wordt aangenomen, waarin het belang van de 'best interests' van het kind wordt benoemd. Niettemin is het ouders nog steeds expliciet toegestaan om hun kinderen fysiek te straffen.
1949	In een 'Regeling ouderlijk gezag' (<i>Föräldrabalken</i>) wordt het recht op 'straffen' vervangen door 'berispen'. De wetgever wil hiermee aange-

²¹ Bronnen: L. Nyberg; Save the Children Sweden 2001; *Ending Corporal Punishment, 2001*

- ven dat de meer gewelddadige vormen van fysiek straffen moeten worden vermeden. Wel houden ouders het recht om hierbij gebruik te maken van 'gepaste' methoden, met andere woorden lichtere fysieke straffen.
- 1957 Afschaffing van de bepaling van strafuitsluiting (Wetboek van Strafrecht) wanneer een persoon, bij de uitoefening van zijn of haar wettelijk recht om iemand onder zijn of haar toezicht te slaan, letsel van geringe aard veroorzaakte. Sindsdien is het niet meer toegestaan om een kind enige vorm van letsel toe te brengen.
- 1966 Aan de 'Regeling ouderlijk gezag' wordt een amendement toegevoegd waarin de bepaling dat ouders 'gepaste middelen' mogen gebruiken om hun kinderen op te voeden wordt ingetrokken. Hiermee wordt feitelijk het ouderlijk recht om kinderen fysiek te straffen afgeschaft! Dit betekent dat als een ouder zijn kind slaat, deze handeling onder dezelfde bepalingen van het Wetboek van Strafrecht wordt beoordeeld als wanneer een volwassene geweld gebruikt ten aanzien van volwassenen of andermans kinderen.
- 1971 Een vierjarig meisje wordt doodgeslagen door haar stiefvader. Diverse NGO's en de massamedia vragen aandacht voor deze zaak en andere gevallen van kindermishandeling.
- 1975 Een driejarig meisje wordt zodanig door haar vader mishandeld dat zij met lichamelijke kwetsuren in het ziekenhuis moet worden opgenomen. De rechtbank spreekt de vader vrij c.q. ontslaat hem van rechtsvervolging. De zaak leidt tot een demonstratie tegen kindermishandeling door 60.000 mensen in Stockholm, alsmede tot verschillende moties vanuit het Zweedse parlement betreffende de noodzaak van een expliciet verbod op fysiek straffen.
- 1977 Het parlement benoemt een 'Kinderrechten Commissie', bestaande uit politici, juristen, gedragswetenschappers en vertegenwoordigers van verschillende (overheids)organen en NGO's. De taak van de commissie is om te onderzoeken of een clause aan de Parental Code kan worden toegevoegd die het gebruik van fysiek geweld in de opvoeding verbiedt. De commissie onderzocht in hoeverre de bevolking op de hoogte was van het feit dat ouders door de wet uit 1966 niet langer het recht hadden hun kinderen fysiek te tuchtigen. De resultaten waren teleurstellend: slechts 40% van de bevolking wist dat fysieke straf verboden was. Om duidelijkheid te creëren stelt de commissie in haar interim-rapport *Children's Rights: prohibiting corporal punishment* (1978) een expliciet verbod voor op fysieke straf en andere vernederende behandeling. Dit rapport wordt ter overweging voorgelegd aan dertig instanties, waaronder landelijke overheden en NGO's, die bijna alle het voorgestelde verbod ondersteunen.
- 1978 De regering maakt een wetsvoorstel in die zin (*Government Bill Prop. 1978/79:67 to prohibit corporal punishment*).

1979	Het wettelijk verbod op fysiek straffen wordt aangenomen in het parlement met 256 tegen 7 stemmen.
1982	Wetswijziging: mishandeling die plaatsvindt in privé-plaatsen, bijvoorbeeld binnenshuis, wordt gelijkgesteld aan mishandeling op een andere plaats. Tot dan toe was mishandeling, behalve in zware gevallen, een klachtmisdrijf: het slachtoffer moest persoonlijk aangifte doen bij de politie indien de mishandeling had plaatsgevonden op een privé-plaats (zoals meestal het geval is bij mishandeling van vrouwen en kinderen). Met de wetswijziging wil de overheid duidelijk maken dat geweld nooit een privé-zaak is.
1990	Zweden ratificeert het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Doel van de wettelijke regeling

De wettelijke regeling in Zweden heeft drie doelen²²:

1. veranderen en mobiliseren van de publieke attitude ten aanzien van fysiek straffen;
2. creëren van een helder raamwerk voor oudervolichting en -ondersteuning;
3. faciliteren van vroegere en minder ingrijpende interventies in situaties waarin bescherming van het kind nodig is.

De wettelijke regeling is in de eerste plaats bedoeld om de publieke opinie over fysiek straffen te beïnvloeden. Met de wet wil de overheid duidelijk maken dat alle geweld tegen kinderen verkeerd is en dat fysieke bestraffing geen gepaste of acceptabele manier van opvoeden is. Kinderen verdienen, evenals volwassenen, wettelijke bescherming van hun fysieke integriteit en menselijke waardigheid.

Door het beïnvloeden van de publieke opinie hoopte men indirect ook het aantal gevallen van fysieke kindermishandeling te verlagen. Bij het indienen van het wetsvoorstel van 1978/1979 stelde de minister van Justitie: 'Het aanpakken van daadwerkelijke mishandeling van kinderen kan moeilijk zijn zo lang niet absoluut duidelijk is dat geweld in geen enkele vorm mag worden gebruikt in de opvoeding van kinderen.'*(Ending Corporal Punishment 2001)*

De wet is niet bedoeld om ouders te vervolgen en te straffen. Wel wordt de wettelijke regeling beschouwd als middel ter ondersteuning van maatregelen op het gebied van opvoedingsondersteuning, hulpverlening en jeugdbescherming (zie ook § 2.1.3). In de toelichting op het wetsvoorstel schrijft de minister van Justitie: 'Informatie en voorlichting om de houding van ouders en anderen die werken met kinderen en jeugdigen te veranderen verdienen de voorkeur boven strafsancities [...]' 'Een duidelijk verbod op fysieke straf in het Burgerlijke Wetboek zou belangrijke pedagogische steun geven aan inspanningen om ouders en anderen te overtuigen dat geen enkele vorm van geweld mag worden gebruikt in de opvoeding van kinderen.' Daarbij gaf de minister aan het van belang te vinden dat de wettelijke regeling wordt ondersteund door effectieve, permanente informatievoorziening

²² Bronnen: A. Bjorklund; *The first ant-spanking law in the world, 2001; Ending Corporal Punishment, 2001*

over de nieuwe bepaling. Zonder dat, meende de minister, zou het waarschijnlijk een papieren product worden (*Ending Corporal Punishment* 2001). Ook de parlementaire commissie die de wet heeft voorbereid benadrukte het belang van goede voorlichting aan de bevolking en van periodiek herhaalde programma's voor opvoedingsvoorlichting voor ouders (*Save the Children* 2001). Ouders moeten geïnformeerd worden over alternatieve, positieve, methoden om grenzen en regels te stellen en via ondersteunende maatregelen worden aangemoedigd om hulp te zoeken in geval van opvoedingsproblemen. Ten slotte beoogt men met de wet een goede basis te vormen voor jeugdbescherming. Als attitudes veranderen, zal de noodzaak van vervolging en overheidsinterventies naar verwachting verminderen.

Argumenten voor de wettelijke regeling

De Kinderrechten Commissie, ingesteld om te onderzoeken of een wettelijke verbod op fysiek geweld ingevoerd moest worden, noemde in haar rapport uit 1978 verschillende argumenten voor een wettelijke regeling. Deze argumenten werden grotendeels overgenomen door de minister van Justitie in zijn toelichting op het wetsvoorstel²³.

Een eerste argument volgt uit de visie op kinderen als autonome individuen met eigen rechten. Aan het begin van de 20e eeuw hadden kinderen in Zweden nog nauwelijks een onafhankelijke positie en evenmin recht op een eigen mening. Kinderen werden geacht hun ouders onvoorwaardelijk te gehoorzamen en fysieke straf hoorde daar als vanzelf bij. In de loop van de 20e eeuw is geleidelijk een andere visie op kinderen ontstaan. Eigen meningsvorming en verantwoordelijkheidsgevoel voor zichzelf en voor anderen zijn belangrijke opvoedingswaarden geworden, passend in een democratische maatschappij. Dit vraagt om een vorm van opvoeding gebaseerd op interactie, zorg en wederzijds respect. Fysieke bestraffing van kinderen wordt daarmee gezien als een schending van hun fysieke integriteit, en een gebrek aan respect voor hun menselijke waardigheid. Vanuit dit argument stelde de minister van Justitie bij het indienen van het wetsvoorstel in 1979: 'Een dergelijke bepaling zal het einde markeren van een proces van wettelijke ontwikkeling waarin de maatschappij zich in toenemende mate keert tegen fysiek straffen als een opvoedingsmethode. Deze ontwikkeling weerspiegelt op haar beurt de nu algemene opvatting dat het kind een onafhankelijk persoon is met recht op volledig respect voor zijn of haar persoonlijkheid.' In deze visie hebben kinderen dus recht op een gelijke bescherming onder de wet als volwassenen. Een (slechte) behandeling die niet zou worden toegestaan voor volwassenen, is daarmee ook voor kinderen onacceptabel. In de loop der jaren is deze visie in het Zweedse familierecht weerspiegeld door een toenemende nadruk op de belangen ('best interests') van het kind (zie ook 'ontstaansgeschiedenis').

Een tweede belangrijk argument om een wettelijke regeling in te voeren, was dat het afschaffen van het ouderlijk tuchtigingsrecht door het amendement op de Regeling ouderlijk gezag in 1966, onvoldoende leidde tot de preventie van kindermishandeling c.q. fysiek geweld tegen kinderen door hun ouders. Veel ouders bleken niet op de hoogte te zijn van het feit dat zij hun kind niet fysiek mochten straffen. Met deze wet waren juridisch

²³ Bronnen: A. Bjorklund; *Ending Corporal Punishment*, 2001

gezien alle 'achterdeurtjes' in de wetgeving gesloten; niemand kon zich nog beroepen op de redenering dat geweld tegen een kind in een bepaalde situaties 'noodzakelijk' of 'redelijk' was.

De minister van Justitie: 'Een duidelijk verbod zou waardevolle pedagogische steun verschaffen voor inspanningen om ouders en anderen te overtuigen dat geen enkele vorm van geweld mag worden gebruikt in de opvoeding van kinderen' (*Ending Corporal Punishment* 2001). De Kinderrechten Commissie noemde in dit verband als bijkomend argument dat Zweden veel immigranten heeft die afkomstig zijn uit landen waar slaan van kinderen een onderdeel is van de opvoeding²⁴.

Een derde argument betreft de fysieke en psychische schade die geweld bij kinderen kan veroorzaken. De Kinderrechten Commissie hoorde diverse kinderpsychologen en -psychiaters, die het erover eens waren dat fysiek straffen de ontwikkeling van kinderen in gevaar kan brengen. Ook het vermogen van kinderen om goede relaties met anderen aan te gaan kan hierdoor worden verstoord. Overigens geldt dit niet alleen voor fysieke bestraffing; ook andere vormen van vernederende, beledigende en ontterende behandeling kunnen een harmonische ontwikkeling van het kind verstoren. In de wettelijke regeling wordt derhalve gesproken van 'lichamelijke straf of enige andere vernederende behandeling' (zie § 2.1.1).

2.1.3 Randvoorwaardelijke acties

(Voorlichtings)campagnes

Zowel voorafgaand aan, als na de wetaanpassing van 1979, zijn diverse campagnes gevoerd om het thema fysieke bestraffing bij overheid en publiek onder de aandacht te brengen.

Na een tragisch geval van kindermishandeling in 1971, waarbij een vierjarig meisje werd doodgeslagen door haar stiefvader, volgde een sterke publieke reactie die onder meer leidde tot de oprichting van de organisatie Children's Rights in Society (BRIS). Deze organisatie startte een hulpline voor kinderen en begon campagne te voeren voor verbetering van de omstandigheden voor kinderen 'at risk'. BRIS, de Zweedse kinderombudsman en kinderrechtenorganisaties (met name Save the Children Sweden = StC) hebben een grote bijdrage geleverd aan het publieke debat en daarmee een zeer actieve rol gespeeld in het voorbereidende werk dat uiteindelijk in het wettelijke verbod resulteerde. StC heeft deelgenomen aan de Kinderrechten Commissie die het wetsvoorstel van 1979 heeft voorbereid. Daarna heeft StC de wet en de filosofie daarachter, nationaal en internationaal gepromoot. In Zweden zelf heeft StC een landelijke telefoonlijn ingesteld voor ouders die vragen hebben over opvoeding. Er is tevens materiaal ontwikkeld voor oudergroepen over thema's als opvoeding en grenzen stellen. Internationaal heeft StC aan de VN-Commissie

²⁴ In hoeverre de wettelijke regeling erin is geslaagd de houding van deze ouders te veranderen is niet duidelijk. In *Ending Corporal Punishment* (2001) wordt opgemerkt dat veel ouders van buitenlandse komaf het gevoel hebben dat ze de noodzakelijke middelen missen om kinderen op te voeden. Ze vragen zich af wat ze moeten doen in plaats van hun kinderen slaan. De Zweedse overheid onderkent dat dit een complex probleem is, omdat de visie op opvoeding diepgaande historische en culturele wortels heeft en niet van de ene op de andere dag veranderd kan worden.

voor de Rechten van het Kind de aanbeveling gedaan om de artikelen 3, 5 en 19 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind te interpreteren in de denklijn van de Zweedse wetgeving.

Na aanpassing van de wet in 1979 financierde het ministerie van Justitie een grootschalige voorlichtingscampagne met de volgende uitingen:

- Informatie via televisie en andere massamedia.
- Discussiebijeenkomsten op scholen (bijvoorbeeld als onderdeel van Engelse taal oefeningen en het vak verzorging en opvoeding).
- Informatieve advertenties op melkpakken, gedurende twee maanden. De bedoeling hiervan was dat ouders en kinderen gezamenlijk de informatie zouden lezen en dat er wellicht tijdens het ontbijt gesprekken over fysiek straffen zouden ontstaan.
- Een brochure *Can you bring up children succesfully without smacking and spanking?* van zestien pagina's (oplage 600.000), die werd verspreid onder alle huishoudens met kinderen. De brochure is uitgebracht in tien talen, waaronder Zweeds, Duits, Frans, Spaans, Engels en verschillende andere immigrantentalen. Deze brochure legt uit waarom de wet is aangepast en wat de bedoeling ervan is. Er staan adviezen in over niet-gewelddadige manieren van grenzen stellen aan kinderen en informatie over hetgeen ouders aan gedrag van hun kinderen mogen verwachten op verschillende leeftijden. Ook wordt verwezen naar een aantal advies- en hulpdiensten voor gezinnen die daaraan behoefte hebben. Dit was de duurste brochurecampagne die ooit in Zweden is uitgevoerd. Als gevolg van deze grootscheepse voorlichtingscampagne was in 1981 99% van de bevolking op de hoogte van de wet, een uitzonderlijke hoog percentage (Ziegert 1983).

Recenter heeft de Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling tussen 1998 en 2001 een voorlichtingscampagne georganiseerd. De uitvoering daarvan vond plaats in samenwerking met diverse NGO's en beroepsorganisaties. Deze campagne bestond uit drie onderdelen:

- In de eerste plaats een boek voor ouders en verzorgers: *A book for Parents* (oplage 500.000), dat via apotheken, postkantoren en consultatiebureaus is verspreid. Het boek is vertaald in acht talen en gepromoot via een videofilm en andere materialen. Het boek bevat zes verhalen over fysiek straffen en emotionele mishandeling in het gezin. Vervolgens worden adviezen gegeven voor 'iedereen die het soms moeilijk vindt om ouder te zijn', die het belang benadrukken van praten met je kinderen.
- Ten tweede een campagne gericht op kinderen van 10-13 jaar, genaamd *Get a grip*, bedoeld om hun gevoel van eigenwaarde te vergroten en hen te informeren over hulpverleningsmogelijkheden in geval van problemen of nood. Materialen zijn onder andere een op scholen verspreide cd met een rapsong en lesmateriaal voor kinderen en leerkrachten.
- Ten derde een campagne *Suspecting child abuse*, gericht op beroepskrachten die werken met kinderen beneden de 10 jaar, om hen meer alert te maken op kindermishandeling en hun verplichting dit te melden. Ongeveer 70.000 voorlichtingspakketten zijn verspreid, met onder andere folders over 'Signalen van kindermishandeling en verwaarlozing' en 'Kinderen in risicosituaties helpen'.

Flankerend beleid

Opvoedingsondersteuning

Zweden heeft een uitgebreide regeling rond zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof en een ruim aanbod aan opvoedingsondersteuning voor met name jonge ouders. Daarnaast bestaat een grote verscheidenheid aan toeslagen en tegemoetkomingen voor ouders en kinderen (Ten Berge, Blokland e.a. 2002; Boyson en Thorpe 2002).

Opvoedingsondersteuning richt zich vooral op het eerste levensjaar van de kinderen en is bedoeld om ouders te steunen in hun nieuwe rol als opvoeder. Gedurende dat jaar hebben zowel mannen als vrouwen vaak een aantal maanden ouderschapsverlof (18 maanden voor beide ouders samen). Opvoedingsondersteuning vindt meestal plaats in de vorm van ouderbijeenkomsten. Deze worden georganiseerd door verschillende organisaties, zowel overheid als particulier. Belangrijkste organisator is de Zweedse variant op de consultatiebureaus, de Child health centers, waar bijna 100% van de moeders vanaf de zwangerschap komt tot en met het 7e jaar van het kind. Deze over het hele land verspreide lokale centra bestaan voor 90% uit het model van één verpleegkundige - één district, waarin een verpleegkundige dus haar 'eigen' kinderen heeft. De kern van de dienstverlening ligt bij eerste 18 maanden, daarna worden kinderen nog maar sporadisch gezien (in ieder geval als het kind 4 en 6 jaar is).

Naast medische controles en individuele opvoedingsadviezen, organiseren deze bureaus ook groepsbijeenkomsten voor jonge ouders. Doelstellingen van het algemene ondersteuningsaanbod zijn het delen van ervaringen door ouders, het bevorderen van kennis en vaardigheden van jonge ouders en empowerment van gezinnen door het versterken van de sociale netwerken. Er is geen specifiek curriculum of programma voor de groepsbijeenkomsten; de inhoud van de cursussen wordt lokaal vastgesteld. De vragen, ervaringen en meningen van de ouders staan daarbij centraal. Thema's die besproken worden zijn bijvoorbeeld opvoeding, voeding, fysieke en psychische ontwikkeling van het kind, wat is (on)gewoon, veiligheid, disciplineren en omgaan met stress. Het IVRK, de wettelijke regeling, fysieke bestraffing en de gevolgen van fysiek geweld voor kinderen zijn thema's die niet standaard ter sprake komen. Alleen als de deelnemers dit inbrengen, wordt er aandacht aan besteed. Normaal gesproken zijn dit echter geen belangrijke onderwerpen tijdens de cursussen.

In tegenstelling tot wat in Nederland vaak gedacht wordt, zijn de ouderbijeenkomsten niet verplicht. Er is dus géén sprake van verplichte opvoedingsondersteuning. De ouderbijeenkomsten hebben wel een hoog bereik: naar schatting zo'n 90% van alle ouders (moeders én vaders) neemt deel. Dit hoge bereik kan onder meer verklaard worden door het feit dat ouders behoefte hebben aan contact met andere ouders tengevolge van het sociale 'gat' waar jonge ouders in vallen door het lange ouderschapsverlof. Overigens lijkt dit langdurige ouderschapsverlof ook nadelige gevolgen te hebben. Jonge ouders raken, in een samenleving die is ingericht op twee werkende partners, geïsoleerd. Naar schatting 10-20% van de jonge ouders kampt met eenzaamheid en depressie²⁵.

Na het eerste jaar is er vrijwel geen algemeen aanbod opvoedingsondersteuning meer voor ouders. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat beide ouders dan weer werken en geen tijd meer kunnen of willen vrijmaken voor algemene opvoedingsondersteuning.

²⁵ Bron: S. Bremberg

Kindermishandeling

In 1998 stelde de Zweedse regering een Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling (*Komittén mot Barnmishandel*) in, die de taak kreeg om kindermishandeling en daaraan verwante onderwerpen (waaronder fysiek straffen en andere vormen van geweld tegen kinderen) te onderzoeken. Deze Commissie publiceerde in augustus 2001 haar eindrapport *Child abuse - prevention and protection*. In bijlage 6 worden de bevindingen van deze commissie uitgebreider beschreven. Op opvallende aspecten in vergelijking met de Nederlandse situatie wordt hieronder ingegaan.

In Zweden wordt een zeer brede definitie van kindermishandeling gehanteerd. De Parlementaire Commissie definieert kindermishandeling als volgt: 'Kindermishandeling vindt plaats wanneer een volwassene een kind onderwerpt aan fysiek of psychologisch geweld, seksuele mishandeling, of vernederende behandeling of onvoldoende tegemoetkomt aan de basisbehoeften van het kind.'

In vergelijking met de in Nederland breed aanvaarde definitie (zie hoofdstuk 1), zien we hier geen voorwaarde dat het kind schade ondervindt of dat deze verwacht mag worden, en zien we evenmin de nadruk op het feit dat het geweld moet worden toegebracht door ouders of verzorgers of anderen met wie het kind in een afhankelijkheidsrelatie verkeert.

Formeel is er voor beroepskrachten een meldingsplicht: alle kinderen in zorgwekkende opvoedingssituaties ('distress') moeten bij de Instellingen voor Sociale Dienstverlening (Socialtjänsts) gemeld worden²⁶. De meldingsplicht betreft dus niet alleen - vermoedens van - kindermishandeling. De meldingspercentages verschillen per beroepsgroep, maar zijn in alle groepen laag. De Parlementaire Commissie beschouwt dit als een ernstig probleem. Zij stelt daartoe voor om de bestaande formulering voor deze verplichting, waarin nadruk wordt gelegd op de behoefte aan bescherming voor het kind, te vervangen door een formulering waarin wordt gesproken van 'behoefte aan bescherming of steun c.q. hulp'. Hiermee hoopt men de drempel om te melden te verlagen. Ook stelt de Parlementaire Commissie voor dat een onderzoek wordt gedaan naar mogelijke maatregelen tegen het formele wangedrag van beroepsgroepen die nalaten om een zorgwekkende opvoedingssituatie te melden.

Lokale jeugdbescherming

De Instellingen voor Sociale Dienstverlening integreren lokale sociale en maatschappelijke dienstverlening en kinderbescherming. In 1982 werd een gewijzigde wet Socialtjänstlagen (SoL) van kracht, die beoogde te komen tot minder gedwongen beschermingsmaatregelen en tot meer vrijwillige en preventieve hulpverlening. Onder meer werd een 'toezichtregeling' vervangen door de introductie van een 'contactpersoon' of 'contactgezin'. Als gevolg hiervan nam het percentage vrijwillige maatregelen, in de vorm van plaatsingen bij contactgezinnen, tussen 1982 en 1995 sterk toe. Durrant (1999) interpreteert dit als bewijs dat overheidsingrijpen sinds 1982 in toenemende mate preventief, vrijwillig en ondersteunend is geworden. De SoL en de wet tegen fysiek straffen maken deel uit van hetzelfde pakket van proactieve en preventieve wetgevende maatregelen.

²⁶ Deze verplichting is opgenomen in sectie 71 van de Socialtjänstlagen (1980:620, Sol). Op 1 januari 2002 is een nieuwe wet van kracht geworden (SFS 2001:453). Hoofdstuk 14, sectie 1 van deze nieuwe wet bevat een bepaling die in inhoud overeenkomt met de eerdergenoemde sectie 71

Kinderrechten

Kinderrechten worden door de Zweedse overheid van belang gevonden. Zo is er een aparte minister voor kinderen en gezinnen en heeft de National Board of Health and Social Affairs een aparte functionaris die alle projecten betreffende kinderen met elkaar moet verbinden en afstemmen (Ten Berge, Blokland e.a. 2002)²⁷. Bij beleidsontwikkeling en besluitvorming worden rechten en belangen van kinderen meegewogen en bewaakt. Kinderen worden uitgenodigd om hun mening te laten horen, zowel bij ontwikkeling en uitvoering van beleid, als bij besluiten rond individuele gezinnen (bijvoorbeeld bij echtscheiding). Sinds 1993 kent Zweden een Kinderombudsman.

2.1.4 Informatie over effecten

Naar de effecten van de wettelijke regeling zijn verschillende studies gedaan. Het betreft hier zowel onderzoek naar veranderingen in attitude en gedrag in de tijd, als vergelijkend onderzoek met andere landen. Specifiek onderzoek naar de effecten van de wet is onlangs uitgevoerd onder auspiciën van de Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling. Naast een brede evaluatie door de Commissie zelf, liet de Commissie in 2000 de volgende onderzoeken uitvoeren door professor Janson, Universiteit Karlstad:

- interviews met ouders van 1609 kinderen, representatief voor de hele bevolking, over hun gebruik van fysiek straffen als opvoedingsmiddel;
- een landelijke schoolvragenlijst, ingevuld door 1764 kinderen van 11 tot 13 jaar, over hun ervaringen met en houding ten opzichte van fysiek straffen;
- een landelijk vragenlijstonderzoek per post, ingevuld door 1576 jongvolwassenen (20 jaar oud), over hun ervaringen met en opvattingen over fysiek straffen, pesten en seksueel misbruik.

Informatie over de effecten is voorts af te leiden uit gegevens van het SCB (Statistics Sweden), het Zweedse equivalent van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het SCB heeft op diverse momenten opiniepeilingen onder de bevolking uitgevoerd.

In deze paragraaf beschrijven wij achtereenvolgens wat bekend is over (mogelijke) effecten van de wettelijke regeling op de attitude van de bevolking, het gedrag van ouders en kindermishandeling.

Effecten op attitude

Vergelijkingen in de tijd

Een opiniepeiling onder de bevolking in 1965 wees uit dat 53% van de Zweden de uitspraak 'Een kind moet af en toe lichamelijk gestraft worden' onderschreven. In 1971 was nog slechts een derde van de bevolking het met deze uitspraak eens, en in 1981 was dit gedaald tot 26% (peilingen uitgevoerd door het Zweedse Instituut voor opinieonderzoek. Gerapporteerd in Durrant 1999, 2000 en Janson 2001).

²⁷ Zweden kent relatief kleine ministeries die zich uitsluitend met wetgeving bezighouden. Onder de ministeries hangen National Boards die gericht zijn op de voorbereiding en uitvoering van het overheidsbeleid (Ten Berge, Blokland e.a. 2002)

In een peiling van Statistics Sweden (SCB 1996) in 1994/1995 bleek dat 11% van de volwassenen zichzelf omschreef als 'Positief staand tegenover mildere vormen van fysieke bestraffing'. 22% herkende zich het meest in de omschrijving 'In principe tegen alle vormen van fysieke straf, maar indien nodig kan dit worden gebruikt'. De meerderheid van de volwassenen (56%) omschreef zichzelf als 'Tegen alle vormen van fysieke straf en hanteert alleen andere opvoedingsmethoden'. Aan de volwassenen werd tevens een aantal uitspraken voorgelegd met de vraag of men het daar al dan niet mee eens was. Met de uitspraak 'Indien erg boos op het kind, is het aanvaardbaar om het kind te slaan', was 25% het geheel of gedeeltelijk eens, terwijl 61% het daar geheel mee oneens was. 34% was het geheel of gedeeltelijk eens met de uitspraak 'Milde of matige fysieke straf is soms nodig als opvoedingsmethode, maar moet zorgvuldig overwogen worden en niet het resultaat zijn van boosheid'. Hiermee was 52% het geheel oneens.

Uit de interviews met ouders van 1609 kinderen (Janson 2001) bleek dat ongeveer 10% van de ouders een positieve attitude heeft ten aanzien van fysiek straffen. Janson concludeert dat, mede uitgaande van de eerdergenoemde cijfers van het SCB, er over een periode van veertig jaar sprake is van een sterke en consistente daling van positieve attitudes ten opzichte van fysiek straffen²⁸.

Het is lastig om uit de genoemde cijfers eenduidige conclusies te trekken over de effecten van de wet. De bewoording van de voorgelegde vragen lijkt van invloed te zijn op het antwoord van de respondenten. Daarnaast lijkt sprake te zijn van een trend die al voor de wetwijziging was ingezet: in de jaren zeventig vonden immers al verschuivingen in attitudes plaats. De cijfers uit het onderzoek van Janson zijn ten slotte moeilijk te vergelijken met eerdere cijfers, omdat niet duidelijk is hoeveel procent van de ondervraagde ouders in zijn onderzoek fysiek straffen in principe afwijst, maar wel soms als nodig beschouwt.

Naast onderzoek bij ouders is ook onderzoek gedaan onder jeugdigen. Janson (2001) meldt dat het percentage kinderen van 11-13 jaar dat accepteert om geslagen te worden door hun ouders is afgenomen van 50% in 1995 (SCB 1996) tot 20% in 2000. De grote verschillen in de houding van jeugdigen tussen 1995 en 2000 zijn moeilijk te verklaren en niet direct aan de wet toe te schrijven. Een mogelijke verklaring is dat Zweedse kinderen vandaag de dag goed geïnformeerd zijn over de wet en het IVRK en weten dat volwassenen hen niet mogen slaan. Een andere mogelijke verklaring ligt in de verschillende wijze van vraagstelling tussen de SCB-peiling en het onderzoek van Janson. Overigens constateert Janson (2001) op basis van zijn onderzoeksresultaten dat kinderen en adolescenten het zeer zelden zullen uitspreken als zij het thuis niet prettig hebben. Een derde van alle kinderen die thuis fysiek gestraft werden had geen enkel persoon die zij konden vertrouwen of bij wie zij voor steun en troost terecht konden. Slechts één op de tien leerlingen die werden mishandeld had op eigen initiatief een leerkracht in vertrouwen genomen. Janson concludeert op grond hiervan dat voor elk geval van fysiek straffen dat bekend wordt bij de gezondheidszorg, er ten minste twee onbekend blijven.

²⁸ Helaas is onbekend in welke bewoordingen Janson deze vraag aan de ouders heeft voorgelegd. Vergelijkingen met eerdere cijfers zijn derhalve moeilijk te maken.

Durrant (1999, 2000) komt aan de hand van de SCB-survey uit 1996 tot de conclusie dat, terwijl het slaan van kinderen door ouders veertig jaar geleden vrij gebruikelijk was, dit gedrag tegenwoordig als ongewoon wordt bestempeld. Zo wijst zij op de resultaten uit het SCB-rapport dat van degenen die positief staan tegenover fysiek straffen 18% boven de 54 jaar is en slechts 6% onder de 35 jaar. Daarnaast meldt 50% van de volwassenen ooit fysiek gestraft te zijn, tegenover nog maar 30% van de middelbare scholieren. Bij de laatste groep betreft het merendeels milde vormen (beetpakken bij arm en lichte klappen), tegenover 3% die harde klappen kreeg en 1% die geslagen is met een voorwerp.

Vergelijkingen met andere landen

De houding tegenover fysiek straffen lijkt in Zweden aanzienlijk negatiever dan in andere landen. Uit onderzoek van Durrant e.a. (in press) blijkt dat Zweedse moeders fysiek straffen vooral als geoorloofd zien als de ouder emotioneel van streek is, terwijl Canadese moeders fysiek straffen vooral acceptabel vinden als de ouder rustig en beheerst is. De onderzoekers concluderen hieruit dat fysiek straffen in Zweden geen onderdeel van de opvoedingsstrategie van moeders is.

Onderzoek van Broberg (1997, in *Ending Corporal Punishment* 2001) laat zien dat het beperkte gebruik van fysiek straffen in Zweden samenhangt met het feit dat Zweedse moeders de ondeugendheid of ongehoorzaamheid van hun kinderen als minder ernstig beoordeelden dan moeders uit onder andere Canada. Zweedse moeders zochten eerder naar verklaringen of excuses voor dit gedrag en gingen er geduldiger mee om. Dit leidde tot minder gebruik van autoritaire opvoedingsmethoden. Wanneer ouders hun kind als expres ongehoorzaam en lastig zien, neemt de kans op fysiek straffen toe.

Effecten op het gebruik van fysiek straffen

Vergelijkingen in de tijd

Het gebruik van fysieke straf is in Zweden in de loop der jaren steeds afgenomen (Janson 2001). Fysiek straffen van jonge kinderen was in de jaren zestig vrij gebruikelijk - volgens Durrant (1999) deed 90% van de moeders dit - ; in de jaren zeventig werd nog maar 50% van alle kinderen hiermee geconfronteerd. In de jaren tachtig was er een verdere afname tot circa 30% en in de jaren negentig had nog maar 20% van alle kinderen met fysiek straffen te maken (Janson 2001).

Interviews met ouders in 2000 laten zien dat 8,3% van de ouders 'ja' zeiden op de vraag of ze één of andere vorm van fysieke straf hadden toegepast in het afgelopen jaar (Janson 2001). In 1980 was dat nog 51,3% (Edfeldt 1996/1985). In 2000 zei 16% van de ouders dat dit vaker dan 10 keer per jaar was gebeurd, tegenover 40% in 1980. Deze gegevens wijzen er dus op dat niet alleen de incidentie maar ook de frequentie van fysiek straffen in de afgelopen twintig jaar is afgenomen. Deze afname betreft in feite alle vormen van fysiek straffen, van licht tot zeer ernstig.

Zowel in 1980 (Edfeldt 1996) als in 2000 (Janson 2001) is ouders gevraagd welke vormen van fysieke bestraffing zij het afgelopen jaar hadden toegepast. De wijze van vraagstelling in beide jaren was identiek. In tabel 1 worden de resultaten weergegeven²⁹.

²⁹ Bron: S. Janson (emailcorrespondentie)

	1980 (in %)	2000 (in %)
Dingen naar het kind gegooid	3,6	0,6
Het kind geduwd of door elkaar geschud	50,0	12,0
Het kind geslagen (met de hand)	26,0	1,0
Geschopt of geslagen met de vuist	3,2	0,2
Het kind geslagen met een voorwerp	2,4	0,1
Het kind hevig en hard geslagen	3,0	0,2
Bedreigd met een wapen	0,4	0,1
Wapen tegen het kind gebruikt	0,4	0,1

Tabel 1: Fysieke bestraffingen door ouders (Edfeldt 1996; Janson 2001)

Uit onderzoek onder jeugdigen komt naar voren dat in 2000 4% van de 11- tot 13-jarigen en 7% van de 20-jarigen zegt ten minste eenmaal in hun jeugd zeer streng gestraft te zijn, met toepassing van een of ander voorwerp. Daartegenover staat dat 86% van de 11- tot 13-jarigen aangeeft nooit fysiek gestraft te zijn door hun ouders tegenover 65% in 1994 (Janson 2001).

Overigens komt het tegenwoordig nauwelijks voor dat men in Zweden kinderen in het openbaar slaat. Dit is 'not done' (Ten Berge, Blokland e.a. 2002; SCB 1996).

Vergelijkingen met andere landen

Volgens Janson (2001) laten vergelijkingen met andere landen zien dat fysiek straffen van kinderen in Zweden aanzienlijk minder gebruikelijk is dan elders. In een internationaal vergelijkend onderzoek (Fäldt 2000, in *Ending Corporal Punishment* 2001) rapporteren studenten uit een aantal andere landen (welke dat zijn wordt niet vermeld) twee keer zo vaak fysiek gestraft te zijn als Zweedse studenten. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat fysiek straffen samenhangt met andere vormen van gezinsgeweld, lage sociaal-economische status en laag opleidingsniveau van de ouders. Janson (2001) bevestigt op basis van zijn onderzoek dat in gezinnen met een laag inkomen meer fysiek gestraft wordt.

Onderzoek van Palmérus (1999, in *Ending Corporal Punishment* 2001) laat zien dat Zweedse ouders vooral gebruikmaken van middelen zoals (scherp) waarschuwen, het kind fysiek tegenhouden en herdefiniëren van de situatie of het probleem, om zodoende het kind grenzen en regels bij te brengen. Dreigementen of fysieke straf waren de minst gebruikte methoden.

Twijfels over de effectiviteit?

In het algemeen is de vergelijkbaarheid tussen deze verschillende cijfers moeilijk vast te stellen, omdat met verschillende steekproeven en typen vraagstellingen gewerkt wordt. Daarnaast lijken onderzoekers soms ook op zoek naar de meest gunstige (presentatie van) gegevens die hun eigen opinie onderbouwen.

Waar Edfeldt (1996), Durrant (1999 en 2000) en Janson (2001) in hun publicaties de effectiviteit van de Zweedse wetgeving benadrukken, beweert Roberts (2000) dat het feitelijk toepassen van fysieke straf onder invloed van de wet niet is afgenomen. Zijn inziens was al ver vóór invoering van de wet de steun onder de Zweedse bevolking aan het dalen.

Hij wijst daarbij op de 34% van de bevolking die nog steeds fysiek straffen 'indien nodig' ondersteunt. Hij citeert een bevolkingsonderzoek uit 1991 waaruit blijkt dat nog steeds 51% van de Zweedse moeders enige vorm van fysieke straf zegt te hebben toegepast (gebaseerd op een survey van SCB in 1991). Bij de meeste moeders was dit een tik op de billen, maar ook zwaardere vormen werden genoemd, zoals het kind aan de haren trekken (6%) en met een voorwerp slaan (2%). Larzelere en Johnson (1999) zijn ongeveer dezelfde mening toegedaan als Roberts. Ook zij stellen, op basis van de SCB-survey uit 1996, dat de prevalentie van fysiek straffen nauwelijks is veranderd. Hiervoor vergelijken zij de antwoorden van verschillende leeftijdsgroepen binnen de survey, waarbij blijkt dat middelbare scholieren (geboren na de wetwijziging) nauwelijks minder fysiek gestraft zijn dan jongvolwassenen en oudere volwassenen die vóór de wetwijziging zijn geboren.

Tevens noemen Larzelere en Johnson (1999) onderzoek van Gelles e.a., die drie studies uitvoerden naar het gebruik van straffen in de USA (in 1975 en 1985) en Zweden (in 1980)³⁰. Het Zweedse onderzoek is volgens vrijwel dezelfde methodiek en met dezelfde vragenlijst (Conflict Tactics Scale) uitgevoerd als de Amerikaanse studies (Gelles en Edfeldt 1986). Kort samengevat wijzen de resultaten er op dat Zweedse ouders weliswaar minder vaak hun kinderen 'gewoon' fysiek straffen (i.e. met de hand of een voorwerp), maar dat zij vaker dan Amerikaanse ouders ernstig geweld toepasten (hard slaan of schoppen, bedreigen met of gebruiken van een wapen). Met andere woorden, een minder toepassen van licht fysiek straffen zegt nog niet per se dat ook ernstig fysiek geweld c.q. kindermishandeling minder vaak plaatsvindt. Hoewel dit gegevens betreft uit 1980, is de kwestie van de samenhang tussen fysiek straffen en mishandeling nog steeds relevant. Eenduidige conclusies over de invloed van de wet zijn derhalve moeilijk te trekken.

Effecten op kindermishandeling

Een eerste indicator van de omvang van kindermishandeling vormen de cijfers uit bevolkings-surveys, zoals gepresenteerd door Janson (2001). Hieruit komt naar voren dat in 2000 in totaal 0,7% van de kinderen (tot 18 jaar) slachtoffer is van zeer ernstige vormen van straf, zoals bedreigingen met een mes of vuurwapen. Omdat het hier om relatief kleine percentages gaat, is onzeker of dit type ernstig geweld sinds 1980 werkelijk is afgenomen. Janson (2001) veronderstelt dat dergelijke extreme vormen van geweld te maken hebben met persoonlijkheidsstoornissen van de opvoeders, die zich weinig laten beïnvloeden door een wettelijke regeling of algemene attitudeveranderingen in de rest van de bevolking.

Een tweede mogelijke indicator van de omvang van kindermishandeling wordt gevormd door het aantal meldingen bij de Instellingen voor Sociale Dienstverlening (*socialtjänsts*). Zoals eerder beschreven, kent Zweden een meldplicht voor beroepsbeoefenaren, zoals leerkrachten en personeel in kinderdagverblijven en gezondheidszorginstellingen. Deze meldplicht is niet beperkt tot kindermishandeling, maar geldt voor alle (vermoedens van) zorgwekkende opvoedingssituaties. In de praktijk blijkt echter dat veel beroepskrachten ondanks de meldplicht, niet melden (Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling 2001; Janson 2001). Deze terughoudendheid wordt ook gerapporteerd door Lagerberg (2001).

³⁰ Dit is hetzelfde onderzoek uit 1980 dat ook Janson (2001) als vergelijkingsmateriaal gebruikt.

Lagerberg zelf vond een door verpleegkundigen uit de jeugdgezondheidszorg waargenomen prevalentie van kindermishandeling van 1,5 tot 2% (dit betrof kinderen van 0-6 jaar). Ongeveer 30% hiervan was gemeld bij de *socialtjänsts*. Dit betekent dat cijfers over het aantal meldingen bij de Instellingen voor Sociale Dienstverlening geen goede indicatie zijn van de omvang van kindermishandeling. Helaas zijn er ook geen landelijke cijfers van het aantal meldingen van kindermishandeling bij de Instellingen voor Sociale Dienstverlening³¹. Wel zijn er landelijke gegevens over het aantal kinderbeschermingsmaatregelen. Hieronder vallen zowel situaties van kindermishandeling of problematische opvoedingssituaties als kinderen die problematisch of antisociaal gedrag vertonen. Dit totale aantal geeft tussen 1982 en 1995 een lichte stijging te zien (Durrant 1999 en 2000), die voornamelijk is toe te schrijven aan een toename van 'vrijwillige' maatregelen waarbij kinderen tijdelijk in een 'contactgezin' worden geplaatst. Durrant interpreteert dit als een bewijs dat overheidsingrijpen in Zweden sinds de jaren tachtig in toenemende mate preventief, vrijwillig en ondersteunend voor ouders is geworden.

De cijfers over het aantal meldingen of aangiften bij de politie vormen een derde mogelijke indicator voor het vóórkomen van kindermishandeling. In 1990 werden 437 gevallen van mishandeling van 0- tot 6-jarigen en 1783 gevallen van kinderen van 7 tot 14 jaar bij de politie gemeld. Tien jaar later, in 2000, werden 938 kinderen van 0 tot 6 jaar en 5.625 kinderen van 7 tot 14 jaar wegens mishandeling bij de politie gemeld. Dit is voor de 0- tot 6-jarigen een verdubbeling ten opzichte van 1990; voor de oudere kinderen is het aantal meldingen zelfs meer dan verdrievoudigd. Sinds begin jaren tachtig was er zelfs een verviervoudiging opgetreden (Wittrock 1995 in te Kieft 2002). Een analyse van de Nationale Raad voor Misdaad Preventie (BRÅ) wees uit dat het toegenomen aantal meldingen bij de politie waarschijnlijk het gevolg is van de grotere alertheid bij volwassenen én verminderde tolerantie ten aanzien van geweld tegen kinderen (Janson 2001). Het merendeel (92%) betrof geringe of eenvoudige mishandeling (Durrant 2000). Tevens bleek dat het aantal ernstige letsels aanzienlijk was afgenomen in verhouding tot het aantal gevallen met licht of geen letsel. Durrant onderstreept dat er weliswaar sprake is van een verhoging van gemelde kinderen, maar dat de jaarlijkse incidentie nooit hoger ligt dan 2,8 per 1.000 kinderen. Het percentage aangiftes waarbij werd overgegaan tot vervolging van de vermoedelijke dader nam tussen 1984 en 1995 iets af (Durrant 2000).

Evenals voor de meldingen bij de *socialtjänsts* geldt dat cijfers van aangiftes bij de politie een vrij slechte indicator zijn van de feitelijke omvang van het probleem, omdat mishandeling van kinderen een misdrijf is dat vaak niet gemeld wordt (Parlementaire Commissie 2001). Wel lijkt er sprake van een grotere bereidheid om te melden bij de politie dan in de jaren tachtig. Deze beide factoren tezamen - grotere meldingsbereidheid, maar nog steeds een onderrapportage - maken het moeilijk om betrouwbare conclusies te trekken over een feitelijke toe- of afname van kindermishandeling.

Een vierde mogelijke indicator van de omvang van kindermishandeling vormen de cijfers van kinderen die overlijden als gevolg van mishandeling. Echter ook dit is een gebrekkige indicator. Het aantal gevallen van kinderdoding als gevolg van fysieke kindermishandeling in

³¹ Bronnen: A. Bjorklund; L. Ekstrom; T. Gunnerson

Zweden is buitengewoon laag. Tussen 1976 en 1990 werden hiervan geen gevallen geregistreerd, tussen 1990 en 1996 vier gevallen, waarvan slechts in één geval het kind werd gedood door een ouder (Durrant 1999).

Kortom: uit de vier genoemde indicatoren is niet duidelijk op te maken of er als gevolg van de wettelijke regeling sprake is van een daling in het aantal mishandelde kinderen. Dat kindermishandeling ook in het huidige Zweden in ieder geval geen onbekend fenomeen is, valt (ook) af te leiden uit recente cijfers van de landelijke Kindertelefoon (www.bris.se). Van de 17.000 geregistreerde telefoontjes van kinderen betrof 7% fysieke mishandeling en 5,5% seksueel misbruik.

Onderscheid

Op basis van de beschikbare gegevens is het niet mogelijk uitspraken te doen over te onderscheiden effecten van enerzijds de wetgeving 'an sich' en anderzijds flankerende maatregelen en voorzieningen, zoals publiekscampagnes of vormen van opvoedingsvoorlichting en -ondersteuning. Er is geen specifiek onderzoek uitgevoerd naar de vraag in hoeverre oudercursussen of andere randvoorwaardelijke acties een bijdrage hebben geleverd aan de gevonden effecten. Onze respondenten stellen dat aan deze afname meerdere oorzaken ten grondslag liggen. Wetgeving, voorlichting en andere maatregelen en voorzieningen zijn met elkaar verbonden als onderdelen van dezelfde maatschappelijke context. Het meest waarschijnlijk is dat een combinatie van deze maatregelen, tezamen met een groter bewustzijn van de rechten van het kind en de implementatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, op de lange termijn leidt tot veranderingen in attitude en gebruik van fysiek straffen.

Internationale effecten

Een niet primair beoogd effect, maar toch belangrijk om hier te noemen is de invloed van de Zweedse wetgeving op ontwikkelingen in andere landen. Kort na het in werking treden van de wet werd deze internationaal als een zeer radicale maatregel gezien. In sommige landen werd met de maatregel de spot gedreven of werd deze gezien als een inbreuk op de privacy en de vrijheid van ouders om hun kinderen op te voeden. Sindsdien zijn echter tien andere Europese landen Zweden gevolgd en wordt er in een aantal andere landen nagedacht over het invoeren van een soortgelijke wettelijke regeling.

Interessant is ook een uitspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens te Straatsburg. Kort na de invoering van de wettelijke regeling heeft een groep van zeven Zweedse ouders, leden van een Protestants Vrije Kerk, een bezwaar ingediend bij deze Europese Commissie. Zij eisten dat het verbieden van kastijding / fysiek straffen als een inbreuk op het recht op respect voor het gezinsleven verklaard zou worden. De Commissie verwierp dit beroep echter, en bekritiseerde tegelijkertijd het feit dat in sommige landen het fysiek straffen van kinderen op scholen nog steeds geaccepteerd was³².

Vanuit Zweden is, zowel door de overheid als door NGO's zoals Save the Children, veel gedaan om de wet internationaal onder de aandacht te brengen. Zo heeft de Zweedse

³² Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Besluit over de gegrondheid van Klacht 8811.79. Zeven personen tegen Zweden, 13 mei 1982,

regering tijdens de voorbereidingen van de VN-Kindertop – in juni 2001 als EU-voorzitter – in VN-verband uitgebreide aandacht gevraagd voor een wereldwijd verbod op fysieke bestraffing van kinderen. Ook in het kader van ontwikkelingsamenwerking krijgt geweld tegen kinderen expliciet aandacht. Het Zweedse Instituut voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking (SIDA) benadrukt de Zweedse opvattingen over fysiek straffen in onderhandelingen met landen die in aanmerking komen voor financiële steun in de onderwijssector (Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling 2001).

2.2 Oostenrijk

2.2.1 Wettelijke regelingen

Civielrechtelijk

Sinds 1 juli 1989 is elke vorm van fysiek en psychisch geweld tegen kinderen als opvoedingsmiddel verboden in Oostenrijk. 'Het gebruik van geweld en het toebrengen van fysiek of geestelijk leed zijn ontoelaatbaar'.

Deze zin is een aanvulling op het eerder geformuleerde artikel in het Burgerlijk Wetboek waarin staat dat kinderen de voorschriften van de ouders moeten volgen en dat ouders bij het bepalen van die voorschriften de leeftijd, ontwikkeling en persoonlijkheid van het kind ter overweging dienen te nemen. Dit staat in artikel 146a van het Burgerlijk Wetboek (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch - ABGB) in het derde hoofdstuk van het *Personenrechte* dat handelt over de rechten tussen ouders en kinderen. Het gehele artikel luidt:

§ 146a. *Das minderjährige Kind hat die Anordnungen der Eltern zu befolgen. Die Eltern haben bei ihren Anordnungen und deren Durchsetzung auf Alter, Entwicklung und Persönlichkeit des Kindes Bedacht zu nehmen; die Anwendung von Gewalt und die Zufügung körperlichen oder seelischen Leides sind unzulässig.*

Naar dit wetsartikel wordt gerefereerd als het 'Züchtigungsverbot'.

Een specifieke definitie van geweld tegen kinderen is in de Oostenrijkse wetgeving niet gegeven. In beleidsstukken wordt onderscheid gemaakt tussen fysiek, seksueel en psychisch leed³³. In het wetsartikel wordt gerefereerd naar geweld als opvoedingsmiddel. De context gaat over het opvolgen van de ouderlijke voorschriften door kinderen en de gepastheid van die voorschriften en verwachtingen. In deze context moet onder 'geweld' het toedienen van fysieke straffen begrepen worden. Het NGO-netwerk *Gemeinsam gegen gewalt* definieert geweld als de aantasting van de psychische en fysieke integriteit van een persoon en omvat alle verschijningsvormen van fysieke, psychische en seksuele inmenging³⁴.

Geweld wordt in de uitvoeringsregeling van de *Gewaltschutzgesetz* (wet voor de bescherming tegen huiselijk geweld) beschreven als: 'fysieke aanval, een dreiging tot een fysieke aanval of gedrag dat substantieel de mentale gezondheid van de persoon aantast'. In het Wetboek van Strafrecht wordt geweld omschreven als: 'het gebruik van niet onbeduidende fysieke kracht om daadwerkelijk of louter mogelijk verzet te overwinnen'.

³³ Bron: M. Staffe

³⁴ 'Gewalt ist die Verletzung der psychischen und/oder körperlichen Integrität einer Person und umfasst alle Erscheinungsformen von physischen und sexuellen Übergriffen'
www.gemeinsamgegenwalt.at/familie.html

In de wet wordt geen specifiek onderscheid gemaakt tussen geweld door ouders/verzorgers enerzijds en beroepskrachten (zoals leerkrachten, leidsters kinderopvang) anderzijds. De tekst verwijst naar ouders/verzorgers, daar het een toevoeging is op de zin dat kinderen de voorschriften van hun ouders moeten volgen (1975). De wet is echter ook van toepassing op minderjarigen die in tehuizen wonen. Fysiek straffen als disciplineringsmiddel op school is verboden sinds 1974.

Er is geen sanctie verbonden aan overtreding van dit wetsartikel. Rechters kunnen echter in een heel specifieke situatie besluiten ouders uit de ouderlijke macht te zetten, want het niet naleven van het verbod op geweld en lichamelijk straffen dient meegenomen te worden bij de bepaling van de wettelijke relatie tussen ouders en kinderen, bijvoorbeeld in geval van het herroepen of beperken van het voogdijschap³⁵.

Strafrechtelijk

In het Wetboek van Strafrecht is de centrale kinderbeschermingsregeling opgenomen (artikel 92). Iedereen die zijn plicht verzaakt om zorg en bescherming te bieden en daardoor schade veroorzaakt aan de gezondheid of fysieke of mentale ontwikkeling van een kind wiens zorg hem of haar is toegekend, wordt vervolgd. De maximale straf is drie jaar gevangenis, tenzij er geen serieuze verwonding c.q. mishandeling is van het kind. Artikel 9 verbiedt het om minderjarigen, jongeren en zorgbehoevenden te overbelasten. Ook zijn er verschillende artikelen in het Wetboek van Strafrecht die verwijzen naar seksueel misbruik (artikel 202, 205, 206, 207, 207a, 208, 209, 211, 212).

Gerelateerde wetgeving

De *Jugendwohlfahrtsgesetz* (jeugdwelzijnswet) omvat allerlei maatregelen gericht op zorg voor kinderen en jongeren, maar ook voor moeders. Hierin is tevens gesteld dat het *Jugendwohlfahrtsreferat* (de jeugdwelzijnsautoriteit) in moet grijpen als opvoeders hun macht misbruiken, geweld gebruiken als opvoedingsmiddel en het geweld lichamelijk of geestelijk leed veroorzaakt. Artikel 215 van het Burgerlijk Wetboek (ABGB) maakt het mogelijk voor de jeugdwelzijnsautoriteiten om in het belang van het kind in te grijpen om acuut gevaar af te wenden. In 1998 is de jeugdwelzijnswet geamendeerd en moeten de jeugdwelzijnsautoriteiten persoonlijke gegevens registreren in alle gevallen waar een vermoeden is van kindermishandeling op basis van een melding of door eigen waarneming. Autoriteiten en publieke instellingen zijn verplicht melding te doen bij verdenking van een geweldsovertreding die betrekking heeft op hun terrein.

Opvoedingsondersteuning is ook een belangrijk element in de jeugd welzijnswet. Het *Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen* (BMSG) is hiervoor verantwoordelijk³⁶.

De implementatie en realisatie van de kinder- en jeugdzorg en het ondersteuningsaanbod aan moeders is de verantwoordelijkheid van de deelstaten (Bundesländer). Zij hebben een eigen gedecentraliseerde regering (Landesregierung) en bepalen door regionale wetgeving

³⁵ Paragraaf 176, ABGB

³⁶ Het BMSG is in 2000 ontstaan uit een samenvoeging van het ministerie voor werkgelegenheid, gezondheid en sociale zaken en het ministerie voor milieu, jeugd en gezin.

welke instanties de functies op het terrein van jeugdwelzijn vervullen. Alle Bundesländer hebben een *Amt für Jugend und Familie* die een belangrijke rol hierin spelen. De regionale *Kinder- und Jugendanwaltschaften* (regionale kinderombudspersonen) vervullen een adviserende en belangenbehartigende rol op deelstaatniveau. De jeugdwelzijnsinstellingen moeten de diensten verschaffen die nodig zijn voor het uitoefenen van hun functie. In mei 1997 is de 'politiewet' aangepast met de invoering van de *Gewaltschutzgesetz*. Met deze wet zijn de mogelijkheden verruimd tot uithuisplaatsing van de dader, als deze een gevaar vormt voor de fysieke veiligheid van de mensen in huis. In Oostenrijk mag een (volwassene namens een) kind nu ook om uithuisplaatsing van de ouder vragen, als deze dader is van geweld jegens hem/haar of andere gezinsleden.

2.2.2 Achtergrond en doelstelling

Ontstaansgeschiedenis

De ontwikkeling van wetgeving tegen het gebruik van geweld tegen kinderen kent in Oostenrijk een aantal belangrijke stappen. De legaliteit van fysiek geweld stond in Oostenrijk reeds lange tijd ter discussie. In 1974 werd het geven van lichaamsstraffen op school verboden. In 1975 vond een herziening van de gezinswet in het ABGB plaats, waarbij werd opgenomen dat ouders rekening dienen te houden met de eigenheid van het kind zoals hierboven reeds beschreven. In een toelichtend rapport op deze bepaling werd betoogd tegen de rechtvaardiging van fysieke straffen in de opvoedingssituatie. In 1977 werd het verweer van 'redelijke' geweldstoepassing verwijderd, volgens een amendement bij het Burgerlijk Wetboek in 1977. Hiermee verviel het recht van ouders om hun kinderen fysiek te straffen. Daarom beschouwden deskundigen op het gebied van civiel recht fysiek straffen al onwettig vóór 1989. Soms werd in het strafrecht echter het slaan door ouders gerechtvaardigd omdat het niet expliciet verboden was. De toenemende verwarring leidde tot een algemeen debat over de behoefte om de wet te verhelderen. Al vanaf 1980 werden er voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd door het ministerie van Justitie en het ministerie van Milieu, Jeugd en Gezin³⁷ voor de invoering van een dergelijke wet. In 1989 is het Burgerlijk Wetboek aangevuld met de bepaling dat het gebruik van geweld en het toebrengen van fysiek of psychisch leed ontoelaatbaar zijn.

In 1997 heeft Oostenrijk een wet ingevoerd ten aanzien van huiselijk geweld; de *Gewaltschutzgesetz*, zoals beschreven in paragraaf 2.2.1. Na evaluatie van de praktische werking van de wet zijn op 1 januari 2000 een aantal aanpassingen gedaan.

De *Gewaltschutzgesetz* behelsde een verandering in twee delen:

1. Wijziging van de politiewet: de politie is nu bevoegd tot uithuisplaatsing (als crisisinterventie) met een terugkeerverbod. Dit betekent dat de medewerking van het slachtoffer voor deze interventie niet meer noodzakelijk is.
2. Civielrechtelijke wijziging: *Exekutionsordnung*, de maatregel om via een kort geding te komen tot uithuisplaatsing en een contactverbod (*betretungsverbot*). Met de aanpassing van 2000 mogen niet alleen echtgenoten, maar ook nabije familieleden dit aanvragen.

³⁷ Het latere BMSG

Hiertoe behoren ook de kinderen van de dader (mits zij de daartoe gerechtigde leeftijd hebben) of vertegenwoordigers van de kinderen.

Doel van de wettelijke regeling

De beoogde resultaten van de wettelijke regeling zijn³⁸:

1. het uitdragen en bevorderen van de niet-gewelddadige opvoeding;
2. ervoor zorgen dat elk kind opgroeit zonder geweld.

Argumenten voor de wettelijke regeling³⁹

Er bestond reeds jurisprudentie waaruit bleek dat het gebruik van geweld als opvoedingsmiddel niet toelaatbaar werd geacht. Echter, in sommige zaken bleek dat het Strafhof het slaan door ouders gerechtvaardigd vond, omdat fysiek straffen niet expliciet bij wet verboden was. Met een wettelijke regeling wordt hierin helderheid geschapen. Twee politieke ontwikkelingen zijn mede van invloed geweest op invoering van de wet. Kort voordat het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in werking trad, heeft Oostenrijk haar wetgeving voor wat betreft artikel 19, paragraaf 1 hieraan laten voldoen. Oostenrijk was een van de eerste landen die het IVRK ondertekende. Tevens was op dit moment de wetwijziging van de *Jugendwohlfahrtgesetz* (jeugdwelzijnswet) punt van discussie. De aandacht voor dit onderwerp heeft een stimulerende rol gespeeld in de wijziging van artikel 146a van het BW.

Er was volledige overeenstemming in het parlement over de wetwijziging. Het voorstel kreeg politieke steun van *alle* partijen uit het politieke spectrum. De veronderstelling is dat aan deze brede steun verschillende factoren ten grondslag liggen. Allereerst was de wetwijziging het resultaat van een stapsgewijze ontwikkeling. Het recht om te slaan werd immers al tien jaar eerder afgeschaft. Ten tweede lag aan deze ontwikkeling een jarenlange discussie ten grondslag. In de loop der tijd is waarschijnlijk steeds meer draagvlak voor een wettelijke regeling ontstaan. Ten slotte is de aanvullende bepaling redelijk neutraal geformuleerd: er is weinig discussie over de norm dat het gebruik van geweld en het toebrengen van fysiek of psychisch leed ontoelaatbaar is.

2.2.3 Randvoorwaardelijke acties

Voorlichtingscampagnes

Rond de invoering van de wettelijke bepaling in 1989 is geen grootschalige voorlichtingscampagne gevoerd. Aan het thema geweld is echter in latere jaren in bredere zin veel aandacht geschonken, namelijk in relatie tot ontwikkelingen rond huiselijk geweld en kindermishandeling.

Drie jaar na de wetwijziging, in 1992, is het *Plattform gegen Gewalt in der Familie* opgericht door het ministerie van Sociale Zaken en Generaties (BMSG), met als doel om de verschillende instituties en organisaties (overheid en particulier) die met geweld te maken hebben, bij elkaar te brengen en het publiek voor dit thema gevoelig te maken. Ongeveer

³⁸ Bron: M. Staffe

³⁹ Bronnen: P. Artz; M. Staffe

25 organisaties maken deel uit van het platform. Het zwaartepunt van de aandacht is gelegen bij fysiek, geestelijk en seksueel geweld tegen kinderen, maar ook bij geweld tegen vrouwen en geweld tegen en onder jongeren. Het platform wil activiteiten gericht op preventie, interventie en de gevolgen van geweld in het gezin, versterken. Bijzondere aandacht gaat uit naar het bevorderen van samenwerking tussen jeugdwelzijnsorganisaties, politie en justitie.

Ter ondersteuning van slachtoffers van seksueel geweld is in 1993 het NGO-netwerk *Gemeinsam gegen Gewalt* opgezet. In eerste instantie was het doel om informatie uit te wisselen, het hulpaanbod in kaart te brengen en gaten in dit aanbod te signaleren. Vervolgens werd concrete samenwerking totstandgebracht en ten slotte heeft het netwerk campagne gevoerd, gericht op seksueel geweld tegen kinderen. Deze campagne, genaamd *(K)ein sicherer Ort*, bestond onder meer uit een reizende tentoonstelling en een handboek. Het platform heeft haar activiteiten later uitgebreid tot 'psychisch, fysiek, seksueel en structureel geweld'⁴⁰.

Van 6 tot 13 november 1998 vond de actieweek *Kinderen zijn on(ver)slaanbaar* plaats, een initiatief van het Verbond voor geweldloze opvoeding. Een tentoonstelling maakte deel uit van deze actieweek.

In 1998 is, naar aanleiding van de invoering van de *Gewaltschutzgesetz*, rond de kerst een campagne tegen huiselijk geweld gevoerd, die hoofdzakelijk gericht was op volwassenen. Via tv-spots werd het nummer van een 24-uurs bereikbare telefonische hulpdienst bekendgemaakt. De hulplijn is erop gericht om bellers te adviseren en informatie te geven over hulpverlenende en opvanginstanties bij de beller of het slachtoffer in de buurt.

In 2001 is een campagne gestart om ouders ertoe te zetten meer gebruik te maken van het aanbod van oudereducatie. Dit wordt nader beschreven onder het kopje 'Flankerend beleid'. De Oostenrijkse ervaring is dat het wenselijk is om op lokaal niveau campagne te voeren als het gaat om een onderwerp als geweld, in plaats van een korte landelijke campagne. Door op lokaal niveau een ondersteuningsaanbod te versterken en met ouders en kinderen te werken wordt aan doelstellingen voor de lange termijn (3 tot 5 jaar) gewerkt. De overtuiging is dat het effect van een korte landelijke campagne binnen twee maanden weer uitgedoofd is⁴¹. Hierbij wordt echter wel benadrukt dat in algemene voorlichting over de wet expliciet toegelicht moet worden dat het geen strafrechtelijke regeling betreft.

Flankerend beleid

Oostenrijk kent een groot aantal maatregelen ter preventie en curatie van de verschillende vormen van geweld⁴².

Er bestaat in Oostenrijk veel aandacht voor de samenhang van preventiemaatregelen en beleid ten aanzien van geweld. Dit komt duidelijk naar voren in het in 1997 door de ministerraad aangenomen *Vortrag*, ingebracht door een samenwerkingsverband van het ministerie voor Milieu, Jeugd en Gezin, het ministerie voor Vrouwenzaken en Consumentenbescherming, het ministerie voor Onderwijs en Culturele zaken, het ministerie

⁴⁰ www.gemeinsamgegengewalt.at

⁴¹ Bron: P. Arzt

⁴² In 1991 heeft de VN-Commissie inzake de Rechten van het Kind Oostenrijk geprezen om haar uitgebreide lijst van maatregelen tegen geweld in het gezin en de samenleving.

voor Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie. Hierin is een programma beschreven met 25 actiepunten tegen geweld. Onderdeel hiervan vormen de bescherming van het slachtoffer, scholing en onderzoek ter preventie van geweld, de behandeling van de dader, het bevorderen van de meldingsbereidheid, geweld in de media enzovoort.

Het verbod op geweld (§146) wordt ondersteund door een aantal beschermende maatregelen. Naast het ABGB is wetgeving rond kinder- en jeugdzorg en ouders geregeld in de *Jugendwohlfahrtgesetz* (waaronder steuncentra, jeugdwelzijnscentra en regionale kinderombudsmannen vallen). Deze wet is in hetzelfde jaar ingevoerd als het *Züchtigungsverbot*. Welzijnsinstellingen zijn wettelijk verplicht om kinderen die zich in Oostenrijk bevinden te ondersteunen. Het belangrijkste doel van de wijziging van de *Jugendwohlfahrtgesetz* (in 1998) was het bevorderen van de dienstverlenende functie van de jeugdwelzijnsautoriteiten. Hiertoe is een brede reeks van diensten ontwikkeld. Deze diensten omvatten oudereducatie, kinderbegeleiding, advies en ook gezinstherapie. Ook het aantal *Kinderschutz Zentren* (kinderbeschermingscentra) is uitgebreid.

De Oostenrijkse Kinderbeschermingscentra geven een folder uit: *Gemeinsam stark für Kinder*. Voorts bieden zij advies, therapie en crisisinterventie in gevallen van psychisch, fysiek en seksueel geweld tegen kinderen en jeugdigen. Dit aanbod is kosteloos en vertrouwelijk. Daarnaast zijn er vraaggestuurde gespreksgroepen voor kinderen, jongeren en ouders. Om het gebruik van geweld in de opvoeding voor te zijn, geven de centra voorlichting op ouderavonden, workshops en dergelijke. De kinderbeschermingscentra hebben ook een aanbod voor professionele opvoeders, zoals leraren, kinderopvangleid(st)ers, sociaal werkers, artsen en pedagogen.

Er zijn verschillende kanalen gevestigd voor informatievoorziening en advies aan ouders en kinderen. Dit betreft onder andere opvoedingsadvies door jeugdwelzijnsafdelingen, kinderbeschermingscentra en hulplijnen voor kinderen (kindernoodlijn en *Kinderkummernummer*). Voor ouders is er de *Familienservice*, een gratis telefoonnummer waar men terecht kan met gezinsgerelateerde vragen.

Kinderen worden geïnformeerd over hun rechten door middel van discussies en workshops op school en door middel van een brochure van het ministerie (BMSG). Ook zijn er negen regionale kinderombudsmannen die actief zijn in het bevorderen van (informatie over) kinderrechten. Regionale instituten kinderombudsman (*Kinder- und Jugendanwaltschaften*, KIJA) spelen een tweeledige rol met betrekking tot het voorkómen van gebruik van geweld tegen kinderen: enerzijds door het maken van publieke statements⁴³ en anderzijds door het aannemen van mishandelingzaken. In principe komen meldingen van kindermishandeling bij de Kinderschutz Zenter terecht, maar ook de KIJA krijgen regelmatig meldingen. De regionale kinderombudsman heeft een belangrijke taak bij individuele klachtzaken. Zaken met betrekking tot mishandeling worden doorgestuurd naar de *Kinderschutz Zenter* of in samenwerking met hen behandeld.

⁴³ Zo maakte een gouverneur van een deelstaat onlangs de opmerking dat af en toe een tik wel goed is voor een kind. De kinderombudsman benadrukt dan nog eens publiekelijk: er bestaat een *Züchtigungsverbot*; het mag helemaal niet.

Op het niveau van de deelstaten is informatiemateriaal voor ouders ontwikkeld. (De deelstaten zijn verantwoordelijk voor de voorlichting aan en ondersteuning van ouders.) In de deelstaat Salzburg ontvangen ouders een voorlichtingsbrochure over hun rechten en plichten als ouders, waarin ook opvoedingstips worden gegeven. In deze brochure wordt ook een stukje aan het *Züchtungsverbot* gewijd: *Gewalt ist kein Mittel der Erziehung*⁴⁴. Naast informatie over de wet, wordt hierin informatie gegeven over alternatief gedrag, maar ook over hoe om te gaan met een vermoeden van mishandeling.

Oudereducatie wordt gezien als het belangrijkste middel ter voorkoming van het gebruik van geweld als opvoedingsmiddel⁴⁵. Sinds 2000 steunt de federale overheid oudereducatie financieel voor ongeveer 730.000 euro per jaar. Er is sprake van een sterk groeiend netwerk van gezinsondersteuning: inmiddels zijn er meer dan 300 centra (met ongeveer 2000 adviseurs in dienst). Preventie staat hierbij centraal. In september 2001 is het federale ministerie van Sociale Zekerheid en Generaties een bewustmakingscampagne gestart om oudereducatie bekend te maken. Op de website *www.eltern-bildung.at* wordt aan ouders informatie verschaft over scholing en lopende evenementen. Ook biedt de website de mogelijkheid om andere ouders en experts te ontmoeten.

Vijftig tot zestig procent van de ouders bezoekt vrijwillig de gratis *Elternberatung* (oudereducatie). Dit wordt op gemeentelijk niveau aangeboden. Deze oudereducatie vindt niet plaats in vaste centra, maar als 'programma' op gemeentelijke locaties. Het is afhankelijk van de ouders of in deze bijeenkomsten het onderwerp 'alternatieven voor slaan' aan de orde komt.

Naar aanleiding van de *Gewaltschutzgesetz* zijn er in alle Oostenrijkse deelstaten regionale centra tegen huiselijk geweld ingericht. Dit zijn zogenoemde *Interventionstellen*. Zij zijn opgezet met steun van het ministerie voor Vrouwenzaken en Consumentenbescherming en het ministerie voor Binnenlandse Zaken. Deze centra leveren bemiddelende diensten voor slachtoffers van huiselijk geweld. Het aanbod is gratis en toegankelijk voor iedereen.

2.2.4 Informatie over effecten

Er zijn in Oostenrijk geen studies uitgevoerd naar de effecten van de wetgeving of aanverwante acties en voorzieningen. Evaluatie heeft nauwelijks plaatsgevonden. Hoewel geen enkel onderzoek de wet als zodanig heeft geëvalueerd, is er wel gerelateerd onderzoek beschikbaar uit 1991⁴⁶. Dit betreft onderzoek van het toenmalige ministerie voor Milieu, Jeugd en Gezin, naar de oorzaken en gevolgen van geweld tegen kinderen en vrouwen. De *Gewaltschutzgesetz* is overigens wel geëvalueerd en bijgesteld.

Effecten op attitude

Informatie waaruit effecten van de wet zijn af te leiden, is niet beschikbaar. Echter, volgens Martine Staffe, verantwoordelijk ambtenaar van het BMSG, staat de noodzaak van

⁴⁴ Uit: *Eltern & Kind*. Informatiebrochure voor ouders, Salzburg

⁴⁵ Rapportage van de VN-Commissie, 1997

⁴⁶ *Gewalt gegen Kinder*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het BMUJF

bescherming van kinderen tegen geweld in Oostenrijk niet meer ter discussie. Uit de eerdergenoemde studie uit 1991-1992 werd duidelijk dat 67,5% van de moeders en 68,8% van de vaders fysiek straffen (slaan) als middel tot opvoeding categorisch afwijst. Op dit moment is een positieve houding ten aanzien van fysiek straffen onacceptabel. Deze houdingsverandering is het meest duidelijk in stedelijke gebieden en bij jongere ouders. Niettemin merkt een civiel rechter uit Wenen, Petra Smutny, op: 'Er is nog steeds veel sympathie voor ouders die, onder druk of met heel moeilijke kinderen, teruggrijpen op fysieke straffen' (Boyson en Thorpe 2002, p.32).

Effecten op het gebruik van fysieke straffen en kindermishandeling

Ook hiervoor geldt dat geen informatie beschikbaar is over de effecten van de wettelijke regeling. Registratiecijfers van slachtoffers van (gewelds)misdrijven zijn niet bruikbaar, omdat leeftijden niet vermeld worden, behalve bij seksuele misdaden. Het *Gewalt gegen Kinder*-onderzoek uit 1991 laat zien dat ongeveer 25% van de ouders bij gelegenheid zijn toevlucht neemt tot geweld bij het opvoeden van hun kinderen. Ongeveer 5% van de ouders gebruikt ernstiger vormen van gewelddadige disciplineren. Cijfers over voorgaande of latere jaren zijn echter niet beschikbaar.

Paul Arzt van de *Kinder- und Jugendanwaltschaften* stelt dat de wet zelf niet tot verandering leidt. Om tot een veranderend bewustzijn te kunnen leiden, moet zijns inziens een wetswijziging gepaard gaan met publieke campagnes. Op de vraag of een campagne zonder wetswijziging hetzelfde effect kan hebben, merkt hij op: 'Als je als samenleving vindt dat het onacceptabel is dat kinderen geslagen worden, moet daar enige referentie van zijn in de wet'.

2.3 Denemarken

2.3.1 Wettelijke regelingen

Civilrechtelijk

In 1997 keurde het Deense parlement een amendement op de Wet betreffende Ouderlijk Gezag en Omgang (*Lov om forældremyndighed og samvaer*) goed. Daarmee luidt paragraaf 2.2 als volgt:

Het kind heeft recht op zorg en veiligheid. Het zal worden behandeld met respect voor zijn persoonlijkheid en mag niet worden onderworpen aan fysieke straf of enige andere vernederende behandeling.

De tekst in het Deens luidt:

Barnet har ret til omsorg og tryghed. Det skal behandles med respekt for sin person og må ikke udsættes for legemlig afstraffelse eller anden krænkende behandling.

Er wordt in de wettekst geen onderscheid gemaakt tussen handelingen door ouders/verzorgers enerzijds en beroepskrachten of anderen anderzijds. Echter, gezien het feit dat de regeling onderdeel is van het familierecht mag worden aangenomen dat deze in eerste instantie betrekking heeft op ouders en directe verzorgers van kinderen.

Strafrechtelijk

Het Deense Wetboek van Strafrecht, hoofdstuk 25 'Geweldsmisdrijven tegen de persoon', artikel 244 luidt: 'Ieder persoon die een gewelddadige handeling pleegt jegens een ander persoon, of deze anderszins aanvalt, kan gestraft worden met een boete of eenvoudige hechtenis of gevangenisstraf voor een termijn van niet langer dan drie jaar'⁴⁷.

Naast dit artikel betreffende eenvoudige mishandeling kent het Wetboek van Strafrecht een hoofdstuk over 'Misdrijven in gezinnen' dat onderwerpen als incest, mishandeling, verwaarlozing en vernederende behandeling behandelt (EFCW 1998).

Verhouding tussen civilrechtelijke regeling en strafrecht

De civilrechtelijke bepaling zelf kent geen sancties. In geval van feitelijke mishandeling kunnen ouders en andere verzorgers formeel onder het WvS worden vervolgd voor mishandeling. Een schriftelijke toelichting op de bepaling maakt echter duidelijk dat er 'geen intensievere of buitensporige actie ondernomen moet worden door justitie of maatschappelijk werk om het privé-leven van gewone gezinnen te gaan controleren' (Boyson en Thorpe 2002).

Er zijn geen officiële cijfers beschikbaar over het aantal vervolgingen voor fysieke straffen, maar informatie van politie en officieren van justitie, geeft aan dat er geen strafrechtelijke

⁴⁷ Vertaling gebaseerd op een Engelse vertaling door de Associatie van Deense Juristen en Economen, DJOF, Copenhagen 1999

vervolgingen hebben plaatsgevonden⁴⁸. In de praktijk zien bijvoorbeeld maatschappelijk werkers bij Social Services wel gevallen van streng fysiek straffen, maar dit heeft nog niet tot aangiftes geleid. Wel blijkt uit anekdotische gegevens dat in voogdijzaken, waarbij het kind aan één van beide ouders moet worden toegewezen, een aantijging van regelmatig fysiek straffen tegen een ouder, dit diens kansen het kind toegewezen te krijgen doen afnemen. Ook hierover zijn echter geen officiële cijfers beschikbaar.

Gerelateerde wetgeving

De Wet op de Instellingen voor Sociale Dienstverlening (vergelijkbaar met de Zweedse *socialtjänsts*) regelt de taken en verantwoordelijkheden van de gemeentelijke overheid ten aanzien van kinderen van 0-17 jaar, zoals jeugdzorg, vrijetijdsactiviteiten en jeugdbescherming. De taken van deze lokale Instellingen voor Sociale Dienstverlening betreffen onder meer het gemeentelijk monitoren van de leefsituatie van jongeren, het aanbieden van gratis counseling aan gezinnen om problemen in de thuissituatie op te lossen, en het fungeren als meldpunt voor kindermishandeling of -verwaarlozing.

Jeugdbeschermingsmaatregelen van de Instellingen voor Sociale Dienstverlening zullen in principe in samenwerking met de ouders plaatsvinden, maar gedwongen uithuisplaatsing is mogelijk wanneer er een duidelijk risico is dat het kind kan worden geschaad in zijn gezondheid en ontwikkeling. Iedere gemeente heeft een speciale Raad, die volgens de bovengenoemde wet het mandaat heeft te beslissen over een uithuisplaatsing ter bescherming van het kind in geval van mishandeling, verwaarlozing, geweld of vernederende behandeling (EFCW 1998).

In de Consolidatie Wet inzake de Social Services (sectie 1) uit 2000 is een meldingsplicht opgenomen voor gevallen van kindermishandeling. Deze verplichting geldt zowel voor beroepsgroepen (artikel 35) (persons holding public office or providing public services), als voor het algemene publiek (artikel 36). Artikel 36 luidt:: Ieder persoon die gewaarwordt dat een kind of jeugdige beneden de 18 jaar wordt verwaarloosd of mishandeld door zijn/haar ouders of andere verzorgers, of leeft onder omstandigheden die zijn/haar gezondheid of ontwikkeling in gevaar brengen, zal hiervan de gemeentelijke overheid in kennis stellen. In gebreke blijven ten aanzien van deze meldingsplicht is in principe strafbaar (EFCW 1998).

2.3.2 Achtergrond en doelstelling

Ontstaansgeschiedenis

De Deense wetgeving tegen fysiek straffen lijkt in grote lijnen op die uit Zweden en Finland, hoewel de invoering meer tijd en discussie vergde.

Evenals in andere Europese landen is in Denemarken het gebruik van fysiek straffen geleidelijk aan steeds meer afgeschaft (Boyson en Thorpe 2002). In 1910 werd bijvoorbeeld in weeshuizen het maximum aantal stokslagen teruggebracht van 25 naar 15, en in 1934 werd het straffen voor bedplassen verboden. Het gebruik van geweld op scholen geeft een soortgelijke geleidelijke terugdringing te zien. Enkele jaartallen:

- in 1920 werd het recht van mannen om hun vrouwen en bedienden te slaan afgeschaft;

⁴⁸ Bronnen: S. Hansen; C. Jeppesen; Boyson en Thorpe 2002

- in 1922: afschaffing van fysieke straf van gevangenen;
- in 1967: verbod op fysiek straffen in scholen, via de Onderwijswet (*Lov om Folkeskolen*, artikel 52);
- In 1985 past de Deense regering, onder druk van de toenmalige Kinder Commissie en NGO's, het burgerlijk wetboek aan door de bepaling op te nemen dat ouderlijke zorg de verplichting impliceert om het kind te beschermen tegen fysiek en psychologisch geweld en tegen schadelijke behandeling (Paragraaf 2.2 van de Wet betreffende Ouderlijk Gezag en Omgang). De minister van Justitie verklaarde dat hiermee de uitdrukking 'tuchtigingsrecht' niet langer gebruikt zou moeten worden. Een schriftelijke toelichting gaf echter tegelijk aan dat de wet niet bedoeld was als een inbreuk op het recht van ouders om 'lichte straffen' toe te dienen. De daaruit voortvloeiende verwarring maakte verduidelijking noodzakelijk voor zowel ouders, beroepsgroepen als de rechtbanken zelf. De openbare aanklager Ole Stigel verklaarde in 1985: 'Het zou de voorkeur hebben gehad als de bewoordingen van de wet duidelijker waren geweest'.

Onderzoek naar de rechtspraak maakte duidelijk dat rechtbanken in strafrechtzaken nog steeds verwezen naar het tuchtigingsrecht en 'toelaatbare straf', waarbij in het vonnis een rol speelde hoe vaak, hoe hard en op welke plek was geslagen. In een analyse van een aantal uitspraken vanaf 1986 laat Vestergaard (1993) zien dat het begrip (rechtmatige) afstraffing (*revselse*) nog steeds werd gebruikt in de tekst van uitspraken. De regeling leek vooral te worden geïnterpreteerd als een verplichting voor ouders om te voorkomen dat derden geweld ten opzichte van het kind gebruikten, maar niet dat zij zelf geen milde straf meer mochten toepassen. Kortom: met deze wetswijziging bleef onduidelijk of ouders het recht op *revselse* nog steeds hadden.

Na de ratificatie door Denemarken van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in 1991 zette het Deense Centrum voor Mensenrechten in 1993 een werkgroep op om de noodzaak van een duidelijker verbod op fysiek straffen te onderzoeken, in lijn met artikel 19 van het Verdrag.

In 1994 stelde de regering de Nationale Kinderraad (*Børnerådet*) in als de Deense versie van het instituut Kinderombudsman, met een secretariaat binnen het ministerie van Sociale Zaken. Deze Kinderraad had de taak om te fungeren als een 'waakhond' over jeugdbeleid en om de rechten en belangen van kinderen te bevorderen. De Raad drong samen met de Deense afdeling van Save the Children aan op duidelijker wetgeving en startte een campagne *Nee tegen slaan (Nej til bank)*. Het wetsvoorstel - ingediend door de Socialistische Volkspartij (een centrumlinkse partij) - dat naar het parlement ging was een letterlijke versie van de voorstellen van deze beide organisaties⁴⁹. Het Deense parlement heeft zich in 1997 met een meerderheid van één stem (52 tegen 51) voor deze aanpassing uitgesproken. De partijen die tegen stemden (vooral rechts en in het midden van het politieke spectrum) vonden het wetsvoorstel overbodig omdat geweld tegen kinderen al strafbaar was volgens het Wetboek van Strafrecht. Bovendien vonden zij het voorstel een inbreuk op het recht van

⁴⁹ Het voorstel werd gedaan in verband met andere wijzigingen van de Wet betreffende Ouderlijk Gezag en Omgang.

ouders om te bepalen hoe zij hun kinderen opvoeden. Verder vreesden zij dat kinderen en anderen eerder aangifte tegen ouders zouden doen vanwege mishandeling⁵⁰.

Doel van de wettelijke regeling

De doelstelling van de wet is de definitieve afschaffing van het recht van ouders om hun kinderen fysiek te straffen (*revselse*) en daarmee de afschaffing van de grijze zone van toelaatbaar of rechtmatig geweld tegen kinderen. Het zou dan onomstotelijk vaststaan dat fysiek straffen niet hoort in de opvoeding van kinderen. Er werd verder beargumenteerd dat men waarschijnlijk geweld tegen kinderen kan voorkomen daar waar de ouders denken dat het geweld toelaatbaar is.

Verder benadrukten de indieners van het voorstel de voorlichtende bedoeling ervan: 'Het is belangrijk dat beroepsgroepen die met gezinnen werken hiermee een duidelijke, heldere en ondubbelzinnige wettelijke basis hebben om te kunnen zeggen dat men onder geen enkele omstandigheid geweld mag gebruiken in de opvoeding van een kind. Artsen, politie en maatschappelijk werkers komen in contact met gezinnen waar kinderen worden geslagen. Deze groepen zullen door de wetsverandering er op kunnen wijzen dat het fout is om een kind te slaan en kunnen adviseren over andere manieren om conflicten op te lossen'⁵¹. De bedoeling van de wet was dus niet om ouders eerder te straffen. Wel werd een duidelijke wetgeving en een duidelijke uitleg daarvan door de wetgever als onmisbaar gezien om de publieke opinie (verder) te veranderen.

Argumenten voor de wettelijke regeling

Belangrijkste argument voor de wetswijziging van 1997 was opheffing van de onduidelijkheid die de aanpassing uit 1985 had teweeg gebracht. Voorstanders wilden ondubbelzinnig duidelijk maken dat fysieke bestraffing van kinderen ontoelaatbaar is en dat mishandeling van c.q. het toebrengen van letsel aan kinderen op dezelfde wijze strafbaar is als bij volwassenen. Tegenstanders brachten met name als bezwaar naar voren dat deze aanpassing zou leiden tot een toenemende controle van buitenaf op het gezinsleven en tot onredelijke veroordelingen van ouders. Voorstanders meenden echter dat, zoals in andere gevallen, de wetgever van de uitvoerende autoriteiten verwacht dat zij in grensgevallen redelijke oordelen vellen (Boyson en Thorpe 2002). Ook de minister van Justitie verwachtte geen stortvloed van rechtszaken tegen ouders⁵².

Een tweede argument, genoemd door de Kinderrechten beweging (Save the Children), was dat de samenleving ook van beroepskrachten die met kinderen werken vraagt om geen geweld toe te passen. Zelfs bij extreem provocatief gedrag van kinderen waarmee bijvoorbeeld leidsters in kinderdagverblijven, leerkrachten of politie worden geconfronteerd, is de opvatting dat er niet geslagen wordt. 'Waarom zouden ouders dan niet met hun kinderen om kunnen gaan zonder hun toevlucht te nemen tot fysiek straffen?'

Als derde argument noemden de indieners van het wetsvoorstel dat een opiniepeiling uit januari 1997 had uitgewezen dat een meerderheid van zestig procent van de Deense bevolking tegenstander van fysiek straffen was (Halse 1998).

⁵⁰ Kamerstukken betreffende het wetsvoorstel, Till. (Staatscourant) C7956-7968

⁵¹ Toelichting op het wetsvoorstel, Till. (Staatscourant) B715 en Till C587

⁵² Bron: Algemeen Dagblad, 30 mei 1997

Een vierde argument was dat, na de Deense ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in 1990, de VN-Commissie voor de Rechten van het Kind in 1995 aan Denemarken had aanbevolen om 'aanvullende preventieve stappen te nemen om kinderen te beschermen tegen geweld, met inbegrip van huiselijke geweld'. Sinds de ratificatie van het IVRK door Denemarken is de invloed daarvan van op de publieke opinie en de meningen die in de media verkondigd worden, sterk toegenomen. Organisaties zoals de Nationale Kinderraad gaan ervan uit dat dit niet alleen de wijziging van 1997 heeft ondersteund, maar dat ook volgende suggesties van de VN-Commissie voor de Rechten van het Kind ter versterking van de implementatie en evaluatie van de wet uit 1997 door de Deense overheid als sterk richtinggevend zullen worden opgepakt⁵³.

In haar commentaar op de meest recente rapportage vanuit Denemarken op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het IVRK (augustus 1998), stelde de Commissie voor de Rechten van het Kind (2001) onder meer dat zij verheugd is met de afschaffing van het tuchtigingsrecht van ouders en met de uitgevoerde voorlichtingscampagne (par. 6). Eén van de (algemene) kritiekpunten van de Commissie was echter dat meer aandacht moet worden besteed aan de dataverzameling en monitoring van de effecten van genomen beleidsmaatregelen (par. 21).

Een ander internationaal juridisch kader betreft de incorporatie van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens in de Deense Wet (Wet No. 285, 29 april 1992). Een door de Minister van Justitie in 1999 benoemde Commissie inzake de Incorporatie van Mensenrechten Verdragen adviseerde in 2001 om ook onder meer het Europese Verdrag tegen Marteling en andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing op te nemen in de Deense Wet. Dit verdrag vormt naast het IVRK een kader voor wetgeving die fysiek straffen en vernederende behandeling van kinderen verbiedt (Incorporation Committee 2001).

2.3.3 Randvoorwaardelijke acties

Voorlichtingscampagnes

In 1995, twee jaar voorafgaand aan de laatste wetwijziging, vond al de campagne *Nee tegen Slaan* plaats. Deze campagne was gericht op zowel het grote publiek als op het Deense parlement, en resulteerde in 1997 in de besproken aanpassing van de wet.

De wetsaanpassing uit 1997 ging gepaard met een voorlichtingscampagne, die was ontwikkeld door de Nationale Kinderraad en gedeeltelijk betaald door de ministeries van Justitie en Sociale Zaken (Boyson en Thorpe 2002; Ingvarsen 1999). Doelstellingen van de campagne waren om ouders en beroepsgroepen te informeren over de wetsverandering en om 'inspiratie te geven voor een meer open, accepterende en menselijke aanpak in de opvoeding van kinderen'. De toon van de campagne-uitingen had de bedoeling om niet-veroordelend en ondersteunend voor ouders zijn. De uitingen betroffen:

- Een brochure *Wanneer ik kinderen heb zal ik ze niet slaan* voor ouders met kinderen onder de 10 jaar, in 800.000 exemplaren verspreid via leerkrachten, wijkverpleegkundigen en

⁵³ Bron: S. Hansen

leidsters van kinderdagverblijven. De brochure adviseert ouders hoe zij kunnen opvoeden zonder fysiek te straffen en verwijst naar instanties die daarbij hulp kunnen bieden.

- Een andere brochure is gemaakt voor etnische minderheden, in het Turks, Arabisch, Bosnisch/Servisch/Kroatisch, Urdu, Somalisch en Engels: *Parents do not have a right to hit their children*. Deze wordt verspreid via taalonderwijsinstellingen voor buitenlanders, gezondheidszorginstellingen, asielzoekerscentra en andere instellingen voor etnische minderheden.
- Een tijdschrift voor ouders dat aan hen kan worden gegeven door beroepskrachten die zich zorgen maken over het regelmatig gebruik van fysiek straffen. Het blad bevat, in populaire stijl, enkele herkenbare verhalen van ouders, een vraag-antwoordrubriek en verhalen met meningen van kinderen.
- Een tv-programma dat tweemaal werd uitgezonden door de publieke omroep. Het bestond uit een interview met een 'normale' moeder, een gezinstherapeut en met kinderen die hun mening gaven. Het programma is ook beschikbaar op video voor beroepskrachten die het willen gebruiken in ouderbijeenkomsten.
- Posters voor alle basisscholen en ansichtkaarten die in alle cafés werden verspreid, met een 'niet slaan'-logo.

Op kleinere schaal vindt nog steeds publieksvoorlichting plaats. Op dit moment bereidt de Nationale Kinderraad een nieuwe brochure voor gericht op ouders met kinderen tot 4 jaar, getiteld *Opvoeden met je hart*. Deze brochure zal worden aangeboden aan plaatselijke overheden en wijkverpleegkundigen om hen te stimuleren het onderwerp 'positief opvoeden in plaats van negatief straffen' met ouders te bespreken.

Flankerend beleid

Algemene opvoedingsondersteuning vindt plaats via de jeugdgezondheidszorg (wijkverpleegkundigen), die maandelijks huisbezoeken aflegt gedurende de eerste 5 à 6 maanden na de geboorte van het kind. Daarna vinden huisbezoeken alleen plaats als er sprake is van specifieke ontwikkelings- of opvoedingsproblemen. Dit betreft ongeveer 15% van de gezinnen⁵⁴.

Ouderbijeenkomsten worden wel aangeboden, maar de inhoud daarvan wordt lokaal verschillend ingevuld (Denemarken kent circa 275 gemeenten). Er is geen schatting bekend van het percentage ouders dat deze bijeenkomsten bezoekt⁵⁵. Of er in Denemarken ook sprake is van behoefte aan sociaal contact als gevolg van een langdurig ouderschapsverlof (zie de paragraaf over Zweden) is onbekend. Bevallingsverlof kan worden opgenomen tot 14 weken na de bevalling, daarna bestaat de mogelijkheid 32 weken lang ouderschapsverlof op te nemen voor de moeder of de vader of in combinatie. Hiervoor bestaat minimaal recht op een volledige werkloosheidsuitkering, maar de meeste werknemers hebben recht op volledige doorbetaling van hun salaris (tot maximaal 52 weken)⁵⁶.

⁵⁴ Bron: E. Christensen

⁵⁵ Bron: E. Christensen

⁵⁶ Bron: C. Jeppesen

Naast de huisbezoeken door de wijkverpleegkundige, bezoeken ouders met hun kind ook de huisarts voor een standaard gezondheidsonderzoek en vaccinaties (niet verplicht). Dit gebeurt gemiddeld 1 x per jaar tot aan de schoolleeftijd; het kind is dan 6 of 7 jaar oud. Kinderen tussen 0-1 jaar oud verblijven voornamelijk bij hun ouders, maar vanaf het eerste tot het 5e jaar verblijft een toenemend percentage (tot 70-90% van alle kinderen) in diverse vormen van kinderdagverblijven en *kindergartens*. Van 5-7 jaar gaat 98% van alle kinderen naar de kleuterschool (onderdeel van de *Folkeskole*). Deze voorzieningen hebben dus een belangrijke signalerende en verwijzende functie bij vermoedens van mishandeling of verwaarlozing.

Ongeveer 8% van alle gezinnen wordt verwezen naar de Social Services, die taken hebben op het gebied van opvoedingsondersteuning en bescherming van kinderen, zoals omschreven in paragraaf 2.3.1.

In paragraaf 2.3.1 is al gewezen op de meldingsplicht die voor zowel beroepsgroepen als het algemene publiek geldt in geval van vermoedens van mishandeling, verwaarlozing of voor een kind bedreigende omstandigheden. Binnenkort zal de Deense Raad voor Misdaadpreventie een herziene versie publiceren van *Mishandeling van kinderen - Ziet u het? Doet u iets?* Dit handboek is bedoeld voor professionals die werken met kinderen en voor beroepsopleidingen. Het beschrijft onder andere informatie over signalen, relevante wetgeving, hoe een beroepskracht dient te handelen bij kindermishandeling et cetera⁵⁷.

2.3.4 Informatie over effecten

Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de wettelijke regeling. De Nationale Kinderraad heeft bij de nationale overheid en in haar rapportage aan de VN-Commissie voor de Rechten van het Kind aangegeven dat voor evaluatie van de wet meer financiële middelen beschikbaar moeten komen. De Raad heeft zelf niet als specifieke taak om de wettelijke regeling betreffende fysiek straffen te evalueren. Hansen spreekt in dit geval zelfs van het risico van een regeling 'in the middle of nowhere'.

Effecten op attitude

In een opiniepeiling uit 1980 bleek dat slechts 26% van de bevolking tegen fysiek straffen van kinderen was. Een soortgelijk resultaat werd in 1984 nogmaals gevonden: 25% bleek voor de afschaffing van het ouderlijk recht om kinderen te slaan en 68% was tegen deze afschaffing. Na de eerste wetsaanpassing in 1985 bleek uit een peiling dat 50% van de ouders vond dat fysiek straffen 'duidelijk' of 'soms' gebruikt mocht worden bij aanhoudende ongehoorzaamheid van het kind (Boyson en Thorpe 2002).

In 1997, het jaar dat de laatste wetswijziging van kracht werd, was een kleine meerderheid van 57% van alle ouders tegen het gebruik van zulke maatregelen. Duidelijke onderzoeksgegevens over de periode daarna ontbreken, maar het lijkt erop dat de meeste Deense ouders de voorkeur geven aan positieve manieren van grenzen en regels stellen en het 'gênant' vinden om toe te geven dat zij fysieke straf toepassen (Boyson en Thorpe 2002;

⁵⁷ Bron: C. Barfoed-Hoj

Ingvarsen 1999). In hoeverre deze lichte verschuiving een gevolg is van de wetsverandering is onduidelijk.

De organisatie Borns Vilkar (Kinder Welzijn), die onder meer telefonische hulplijnen voor kinderen en ouders coördineert, heeft in 1998 onderzoek gedaan naar hetgeen ouders zelf als belangrijke waarden aangeven wat betreft de opvoeding. Hieruit blijkt dat de publieke opinie ten aanzien van straffen sinds de wetswijziging nog niet sterk is veranderd. Wel zijn er indicaties dat belangrijke opvoedingswaarden van ouders langzaam veranderen van bijbrengen van gehoorzaamheid en discipline naar 'zachtere' zaken, zoals het bieden van liefde en zorg (Halse 1998).

Effecten op het gebruik van fysiek straffen

De eerdergenoemde peiling van Halse (1998) geeft aan dat 32% van de Deense ouders fysieke bestraffing (*smacking*) toepast (in antwoord op de vraag of men het afgelopen half jaar zijn kind heeft geslagen). Overigens is dit beeld waarschijnlijk vertekend, omdat de onderzoekspopulatie bestond uit ouders die een ouderavond of lezing bezochten, en derhalve een niet geheel representatieve steekproef vormen.

Het Deense Instituut voor Sociaal Onderzoek (SFI) doet een longitudinaal onderzoek bij een cohort van 5.300 kinderen die in 1995 zijn geboren. Hierin wordt onder meer onderzocht in hoeverre kinderen door hun opvoeders worden geslagen. Inmiddels zijn er twee rapportages gepubliceerd over deze cohort, namelijk op 1-jarige en op 3-jarige leeftijd. Een derde rapportage zal medio 2003 gereed zijn. Helaas zijn de gegevens van deze survey niet in het Engels beschikbaar. Cijfers over andere leeftijdsgroepen zijn eveneens niet voorhanden. Het tweede rapport (gepubliceerd in 2000) over 3-jarige kinderen laat zien dat 12% van alle driejarigen 'soms' of 'zelden' wordt geslagen (Christensen 2001). Mildere vormen van fysiek geweld (zoals een tik op de vingers en hard vastpakken bij de arm) komen vaker voor. De gegevens lijken gunstig af te steken tegen SFI-cijfers uit 1968 waaruit bleek dat ruim 40% van de oudere kinderen (9-12 jaar) 'soms' werd geslagen. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij de vergelijking tussen deze twee onderzoeken, gezien het verschil in leeftijdsgroepen. In hoeverre het lage percentage een gevolg is van de wetgeving uit 1997 is niet onderzocht.

Tevens concludeerde het rapport dat het risico op fysieke straf binnen het gezin toeneemt wanneer de ouders psychische problemen hebben, opvoedingsproblemen hebben, en lijden onder ziekte of stress. Christensen (2001) kwam op basis van verdere factoranalyse tot de conclusie dat fysieke straf vaker voorkomt in gezinnen waar de moeder prioriteit geeft aan gehoorzaamheid en goede manieren, de ouders een lage schoolopleiding hebben, de ouders kampen met een slechte geestelijke gezondheid, en moeders hun kinderen beschouwen als 'moeilijk'.

Aan de Universiteit van Kopenhagen doet op dit moment Helmer Larsen onderzoek naar ervaringen van 6000 15-jarige kinderen met seksueel misbruik⁵⁸. Daarbij wordt tevens nagegaan welke andere vormen van gezinsgeweld deze kinderen hebben meegemaakt. Uitgesplitst in drie categorieën zien de percentages voor 'fysieke bestraffing meegemaakt', 'geweld tegen de moeder meegemaakt' en 'geweld tegen de vader meegemaakt' er uit als in tabel 2 weergegeven.

⁵⁸ Bron: I. Leth

	'fysieke bestraffing' meegemaakt	geweld tegen moeder	geweld tegen vader
Ervaring met seksueel misbruik (met fysiek contact)	13.2%	12,5%	4,5%
Ervaring met seksueel misbruik (zonder fysiek contact)	8.3%	13,3%	5,0%
Geen ervaring met seksueel misbruik	6.4%	6,3%	1,8%

Tabel 2: Ervaringen van 6000 15-jarige kinderen met seksueel misbruik en andere vormen van gezinsgeweld.

Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat er een samenhang bestaat tussen ervaring met fysieke straf en ervaring met andere vormen van (gezins)geweld. Gecombineerd met de gegevens van het SFI-onderzoek geeft dit aan dat fysieke bestraffing een verschijnsel is dat niet in gelijke omvang binnen de hele bevolking voorkomt. De prevalentie ervan hangt samen met diverse andere gezinsfactoren. Het lijkt van belang bij preventieve maatregelen aan deze factoren aandacht te geven. Dit sluit aan bij een beschouwing van Ingvarsen (1999) die in terugblik op de Deense voorlichtingscampagne van 1997 opmerkt dat voorlichting vooral gericht zou moeten zijn op ouders die feitelijk fysieke straf gebruiken.

Effecten op kindermishandeling

Onderzoek naar de omvang van kindermishandeling is in Denemarken nauwelijks uitgevoerd. Een dossieronderzoek in 1992 door Christensen (2001) binnen instellingen voor jeugdgezondheidszorg leidde tot de schatting dat minstens 4% van alle kinderen onder de 1 jaar werd mishandeld of verwaarloosd, en dat in de groep tot drie jaar circa 10% van alle kinderen te maken had met verschillende vormen van verwaarlozing.

In de cijfers van misdaadstatistieken is het maar zeer beperkt mogelijk om misdrijven tegen kinderen apart te onderscheiden. De cijfers uit deze statistieken over seksueel misbruik van kinderen onder de 12 jaar geven slechts een zeer beperkt deel van de feitelijke incidentie weer. Hetzelfde geldt voor cijfers van aangiftes bij de politie van mishandeling en seksueel misbruik.

De plaatselijke statistieken van meldingen bij de Instellingen voor Sociale Dienstverlening worden niet op nationaal niveau verzameld. Deze statistieken kennen ook geen categorie 'kindermishandeling' of een gemeenschappelijke definitie daarvan⁵⁹.

Er zijn derhalve geen valide gegevens over de incidentie of prevalentie van kindermishandeling waaruit effecten van de wetgeving op dit gebied kunnen worden afgeleid.

⁵⁹ Bron: E. Christensen

2.4 Duitsland

Es gab Elterngenerationen, die wussten genau

Worin Erziehung zu bestehen habe.

Die hatten Konzepte - ich weiß bloß nicht, ob es die richtigen waren

Wir hingegen sind nicht autoritär

Wir sind auch nicht anti-autoritär

Wir wursteln uns so durch

(Axel Hacke, geciteerd door Dr. Christine Bergmann, minister voor Gezin, Senioren, Vrouwen en Jeugd op de conferentie rond de invoering van het recht op een geweldvrije opvoeding. Illustreert doel van de wetswijziging)

2.4.1 Wettelijke regelingen

In Duitsland is vrij recent, in 2000, een wettelijke regeling getroffen ten aanzien van het gebruik van geweld in de opvoeding. Bij de vormgeving van deze regeling heeft men van de ervaringen in het buitenland gebruik gemaakt.

Civielrechtelijk

Op 6 juli 2000 heeft de Bondsdag besloten om het gebruik van geweld in de opvoeding te verbannen. Dit is gebeurd door kinderen het recht op een geweldvrije opvoeding toe te kennen. Er is dan ook geen sprake van een verbod, wel wordt gesproken over de ontoelaatbaarheid van bepaald gedrag van opvoeders.

De wijziging is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, in §1631, regel 2. Dit is onderdeel van het Vierde Boek Familierecht. Paragraaf 1631 heet *Inhalt des Personensorgerechts* (inhoud van het Personen zorg recht). In deze regel stond voorheen: *Entwürdigende erziehungsmaßnahmen, insbesondere körperliche und seelische Mißhandlungen sind unzulässig* (vernederende opvoedingsmaatregelen, in het bijzonder fysieke en psychische mishandelingen, zijn ontoelaatbaar). Slaan werd hier bijvoorbeeld niet onder verstaan. Met het besluit van de Bondsdag is deze tekst gewijzigd in: *Kinder haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung. Körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen sind unzulässig*. In de nieuwe formulering is het recht op een geweldvrije opvoeding toegekend aan het kind en is daarnaast geëxpliciteerd dat onder het gebruik van geweld ook fysieke straf, waaronder slaan, en psychische kwetsingen verstaan wordt.

De wet is op 3 november 2000 in werking getreden.

Zoals gezegd betreft het een civielrechtelijke regeling, geen strafrechtelijke regeling. De regeling is positief geformuleerd als het recht van een kind.

De gehele tekst van paragraaf 1631 luidt:

1. Die Personensorge umfaßt insbesondere die Pflicht und das Recht, das Kind zu pflegen, zu erziehen, zu beaufsichtigen und seinen Aufenthalt zu bestimmen.
2. **Kinder haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung. Körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen sind unzulässig.**
3. Das Familiengericht hat die Eltern auf Antrag bei der Ausübung der Personensorge in geeigneten Fällen zu unterstützen.

De formulering is breed. Onder geweld wordt slaan verstaan, maar ook bijvoorbeeld een stevige duw, hard trekken, een oorvijg, aan het haar trekken en (een kind) vastbinden. De wet heeft betrekking op alle vormen van fysieke bestraffing, waaronder óók de lichte tik op de vingers wordt verstaan. Tevens wordt met de wetwijziging naast fysiek geweld ook het veroorzaken van psychische schade en andere vernederende maatregelen als onrechtmatig beschouwd. Onder psychische schade vallen alle handelingen die door het pijnlijke en minachtende karakter het kind kunnen verwonden. Hieronder vallen bijvoorbeeld situaties als het in verlegenheid brengen bij derden, het volledig ontbreken van empathie of extreme koelheid in de omgang met het kind⁶⁰.

In de wettekst wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen geweld door ouders/verzorgers enerzijds en beroepskrachten (zoals leerkrachten, leidsters kinderopvang) anderzijds. Het betreft hier het familierecht; de situatie binnen het gezin. Er wordt echter wel gesproken over het recht van het kind op een geweldvrije opvoeding, dit zou dus voor alle betrokkenen bij de opvoeding kunnen gelden.

Er is geen strafmaatregel verbonden aan het negeren van het recht op een geweldvrije opvoeding. Zoals hierna vermeld, zijn er wel zaken geregeld in het Wetboek van Strafrecht ten aanzien van het gebruik van geweld, maar door de gekozen formulering van de wettelijke regeling wordt niet verwacht dat ouders strafbaar gesteld zullen worden volgens sectie 223 van het Wetboek voor Strafrecht. De wijziging is gelegen in het ontvallen van de flexibiliteit: gebruik van geweld tegen kinderen kent geen enkele rechtvaardiging meer. Professor Bussmann, criminoloog en onderzoeksleider van de evaluatie van de wet, verwacht niet dat er ooit een aanklacht ingediend zal worden op basis van schending van het recht op een geweldvrije opvoeding. De tekst moet bijdragen aan een veranderend bewustzijn ten aanzien van het gebruik van geweld in de opvoeding. Door de landelijke werkgroep 'Huiselijk geweld' wordt wel gesteld dat er bij overtreding van het geweldverbod kindbeschermingsmaatregelen genomen kunnen worden, zoals geregeld in het BW, paragraaf 1666.

Het ministerie van Justitie was verantwoordelijk voor de invoering van het recht op een geweldvrije opvoeding. Het Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) was verantwoordelijk voor de campagne rond de wettelijke regeling. De gehele publiekscampagne werd gefinancierd door de centrale regering en geïmplementeerd door de deelstaten en de lokale overheid gezamenlijk. Op de opzet van de campagne wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4.3. Er is evaluatieonderzoek verricht onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en het BMFSFJ.

⁶⁰ Bron: K.D. Bussmann

Strafrechtelijk

In het Wetboek van Strafrecht zijn bepalingen met betrekking tot geweld tegen kinderen vastgelegd in verschillende secties. De meest belangrijke zijn:

- Sectie 170d: Schending van de zorgplicht. (In de praktijk worden verwaarloozingzaken echter niet aan de politie overgedragen, omdat deze zaken meestal niet vervolgd worden. Het wordt gezien als een sociaal probleem, niet als een misdaad.)
- Sectie 174: Seksueel misbruik van pupillen (kinderen tot 16 jaar). Elk seksueel contact met kinderen in een afhankelijke positie, inclusief residentiële zorg, scholen, psychotherapie et cetera, is verboden.
- Sectie 176: Seksueel misbruik van kinderen (kinderen tot aan 14 jaar). Er wordt nu, na wijzigingen in 1997 en 1998 onderscheid gemaakt tussen minder serieuze zaken (176), serieuze zaken (176a) en seksueel misbruik dat de dood veroorzaakt (176c).
- Sectie 223: Wie een ander persoon lichamelijk mishandelt of diens gezondheid schaadt, wordt met een vrijheidsstraf of met een geldstraf bestraft. De poging is strafbaar.

Gerelateerde wetgeving

In de *Federale grondwet* zijn twee artikelen opgenomen die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, te weten:

- Artikel 6, paragraaf 2, zin 1: 'De zorg en opvoeding van kinderen is een natuurlijk recht van ouders en een plicht die in eerste instantie op de ouders rust. De samenleving is er verantwoordelijk voor dat zij deze plicht uitvoeren'.
- Artikel twee, regel twee: 'Eenieder heeft het recht op leven en lichamelijke onschendbaarheid'.

De Kinder- en jeugdhulpverleningswet (*Kinder- und Jugendhilfegesetz*) is het achtste boek van het *Sozialgesetzbuch*. Hierin staat het wettelijk kader voor kindbescherming en dienstverlening aan kinderen en hun families beschreven, waaronder ook opvoedingsondersteuning valt. Om de implementatie van het in het Burgerlijk Wetboek opgenomen recht op een geweldvrije opvoeding te bevorderen, is ook deze kaderwetgeving aangepast. In hoofdstuk twee beschrijft de wet regels voor de 'ondersteuning van de opvoeding in het gezin'. Paragraaf 16, deel 1 stelt: 'Moeders, vaders en andere opvoedingsgerechtigden en jonge mensen dienen inspanningen (hulpaanbod) voor algemene bevordering van de opvoeding in het gezin aangeboden te krijgen. Deze dienen ertoe bij te dragen dat moeder, vader en andere opvoedingsgerechtigden hun opvoedingsverantwoordelijkheid beter kunnen dragen'. Hieraan is in 2000 de volgende zin toegevoegd: 'Zij dienen ook alternatieven te bieden, om conflictsituaties in de familie geweldloos op te lossen'. (*Sie sollen auch Wege aufzeigen, wie Konfliktsituationen in der Familie gewaltfrei gelöst werden können.*) 'Zij' slaat hier op de vormen van opvoedings- en gezinsondersteuning, die beschreven worden in deel 2 van paragraaf 16.

Er is tegelijk met paragraaf 1631 een wijziging doorgevoerd in het Burgerlijk Wetboek, paragraaf §1612 betreffende de (financiële) onderhoudsplicht. De wijziging heeft tot doel een financiële bijdrage gerelateerd aan het gezinsinkomen te geven om het bestaansminimum van het kind te garanderen. Het voorstel wordt mede als beslissingsaanbeveling bij het voorstel van het uitbannen van geweld in de opvoeding genoemd, echter de

twee regelingen zijn niet noodzakelijk afhankelijk van elkaar. De inhoudelijke argumentatie om deze verandering gelijktijdig te laten plaatsvinden is in de literatuur niet terug te vinden.

2.4.2 Achtergrond en doelstelling

Ontstaansgeschiedenis

In Duitsland is net als in vele andere landen een historische ontwikkeling te zien waarin steeds vaker een norm is gesteld op het gebruik van geweld. In de late negentiende eeuw werd wetgeving ingesteld tegen het recht van mannen om hun vrouw en dienstbodes te slaan. Het recht van ouders om fysieke straf te gebruiken tegen kinderen werd echter bevestigd. In de jaren '70 ontstaat er discussie over de toelaatbaarheid van toepassing van geweld in de opvoeding. In deze periode wordt het gebruik van fysieke straf op school en in residentiële voorzieningen verboden. Deze wetgeving wordt op het niveau van de *Länder* (deelstaten) vastgelegd. De discussie leidt uiteindelijk in 1980 tot een eerste regulering van opvoedingsmethoden door ouders in het Burgerlijk Wetboek. Er wordt een civielrechtelijk verbod op vernederende opvoedingsmethoden opgenomen. Ouders dienen rekening te houden met de kinderen. Echter, fysiek straffen behoorde nog niet tot dit verbod. SPD en Bündnis 90/Die Grünen doen vanaf 1992 voorstellen in de Duitse Bondsdag voor een civielrechtelijk verbod op het gebruik van geweld als opvoedingsmiddel⁶¹. In 1988 werd een amendement aan het Burgerlijk Wetboek toegevoegd waarin fysieke en psychologisch misbruik ontoelaatbaar werd geacht. Dit is de 'oude tekst' van paragraaf 1631 die in paragraaf 2.4.1 is geciteerd. Bij de regeringwisseling in 1998 hebben de SPD en Bündnis 90/Die Grünen in hun regeerakkoord bij de coalitievorming opgenomen dat zij het recht van kinderen op een geweldvrije opvoeding zouden vastleggen⁶². In 2000 is dit gerealiseerd en heeft men het recht van kinderen op een geweldvrije opvoeding aan paragraaf 1631 toegevoegd. Met deze verandering is het gewoonterrecht van ouders om hun kind te slaan ondubbelzinnig afgeschaft.

Doel van de wettelijke regeling

De formele doelstellingen die de Duitse overheid voor ogen heeft met invoering van de wettelijke regeling zijn⁶³:

1. Men wil kinderen dezelfde wettelijke bescherming geven als volwassenen, zoals ook in de grondwet staat genoemd. Artikel twee, regel twee van de Grondwet luidt: *Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.*
2. Het veranderen van de publieke houding: alle vormen van geweld tegen kinderen moeten door de bevolking als onacceptabel worden geacht. Het vastgestelde recht op een geweldvrije opvoeding moet een wezenlijke bijdrage leveren aan de preventie van geweld en het mogelijk doorbreken van de 'geweldscyclus'. De wetgever hoopt dat iedereen de intentie van de wet in alledaags handelen zal omzetten, maar is zich ervan bewust dat dit niet kan worden afgedwongen. Het doel is derhalve, naast het versterken van de

⁶¹ Zie: Druksache 12/4024, 12/6783, 13/3341, 13/8558, 13/8570

⁶² Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 1998, pagina 31 en 34-35

⁶³ Bron: M. Dwertmann

rechtspositie van het kind, een bewustzijnsverandering teweeg te brengen, zonder de ouders te dreigen met strafrechtelijke sancties.

3. Het reduceren van kindermishandeling. Dit beoogt men te bereiken door professionals instrumenten te geven om met meer zekerheid families te identificeren waar kinderen mogelijk in een risicosituatie verkeren en hen hulp te verschaffen voordat mishandeling plaatsvindt of verergert.

In het campagnemateriaal van het BMFSFJ wordt expliciet genoemd dat het niet de bedoeling is om meer controle op ouders uit te oefenen of straf of ontheffing van de ouderlijke zorg na te streven. Het doel is juist om hulp te bieden aan de kinderen, jeugdigen en ouders. In de woorden van Dr. Christine Bergmann, minister van BMFSFJ: 'Kinderen leren in het gezin de regels van het samenleven. Hiermee doelen we op gemeenschappelijke waarden, zoals wederzijds respect en eerbied. We willen een brede maatschappelijke consensus over een nieuw opvoedideaal zonder geweld. Het moet duidelijk zijn dat hulpeloosheid of frustratie geen redenen zijn om kinderen te slaan. Als kinderen in het gezin leren met conflictsituaties geweldloos om te gaan, dan zullen zij ook eerder proberen om onenigheid op het schoolplein verbaal op te lossen'.

Argumenten voor de wettelijke regeling

Ook in Duitsland zijn verschillende argumenten genoemd die ten grondslag liggen aan de wettelijke regeling.

- In Europees verband is er een toenemende consensus dat het gebruik van geweld tegen kinderen onacceptabel is. Duitsland wil leren van landen die een verbod hebben ingevoerd. Tevens wil het navolging geven aan het IVRK, artikel 19.
- De overheid achtte het nodig om de nog wijdverspreide gewoonte van gebruik van opvoedingsgeweld tegen te gaan, omdat uit onderzoek blijkt dat slachtoffers van opvoedingsgeweld een grotere kans maken om zelf op latere leeftijd geweld te gebruiken. 'Daarom moet zo duidelijk mogelijk gemaakt worden dat geweld geen gepast opvoedingsmiddel is'⁶⁴. Zorgen rond de toenemende hoeveelheid jeugdcriminaliteit en de gewelddadige houding van jeugdigen, versterkt deze argumentatie. Een verbod op slaan wordt gezien als een middel om het tij te keren op de lange termijn.
- Ook onderzoekers menen dat een verbod op opvoedingsgeweld andere vormen van geweld kan voorkomen. In 1999 werd een onderzoek gepubliceerd waaruit een duidelijke relatie bleek tussen het ervaren van fysieke straffen vóór de leeftijd van twaalf jaar en later gewelddadig gedrag (Enzmann, Pfeiffer en Wetzels 1999). Een opmerkelijke ontdekking was dat de scores van actieve deelname aan criminaliteit en geweldsdaden systematisch toenamen met de frequentie en intensiteit van fysieke straffen die de jongeren hadden ondergaan voor hun twaalfde jaar. Deze relatie geldt zowel voor kinderen die slachtoffer zijn geweest, als voor kinderen die toeschouwer zijn geweest van geweld.
- Een groep van parlementsleden waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn, de *KinderKommission*, heeft een brede groep deskundigen (waaronder o.a. een opvoedingswetenschapper, directeur van de kinderbescherming, lid van de jeugdraad,

⁶⁴ Bron: M. Dwertmann

criminologisch onderzoeker en een voorzitter van een *jugendamt*) geraadpleegd. Op grond van deze raadpleging concludeerden zij dat wetsverandering nodig is.

- De formulering van kinderen als dragers van grondrechten is een politieke keuze geweest: 'Kinderen worden terecht niet meer als objecten van opvoedingsmaatregelen gezien, maar als dragers van grondrechten' volgens gedeputeerde Deligöz van Bündnis 90/Die Grünen (Bösche, *in press*, p.5). De liberale FDP benadrukte het belang van de signaalwerking die van het in het BW verankerde recht op een geweldvrije opvoeding uitgaat. Ook al verandert het niet meteen het dagelijks leven in gezinnen, op den duur kan het wel tot een veranderde instelling van de betrokkenen leiden.
- Zoals reeds geschetst is in Duitsland een trend te zien, waaruit een veranderend denken over opvoeding en geweld blijkt. Deze trend wordt ook in de wetgeving weerspiegeld (zie 'Ontstaansgeschiedenis' aan het begin van deze paragraaf). In 2000 ontstond, mede op basis van de eerdergenoemde wetenschappelijke inzichten, vervolgens ruimte om de nieuwe wetswijziging door te voeren. Er was geen serieuze oppositie bij de invoering van de wet. Wel lieten opiniepeilingen vooraf een grote publieke tegenstand tegen een wettelijke regeling zien. Het ging om de zorg dat ouders als crimineel benaderd zouden worden, niet om het feit dat ouders achter gewelddadige opvoedingsmethoden zouden staan.

2.4.3 Randvoorwaardelijke acties

Jeugdhulpverleners, mensen die werkzaam zijn op het gebied van kinderrechten en andere professionals hebben enige tijd lobby gevoerd voor de invoering van het recht op een geweldvrije opvoeding voor kinderen. Hierbij is ook de slogan: *Hilfe statt Gewalt*, gebruikt (hulp in plaats van geweld). Hiermee werd wellicht de toon gezet dat de wetswijziging ging om een attitudeverandering.

Voorlichtingscampagnes

Ter voorbereiding op de invoering van de wet heeft het BMFSFJ een conferentie voor alle ambtenaren en betrokkenen georganiseerd in maart 2000. De boodschap was dat deze wetswijziging een verandering teweeg moet brengen.

Bij invoering van de wetswijziging is een grootschalige campagne gevoerd. Door verschillende respondenten is aangegeven dat het voeren van een campagne noodzakelijk is bij deze wetswijziging, om het beoogde doel van de wet, namelijk een mentaliteits- of houdingsverandering, te kunnen bereiken. 'Je kunt geen gedrag veranderen door een wet in te voeren. Je moet het denken van mensen veranderen'⁶⁵. De landelijke overheid heeft in samenwerking met de NGO's een publiekscampagne gevoerd voor zowel ouders als professionals. De leuze van de campagne was: *Mehr Respekt vor Kindern*. Deze campagne vond plaats van 19 september 2000 tot eind 2001. Het doel van de campagne was om ouders op gepaste wijze gevoelig te maken voor mogelijkheden om hun kinderen zonder geweld en met respect en zorg op te voeden. Het uitgangspunt was om ouders te sterken in hun opvoedingscompetentie en te stimuleren dat zij naar alternatieven voor het gebruik van

⁶⁵ Bron: W. Meincke

opvoedingsgeweld zoeken. In de campagne is het creëren van openheid een centraal aspect, om criminalisering van ouders en taboevorming rond slaan te voorkomen.

De campagne was tweeledig, bestaande uit een 'multimediaal dak met een fundering van praktijkprojecten en lokale acties'⁶⁶. Het eerste deel was *nationaal* en bestond uit posters, advertenties en televisiespotjes. Om de campagne meer bekendheid te geven zijn prominente Duitsers, waaronder de minister van Familie, Ouderen, Vrouwen en Jeugd, aangesteld als ambassadeurs voor een niet-gewelddadige opvoeding. In een voorlichtingsbrochure zijn onder andere de volgende onderdelen opgenomen: een interview met de minister, positieve citaten over de wet van prominente Duitsers die kinderen hebben en deskundigen aan het woord. Alle (pro-geweld) vooroordelen worden op een rij gezet en een professional weerlegt deze. Voorbeelden hiervan zijn: 'Wie niet horen wil, moet maar voelen'; 'Een draai om de oren heeft nog nooit iemand kwaad gedaan'; 'Wie hulp zoekt, heeft in zijn opvoeding gefaald'. Ook wordt een rij van zes 'kattelbelletjes voor echt partnerschap tussen ouders en kinderen' beschreven, alsmede hoe ouders gebruik kunnen maken van extra hulp.

Het tweede deel bestond uit ongeveer 500 lokale projecten en gemeenschapsinitiatieven (*Vor-Ort-Aktionen*) in 36 Duitse steden en regio's. In deze projecten werden ouders en de bij de opvoeding betrokken organisaties en instanties gemotiveerd tot een dialoog over opvoedingsvragen. Deze opzet is gekozen vanuit de overtuiging dat de directe betrokkenheid van ouders in een actief discussieproces de beste manier is om de met de wet beoogde mentaliteitsverandering te bereiken. Door middel van dit deel van de campagne werden de activiteiten aan de basis gedragen en voldeden ze in al hun facetten aan de lokale randvoorwaarden. Op deze wijze droeg de campagne ook bij aan de lokale netwerkontwikkeling en werd het lokale ondersteunings- en hulpverleningsaanbod in zijn centrale rol versterkt. Ten slotte zijn er projecten ontwikkeld voor speciale doelgroepen zoals allochtonen.

Doordat een groot deel van de uitvoering bij de deelstaten lag, zijn de lokale campagnes ook op verschillende manieren gevoerd. Voorbeelden zijn publieksevenementen, workshops, cursussen in oudereducatie en podiumdiscussies. Het ministerie heeft een publicatie uitgegeven van alle initiatieven die op lokaal niveau zijn uitgevoerd. Tot de meest succesvolle lokale campagnes behoort een *Back-Pfeifen-verbot* (*Backpfeife* = oorvijs), waarmee een bakkerij voor de campagne werft. Het zijn gebakken koeken in de vorm van een pijp met de volgende tekst op de verpakking: 'dit is de enige acceptabele vorm'. Goede voorbeelden zijn ook een musical over geweldvrije opvoeding en schooltassen voor ouders, gevuld met informatiemateriaal voor een geweldvrije opvoeding, aangeboden door een consultatiebureau.

De campagne heeft ruim een jaar geduurd en heeft in zijn geheel 2,5 miljoen euro gekost. Alle bij de campagne betrokken professionals waren tevreden over de campagne (een kwart was zeer tevreden over de campagne en tweederde was tevreden over haar eigen acties)⁶⁷. Volgens evaluatieonderzoek heeft de campagne 25 tot 30% van de ouders bereikt (Bussmann 2002). Na analyse wordt geconcludeerd dat dit matige bereik lag aan een te weinig prominente aanwezigheid in de media. Bussmann beoordeelt het bereik als matig in

⁶⁶ BMFSFJ, Dokumentation, Kampagne *Mehr Respekt vor Kindern* 2000 bis 2002

⁶⁷ BMFSFJ, Dokumentation, Kampagne *Mehr Respekt vor Kindern* 2000 bis 2002, p. 42

vergelijking met de Zweedse campagne, waarbij na één jaar na de campagne 99% bereik is gemeten. Een bereik van een kwart tot eenderde van de ouders is een aantal dat volgens Bussmann niet snel een publieke houdingsverandering teweeg kan brengen. De campagne heeft door de gemeenschapsinitiatieven op het lokale niveau naar verwachting wel een langere uitwerking.

In 2001 heeft het AKSB (*Federführung der Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke*), samen met een aantal andere NGO's een project opgezet onder de naam: *Familie und Gewalt. Menschen würdig erziehen!* Het project heeft de betekenis van de wetswijziging voor professionals in de gezins- en jeugdhulpverlening nader belicht. Door middel van discussie heeft zij vragen behandeld rond onder andere de verhouding tussen familie en staat, democratische grondwaarden in de opvoeding, doelen en maatregelen om tot een kindvriendelijke politiek te komen in alle deelstaten, en mogelijkheden ter versterking van samenlevingsactiviteiten ter preventie van geweld in de familie. Op dit moment wordt gewerkt aan een evaluatierapport dat naar verwachting in mei 2003 zal verschijnen. Er is onder andere een model ontwikkeld voor professionals ter ondersteuning van ouders. Dit is een vier en een halve dag durend seminar voor ouders en hun kinderen (Praxismodelle AKSB 2002).

Flankerend beleid

In het midden van de jaren zeventig is in de verschillende deelstaten (Länder) reeds wetgeving van kracht geworden waarin het gebruik van fysieke straffen in scholen en residentiële instellingen verboden wordt. Duitsland kent een federale structuur met zestien relatief autonome Länder. Het Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) is verantwoordelijk voor het jeugd- en gezinsbeleid. Zij gaat over de kaderwetgeving van de *Kinder- und Jugendhilfegesetz*. In deze wetgeving zijn zowel de kindbeschermingsmaatregelen als de ondersteuningsmaatregelen voor kinderen en hun families opgenomen. De kaderwetgeving wordt nader ingevuld met uitvoeringswetten op deelstaatniveau. De verschillende Länder hebben ministeries die zo verantwoordelijk zijn voor het reguleren van voorzieningen. De praktijk hiervan verschilt per deelstaat. In elke regio of grote stad is een *Jugendamt*. Deze zijn, op gemeentelijk niveau, verantwoordelijk voor de uitvoering van het jeugd- en jongerenwerk en de jeugdzorg en verschaffen dus de voorzieningen. Tevens zijn allerlei beslissingen aan de *Jugendämter* toevertrouwd. Door de grote verschillen in beleid is het helaas vrijwel onmogelijk om data te verzamelen of het ondersteuningsaanbod en resultaten daarvan te evalueren.

In de kinder- en jeugdhulpverleningswet is ook een aanpassing doorgevoerd in verband met het recht van kinderen op een geweldvrije opvoeding (zie: gerelateerde wetgeving). Zoals beschreven is in de kinder- en jeugdhulpverleningswet ook het ondersteuningsaanbod voor ouders geregeld. Via de *Jugendämter* wordt een deel hiervan gecoördineerd. In het reguliere ondersteuningsaanbod heeft het toepassen van alternatieven voor geweld als opvoedingsmiddel een plek gekregen.

Hét kindbeschermingsinstituut in Duitsland is de *Kinderschutzbund*. Twaalf landelijke *Kinderschutz Zentren* zijn hierbij aangesloten. Tevens is de *Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz Zentren* actief in het verschaffen van preventief ondersteuningsaanbod. Er is

gepoogd in het bestaande aanbod het thema geweld in te voeren. De opvoedingsondersteuning die gratis geboden wordt bestaat uit:

- Een telefonisch hulpdienst voor opvoedkundige vragen.
- Zesenvestig ouderbrieven. Deze bevatten een ontwikkelingsdagboek vanaf de geboorte tot aan het achtste levensjaar van het kind. Tot het vijfde levensjaar ontvangen jonge ouders de brieven maandelijks. Hiermee wordt begrip voor het kind bevorderd en er wordt vroegtijdig gewezen op mogelijke crisismomenten. Tevens zijn er een aantal brieven over specifieke thema's, zoals seksueel misbruik.
- Individueel advies, groepstherapie (waarin geweld bespreekbaar wordt gemaakt en waarin naar nieuwe alternatieven wordt gezocht), en gezinstherapie (gericht op opbouwen van de vertrouwensband).

De *Deutsche Kinderschutzbund* heeft tevens een oudercursus uitgegeven in de vorm van een boekje waarin manieren worden beschreven voor een geweldvrije opvoeding, getiteld: *Starke Eltern, starke Kinder*.

In *Familienbildungsstätten* (vormingswerk voor gezins- en huishoudelijke zaken) worden ten slotte uit preventief oogpunt allerlei cursussen aan ouders aangeboden. Deze cursussen spelen veelal in op het thema geweldvrije opvoeding.

2.4.4 Informatie over effecten

In opdracht van het BMFSFJ en het ministerie van Justitie heeft een team onder leiding van criminoloog prof. dr. Kai-D. Bussmann van de Martin-Luther Universität in Halle-Wittenberg, evaluatief onderzoek verricht naar het effect van de wetgeving. Het onderzoek is in december 2002 afgerond⁶⁸. Door middel van een pre-postonderzoeksontwerp is het mogelijk geweest vergelijkingen te maken tussen de situatie voor en na de wetsherziening. Het onderzoek omvat drie onderdelen:

1. Het ouderonderzoek. In de herfst van 2001 is een representatieve steekproef van 3000 ouders met kinderen onder de 18 jaar geïnterviewd. De resultaten zijn vergeleken met eerdere ouderstudies uit 1994 en 1996.
2. Het jeugdonderzoek. In het voorjaar van 2002 zijn 2000 kinderen en jongeren uit heel Duitsland in de leeftijd van 12 tot 18 jaar geïnterviewd. De resultaten zijn vergeleken met het jeugdonderzoek van 1992.
3. Het expertonderzoek. Eind 2001 is een steekproef van hulpverleningsorganisaties schriftelijk bevestigd. Daarnaast zijn 30 vertegenwoordigers van relevante instellingen uitgebreid geïnterviewd.

Uit het onderzoek blijkt dat het wettelijk verbod geaccepteerd wordt bij een overgrote meerderheid van de bevolking. In het bijzonder is het gevoel voor wat wettig en onwettig is met betrekking tot fysiek straffen significant toe genomen (Bussmann 2002). Tevens blijkt dat er een drastische teruggang is van geweld in de opvoeding in de afgelopen tien jaar.

⁶⁸ De volledige publicatie is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. De informatie is gebaseerd op losse artikelen en lezingen, een eerste samenvatting gepubliceerd door de ministeries van Justitie en BMFSFJ en e-mailcontact met de onderzoeker. De resultaten van het jeugdonderzoek betreffen tussentijdse gegevens.

Geconcludeerd kan echter ook worden dat er binnen een jaar na invoering van het recht op een geweldvrije opvoeding nog geen duidelijke afname zichtbaar is van het geweld als gevolg van de wetswijziging. Dit was ook niet te verwachten volgens de onderzoekers. De wettelijke regeling heeft wel een bewezen invloed op de volgende drie dimensies:

- een toename van gevoeligheid voor wat (on)wettig is en bewustzijn hiervan;
- perceptie en definitie van opvoedkundige maatregelen als geweld;
- vaker voorkomende referentie naar wettelijke regelingen in de gezinscommunicatie.

De onderzoekers benadrukken dat het belang van wetgeving als middel in de communicatie vaak wordt onderschat. Het verandert de horizon of het referentiepunt van de perceptie. Dit heeft ook consequenties op het niveau van houding en communicatie. De mensen die op de hoogte zijn van de wet ontwikkelen een toenemend bewustzijn met betrekking tot de wet. Het probleem in Duitsland is echter dat nog relatief weinig mensen op de hoogte zijn van de wetswijziging. Van de onderzochte ouders is 29 procent bekend met de campagne en ongeveer evenveel ouders kennen de nieuwe wet.

Effecten op attitude

Uit het onderzoek blijkt dat ouders vandaag de dag minder uit pedagogische overtuiging slaan dan vroeger, maar meer uit hulpeloosheid en controleverlies. Voorts blijkt dat het gebruik van geweld als disciplineringsmiddel 'uit' is: bijna 90% van de ouders streeft een geweldvrije opvoeding na. Geweldloosheid is het ideaal. Ook ouders die hard en vaak slaan wijzen geweld in dezelfde mate af als de rest van de respondenten.

In het onderzoek onder jongeren is een verandering gemeten in de laatste tien jaar. In 1992 werd een draai om de oren in normatief opzicht normaal gevonden; 90% van de jongeren keurde lichte fysieke straffen goed. Nu vindt minder dan eenderde van de jongeren een draai om de oren 'okay'. De relatie met de wetswijziging is echter niet helder.

Een effect dat wel door de wetswijziging is veroorzaakt, of misschien vooral door de campagne erover, is de ideevorming over het gebruik van geweld als opvoedingsmiddel. Er is gekeken naar het verschil tussen ouders die wel en ouders die niet op de hoogte zijn van de wetswijziging. Als belangrijkste effect van de wetswijziging wordt genoemd dat er een toegenomen gevoel bij ouders is voor wat wel en wat niet toelaatbaar c.q. wettig is. Wat men binnen het concept geweld definieert, is datgene wat wettelijk verboden is. Het leidt tot een verandering van referentiepunten en tot een striktere definitie van geweld. Het gebruik van geweld vraagt nu om sterke verantwoording.

Er is ook een significant verschil gevonden bij de ouders die op de hoogte zijn van de wetswijziging voor wat betreft de gesprekken in het gezin. Gesprekken gaan vaker over fysieke straffen en de wettelijke grenzen. Dit effect is er niet bij de mensen die met de campagne niet bereikt zijn.

De onderzoekers maken de volgende kanttekening bij de onderzoeksresultaten. In Duitsland was er een langdurig maatschappelijk debat over de wetsherziening. De huidige wettekst is de tweede wetsherziening binnen drie jaar. In 1998 is namelijk in het burgerlijk wetboek een verbod op fysieke en psychische kindermishandeling ingevoerd. Daarna zijn er een aantal wetswijzigingen voorgesteld die niet door het parlement zijn geaccepteerd. Vervolgens is in 2000 het recht op een geweldloze opvoeding geregeld. De gevonden verschillen kunnen - deels - verklaard worden door dit maatschappelijke debat.

Effecten op het gebruik van fysieke straffen

In de laatste tien jaar is er een flinke teruggang in het gebruik van geweld in de opvoeding gemeten. Zo zijn zware fysieke straffen in tien jaar tijd met bijna 30% afgenomen. Het gebruik van lichte fysieke straffen, zoals een 'oorvijg', is met ongeveer 10% gedaald. Volgens de antwoorden van ouders wordt 58% van de kinderen nog licht fysiek gestraft; volgens de antwoorden van de kinderen is dit 69%. Deze afname wordt niet met een duidelijke toename van andere vormen van straffen gecompenseerd. Ondanks deze afname ervaart nog 16% van de jongeren een gewelddadige opvoeding.

De onderzoekers vinden het nog te vroeg om te concluderen dat er minder geweld wordt gebruikt in de opvoeding als gevolg van de wetwijziging. In zijn algemeenheid wordt als belangrijke invloedsfactor op de verandering van gedrag het toegenomen opleidingsniveau, in het bijzonder voor vrouwen, gevonden. Daarnaast laten veel internationale studies een afname van geweld en een toename van antigewelddadige houdingen zien, los van wettelijke hervorming.

Effecten op kindermishandeling

Ten aanzien van zware vormen van lijfstraffen is, zoals hierboven beschreven, in tien jaar tijd een grote afname geconstateerd. Met zware lijfstraffen wordt bedoeld op onder andere een flink pak slaag of stokslagen. Over een effect van de wetgeving op cijfers met betrekking tot seksuele, psychische of andere vormen van kindermishandeling zijn nog geen gegevens bekend. Hiervoor is de wetwijziging te recent.

Uit het eerder aangehaalde onderzoek van Pfeiffer en Wetzels (1999), dat uitgevoerd is vóór de wetwijziging, blijkt uit interviews met 14- en 15-jarigen, dat ongeveer de helft ervaring had met fysieke straffen. 43% van deze jongeren stelde dat zij nooit geslagen waren en 47% dat zij af en toe of regelmatig geslagen werden. Van deze jongeren deed 10% melding van straffen die beschouwd kunnen worden als mishandeling.

Sinds de wetwijziging is er wel een toename gemeten in het aantal advies- en hulpvragen. Er is tevens sprake van een toename in het aantal meldingen door volwassenen van lichamelijk geweld bij kinderen. Opvallend is ten slotte dat het aantal meldingen door kinderen zelf enorm gestegen is, met 44,6%.

2.5 Discussie in Engeland

Onlangs heeft het Verenigd Koninkrijk, ondanks internationale druk, na een uitgebreid consultatieproces in de vier landen, besloten om het recht van ouders om hun kinderen lichamelijke straf, dat wil zeggen 'redelijke kastijding', toe te dienen niet af te schaffen. Tevens is besloten om het gebruik van fysieke straf niet civielrechtelijk te verbieden. In deze paragraaf brengen wij de argumenten die aan dit besluit ten grondslag lagen in kaart. De paragraaf wijkt vanwege een afwijkende inhoud, ook qua opzet af van de voorgaande paragrafen. Na een beknopte beschrijving van de historische ontwikkelingen en de huidige (juridische) situatie, gaan wij in op de consultatie en de argumenten die tot genoemd besluit hebben geleid. Ten slotte besteden wij aandacht aan tegengeluiden vanuit de NGO's, die vóór een wetswijziging zijn.

Het Verenigd Koninkrijk kent een gecentraliseerde overheid. Er is echter wel sprake van een 'devolutie' van bevoegdheden naar Schotland, Wales en Noord-Ierland voor onder andere wetgeving en beleid ten aanzien van jeugdigen. Het beleid en de wet- en regelgeving van het Verenigd Koninkrijk is geheel van toepassing op Engeland. In onderstaande beschrijving is het Verenigd Koninkrijk onderwerp van studie. Voor wat betreft de consultatie hebben we het toegespitst op Engeland.

2.5.1 Juridische ontwikkelingen

Het gebruik van straf door ouders

In het Verenigd Koninkrijk is het recht van ouders om hun kinderen straf toe te dienen bij wet vastgelegd. Volgens een rechterlijke uitspraak uit 1860 is 'redelijke kastijding' van kinderen door hun ouders toegestaan, mits een dergelijke straf 'gematigd en redelijk is' (Department of Health 2000). In de kinder- en jeugdwet van 1933 werd dit gewoonterecht vastgelegd. Sectie 1(7) van deze wet verdedigt het recht van elke ouder, leraar of ander persoon die rechtmatig voor het kind zorgt om straf toe te dienen: *Nothing in this section shall be construed as affecting the right of any parent, teacher or other person having the lawful control or charge of a child to administer punishment to him*. Hieronder valt iedereen die namens de ouders voor de kinderen zorgt, met uitzondering van scholen, peuterspeelzalen, kindertehuizen en in pleegzorginstellingen. Private pleegzorg en bijvoorbeeld de oppas, de nanny of gastouder vallen hier wel onder.

Op basis van gezinsonderzoek is bekend dat in de jaren negentig ruim een derde van de kinderen zware straf kreeg⁶⁹. Een kwart van de kinderen werd geslagen met voorwerpen. Dezelfde onderzoekers registreerden dat driekwart van de moeders kinderen in het eerste levensjaar heeft geslagen. Eén op de zeven moeders deed dit redelijk hard (Newell 2002).

Ontwikkeling van gerelateerde wetgeving

⁶⁹ Zware straffen zijn straffen die bedoeld waren, danwel de potentie hadden, om daadwerkelijk fysieke en/of psychologische verwondingen of schade bij het kind te veroorzaken.

Het gebruik van fysieke straffen door professionele opvoeders is lange tijd gebruikelijk geweest en wettelijk toegestaan. In 1986 is het toedienen van fysieke straffen in het publieke onderwijs afgeschaft⁷⁰. Deze wetgeving is van toepassing op Engeland en Wales. Vergelijkbare wetgeving is in werking getreden in Schotland en Noord-Ierland. Vervolgens werd in 1989 in de uitvoeringsregelingen van de kindwet fysiek straffen verboden voor lokale autoriteiten en kindertehuizen, zowel publiek als particulier. In 1991 werd dit ook voor publieke pleegzorg van toepassing. In 1998 werd in de raamwet voor scholen de afschaffing van fysieke straffen uitgebreid voor alle scholen en peuterspeelzalen, waarbij ook 'redelijkheid' niet meer als verdediging mag gelden. In dat jaar verweet het Europese hof het Verenigd Koninkrijk niet genoeg bescherming te bieden aan kinderen (zie: 'Internationale invloeden'). In reactie hierop is in 2000 een consultatie uitgevoerd (zie par. 2.5.2). Vervolgens heeft Schotland een toevoeging aan de wet opgenomen die het slaan van kinderen met een stok, schoen of riem verbiedt. Slaan tegen het hoofd, de oren of de ogen zijn toen ook verboden. Overige fysieke bestraffing is niet verboden, dit blijft een privézaak van ouders.

In oktober 2000 is de mensenrechten wet (*Human Rights Law*) van kracht geworden. Dit betekent dat alle primaire en secundaire wetgeving geïnterpreteerd moet worden op een manier die overeenkomt met de verdragsrechten waar de wet betrekking op heeft. Dit betreft ook het Europese verdrag inzake de Rechten van de Mens. In 2001 zijn standaardrichtlijnen voor alle vormen van kinderopvang opgesteld. Hierin staat dat fysieke straffen, inclusief schudden, niet gebruikt dienen te worden. De richtlijnen maken echter een uitzondering voor de oppas aan huis indien de ouders daar toestemming toe gegeven hebben⁷¹. De landelijke beroepsvereniging voor *childminders*⁷² staat haar leden echter niet toe fysieke straffen toe te passen. In 2002 heeft Wales fysiek straffen verboden in alle vormen van dagzorg en is in het Lagerhuis een motie ingediend voor wetswijziging om de bescherming van kinderen tegen fysieke straffen meer serieus te nemen.

Internationale invloeden

Uitspraak Europese Hof

Het debat rond het al dan niet wijzigen van de wet is sterk beïnvloed door een uitspraak van het Europese Hof. Eind 1998 stelde het Europese Hof de overheid van het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk in de zaak 'A vs UK'⁷³. De zaak betrof de rechtspraak ten aanzien van een jongen die herhaaldelijk door zijn stiefvader werd geslagen met een riet. De rechtbank in het Verenigd Koninkrijk sprak de stiefvader vrij op basis van de verdediging van 'redelijke kastijding'. Deze uitspraak is voorgelegd aan het Europese Hof. De uitspraak van het Europese Hof luidde dat de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk onvoldoende bescherming biedt aan kinderen: *In the court's view the law did not provide adequate protection to the applicant against treatment or punishment contrary to article 3*⁷⁴.

⁷⁰ Onderwijswet 2, sectie 47

⁷¹ In het Engels wordt de term *childminders* gebruikt. Hieronder kunnen we de oppas aan huis, gastouderopvang, au-pair en andere vormen van oppas verstaan.

⁷² *National Childminding Association*

⁷³ EHRM 23 september 1998 (A vs United Kingdom), applicatie nummer 00025599/94

⁷⁴ Artikel 3 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens: 'Niemand zal onderworpen

In de uitspraak werd gesteld dat een slechte behandeling een minimale ernst moet hebben om buiten het bereik van artikel 3 te vallen. De beoordeling van dit minimum is relatief. Het hangt af van: de aard en context van de betreffende bestraffing, de duur, de fysieke en mentale effecten, en in sommige gevallen de sexe, de leeftijd en de gezondheidstoestand van het slachtoffer.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft het Verenigd Koninkrijk ingestemd met een wijziging van de wet. Het Europese Comité van Ministers ziet toe op uitvoering van de uitspraak. Haar oordeel met betrekking tot de uitvoering van de uitspraak is nog in ontwikkeling.

De VN-Commissie inzake de Rechten van het Kind

Op 4 oktober 2002 is de rapportage van het Verenigd Koninkrijk aan de Commissie inzake de rechten van het kind in Genève behandeld. De Commissie stelde daarbij het volgende: *In light of its previous recommendation, the Committee deeply regrets that the State party persists in retaining the defence of 'reasonable chastisement' and has taken no significant action towards prohibiting all corporal punishment of children in the family. The Committee is of the opinion that governmental proposals to limit rather than to remove the 'reasonable chastisement' defence do not comply with the principles and provisions of the Convention and the aforementioned recommendations, particularly since they constitute a serious violation of the dignity of the child. [see similar observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.79, par.36]. Moreover, they suggest that some forms of corporal punishment are acceptable and therefore undermine educational measures to promote positive and non-violent discipline*⁷⁵.

De Commissie raadde het Verenigd Koninkrijk aan dat zij: *with urgency adopt legislation throughout the State party to remove the 'reasonable chastisement' defence and prohibit all corporal punishment in the family and in any other contexts not covered by existing legislation.*

2.5.2 Consultatie

De opzet

Om navolging te geven aan de uitspraak van het Europese Hof uit 1998 is in 2000 een grootscheepse consultatie uitgevoerd in de vier landen van het Verenigd Koninkrijk. Het doel van de consultatie was tweeledig:

1. Onderzoeken waar de grens ligt tussen acceptabele en niet-acceptabele vormen van fysiek straffen van kinderen binnen het gezin.
2. Het verzamelen van ideeën en suggesties over hoe dit in wetgeving vastgelegd kan worden.

De Engelse consultatie werd tussen januari en mei 2000 uitgevoerd door het ministerie van Volksgezondheid.

worden aan marteling of aan inhumane of vernederende behandeling of straf'.

⁷⁵ Committee on the Rights of the Child, CRC/C/15/Add.188. *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: United Kingdom of Great Britain & Northern Ireland 2002*

Omdat het een gevoelig onderwerp met betrekking tot het gezinsleven betreft, achtte de overheid het van groot belang dat de wet door het publiek wordt geaccepteerd. Daarom heeft zij met behulp van het nationaal bureau voor statistiek (ONS), in 1998 ter voorbereiding op de consultatie een opiniepeiling uitgevoerd onder de bevolking. Van de respondenten was 88% van mening dat het soms nodig is om een ondeugend kind te slaan, terwijl 8% het daar niet mee eens is. Uit deze onderzoeksresultaten wordt geconcludeerd dat de publieke opinie het recht van ouders om fysieke straf te gebruiken, onderschrijft.

Ten behoeve van de consultatie heeft de overheid een document opgesteld, getiteld *Protecting children, Supporting parents*. Iedere burger van Engeland werd uitgenodigd om op dit document te reageren. Het consultatiedocument is onder meer verspreid onder individuele leden van de samenleving, vrijwilligersorganisaties, lokale welzijnsautoriteiten, onderwijsorganisaties en leerkrachten, organisaties en professionals uit de gezondheidszorg, juridische organisaties en professionals, religieuze organisaties, voogdij-instellingen en regionale kinderbeschermingsraden. Het document is niet voorgelegd aan kinderen. In het consultatiedocument stelt de overheid, in navolging van de uitspraak van het Europese Hof, voor dat bij de afweging of een fysieke straf wel of niet redelijk is, de rechter altijd rekening dient te houden met de volgende factoren:

- de aard en context van de bestraffing;
- de duur;
- de fysieke en mentale effecten;
- en - in sommige gevallen - de sexe, de leeftijd en de gezondheidstoestand van het slachtoffer.

Daarnaast werd de respondenten gevraagd om ook de volgende drie opties voor verandering te overwegen:

1. een nadere uitwerking van de hierboven genoemde factoren;
2. het gebruik van de verdediging van 'redelijkheid' alleen voor minder ernstige aanklachten behouden;
3. een verheldering (en mogelijk een beperking) van wie de verdediging van 'redelijkheid' mag gebruiken.

Opvallend is dat in het consultatiedocument vóóraf wordt gesteld dat de overheid het niet acceptabel en haalbaar vindt om het fysiek straffen van kinderen door hun ouders te verbieden: *The Government's view is that it would be quite unacceptable to outlaw all physical punishment of a child by a parent. Nor, we believe, would the majority of parents support such a measure.*

Conclusies op basis van de consultatie

Op het consultatiedocument zijn meer dan 900 reacties binnengekomen, waarvan 500 reacties van individuele burgers. Van deze burgers gaf een derde aan dat hun reactie grotendeels was beïnvloed door religieuze overtuiging. Over het algemeen zijn de reacties als volgt verdeeld:

- Er is weinig steun voor de alternatieven die werden voorgelegd.
- Zowel professionele, als particuliere organisaties uit de gezondheidszorg, het onderwijs en de welzijnssector, alsmede alle instellingen die met kinderen werken waren sterk en vrijwel

unaniem van mening dat het fysiek straffen van kinderen verboden moet worden en dat 'redelijke kastijding' geen geldige verdediging van ouderlijk gedrag zou moeten zijn.

- De publieke reactie was gemengd. Velen steunden geheel of gedeeltelijk de verdediging van 'redelijke kastijding'. Opvallend was het relatief grote aantal respondenten dat aangaf dat hun reactie sterk beïnvloed was door religieuze overtuigingen en dat zij geloven dat liefhebbende en verantwoordelijke ouders de plicht hebben hun kinderen in bepaalde omstandigheden fysiek te straffen.
- De reacties van religieuze genootschappen waren gemengd.

Op grond van de reacties heeft de overheid de conclusie getrokken dat er overeenstemming is over de volgende punten:

- De wet moet zo eenvoudig mogelijk zijn om verwarring en onzekerheid te voorkomen.
- Ouders hebben de behoefte om geïnformeerd te worden over de wet.
- Verwondingen die erger zijn dan rode of blauwe plekken die slechts een paar dagen zichtbaar zijn, zijn niet acceptabel en kunnen niet meer 'redelijk' genoemd worden.
- Verwondingen aan het hoofd kunnen niet 'redelijk' genoemd worden.
- Wrede fysieke straffen, zoals schudden, bijten, branden en trappen, zijn onacceptabel.
- Kwetsbare lichaamsdelen moeten buiten de verdediging van 'redelijke kastijding' gehouden worden.
- Er moet onderzoek gedaan worden naar alternatieve disciplineringsmethoden, die als basis kunnen dienen voor educatieve projecten.

In november 2001 werd bekend dat de overheid besloten had dat wetsverandering in Engeland niet gepast is. Verdere wijziging van de wet zou geen publieke steun krijgen. Tevens wilde men de verdediging van 'redelijke kastijding' behouden om op deze wijze te kunnen beoordelen of de mensenrechten wet (*Human Rights Act*) voldoende bescherming biedt.

2.5.3 Tegengeluiden

In het Verenigd Koninkrijk zijn de toonaangevende non-gouvernementele organisaties (NGO's) zeer actief om het slaan van kinderen te voorkomen. Zij doet dit enerzijds door lobby te voeren voor invoering van een civielrechtelijk verbod, anderzijds door de ontwikkeling van producten ter ondersteuning van ouders in hun opvoedingstaak en de omgang met disciplineproblemen daarbij.

Professionele, jeugdwelzijns- en kinderbeschermingsorganisaties zijn een samenwerkingsverband aangegaan in de *Children are unbeatable! Alliance*. Totaal kent de alliantie ruim 300 lidorganisaties inclusief professionele en religieuze organen en prominente personen. De *Children are Unbeatable! Alliance* heeft in januari 1999 de resultaten gepubliceerd van een in hun opdracht uitgevoerde opiniepeiling. Hieruit bleek dat 73% van de respondenten vindt dat kinderen beschermd moeten worden tegen fysieke straffen, mits zij de zekerheid krijgen dat zij niet voor een tik aangeklaagd kunnen worden. Van de respondenten antwoordt 89% dat ouders niet toegestaan mag worden om kinderen onder de leeftijd van één jaar te slaan. Dit is in tegenstelling tot de in opdracht van de overheid uitgevoerde opiniepeiling (zie par. 2.5.2).

De alliantie voert campagne om wél een wijziging in de wet te bewerkstelligen. De doelstelling van een dergelijke wetswijziging is tweeledig: enerzijds om kinderen dezelfde bescherming te bieden als volwassenen en anderzijds om positieve, geweldloze disciplineringsmethoden te bevorderen. Alle leden van de alliantie hebben een statement ondertekend waarin beschreven staat dat de verdediging van 'redelijke kastijding' het bereiken van deze doelstellingen tegenwerkt. In onderstaand kader wordt de tekst van dit statement weergegeven.

We believe that the traditional defence of 'reasonable chastisement' works against the aims which we and the Government of a modern Britain share: the encouragement of positive parental discipline in all families, and assurance of effective child protection in the few cases where it is needed.

We believe it is both wrong and impracticable to seek to define acceptable forms of corporal punishment of children. Such an exercise is unjust. Hitting children is a lesson in bad behaviour. Removing the defence of 'reasonable chastisement' and thus giving children in their homes and in all other settings equal protection under the law on assault is the only just, moral and safe way to clarify the law. While technically this would criminalise any assault of a child, trivial assaults, like trivial assaults between adults, would not be prosecuted. There already exist adequate means to prevent unwarranted or unhelpful prosecutions. It would on the other hand ease prosecution in serious cases. It would eliminate the current dangerous confusion over what is acceptable and provide a clear basis for child protection.

There is ample evidence from other countries to show that full legal reform, coupled with the promotion of effective means of positive discipline, works rapidly to reduce reliance on corporal punishment and reduces the need for prosecutions and other formal interventions in families. Using positive forms of discipline reduces stress and improves relationships between children, their parents and other carers.

De belangrijkste argumenten vóór wetswijziging, gebruikt in de NGO-campagne van *Children are unbeatable! Alliance*, zijn:

- Verbeteren van de bescherming van kinderen: om vervolging te vergemakkelijken als dit in het belang is van het kind en om professionals in de kinderbescherming een duidelijke boodschap te kunnen laten geven aan ouders, om fysieke of psychische schade bij het kind te voorkomen.
- Een wettelijke basis bieden voor ondersteuning van ouders door 'gezinswerkers', met als belangrijke aandachtspunten het verminderen van stress, gezinsrelaties verbeteren en het voortbrengen van sociale kinderen met zelfvertrouwen en zelfmotivatie.
- Preventie van geweld en misdaad: fysieke straf heeft gevolgen voor later gewelddadig gedrag. Wetswijziging helpt om het concept van *zero tolerance* van geweld in de familie te bevorderen en dus alle huiselijk geweld tegen te gaan.
- Zekerstelling van het mensenrecht voor kinderen ter bescherming van hun fysieke integriteit. Met een wettelijke regeling zou het Verenigd Koninkrijk tevens voldoen aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Naast de activiteiten van de alliantie, zijn er organisaties die ook onder eigen naam campagne voeren, waaronder *Barnardo's*, een belangrijke NGO op het gebied van jeugdhulpverlening. Zij heeft twee boekjes uitgegeven. *Getting Positive About Discipline* is een boekje om ouders te helpen met gewone disciplineringsproblemen om te gaan zonder kinderen te slaan. *Why Speak Out Against Smacking?* legt uit waarom *Barnardo's* vóór wetswijziging is en behandelt mythes in het 'debat over slaan'.

De NSPCC (National Society for the Prevention of Cruelty to Children) voert campagne met als slogan: *Hitting children must stop. FULL STOP*; een grootschalige publiekscampagne met billboard reclameposters en andere media. Eén van de activiteiten betrof een onderzoek onder 1600 ouders. Uit dit onderzoek wordt geconcludeerd dat ouders niet tevreden zijn over het gebruik van slaan als disciplineringsmiddel. Ouders blijken in de meeste gevallen te slaan uit woede of frustratie. Zij voelen zich echter schuldig als zij hebben geslagen. Het NSPCC stelt dat ouders behoefte hebben aan advies hoe om te gaan met de frustratiegevoelens. Geconcludeerd wordt dat er behoefte is aan:

1. publieksinformatie;
2. gezinsondersteuning;
3. een wetswijziging.

Ook het NSPCC geeft boekjes uit ter ondersteuning van ouders. Om slaan te voorkomen, publiceerde zij het boekje *Encouraging better behaviour: a practical guide for positive parenting*. Het NSPCC biedt voorts een telefonische hulpdienst voor kinderen en volwassenen, de *Child Protection Helpline*, die 7 dagen per week, 24 uur per dag bereikbaar is voor begeleiding, advies en informatie voor iedereen die bezorgd is over (het risico van) een slechte behandeling van een kind.

Op 25 april 2001 diende de zaak 'R vs H', betreffende een vierjarige jongen die door zijn vader met een leren riem geslagen werd⁷⁶. De strafrechter sprak de vader vrij op basis van advies van de *Crown and defence council* (de Raad voor rechtstoepassing). Ondanks het feit dat er rekening gehouden werd met de uitspraak van het Europese Hof deed de verdediging van 'redelijke kastijding' opgeld. De rechter verklaarde hierbij dat hij de uitspraak deed met tegenzin, daar het tegen de rechtsbescherming van de zoon van de gedaagde inging (art. 3, EVRM). De rechter raadde de partijen aan in Hoger Beroep te gaan. De uitspraak bleef echter dezelfde. Met dit voorbeeld duiden de NGO's aan dat in de huidige situatie de bescherming van kinderen tegen een 'vernederende behandeling' nog niet afdoende wettelijk geregeld is.

2.5.4 Afsluiting

In het Verenigd Koninkrijk betreft de discussie over invoering van een wettelijke regeling rond fysieke bestraffing tevens het afschaffen van een wettelijk recht, namelijk het recht op 'redelijke kastijding' van het kind door de ouders in het kader van de opvoeding. Dit in tegenstelling tot de andere landen waar het de invoering van een civielrechtelijk verbod

⁷⁶ Bron: <http://www.lawreports.co.uk/civapr1.3.htm>

(Oostenrijk, Denemarken en Zweden) of de invoering van een recht voor kinderen (Duitsland) betreft.

Het Europese Hof heeft eind 1998 in de zaak 'A vs UK' de uitspraak gedaan dat wetgeving in het Verenigd Koninkrijk niet afdoende bescherming biedt voor kinderen. Het Verenigd Koninkrijk heeft ingestemd wettelijke wijzigingen aan te brengen. Op basis van een opiniepeiling en een consultatie besloot zij om geen verbod op fysieke bestraffing in te voeren. De argumentatie van de overheid is eenvoudig: er is te weinig draagvlak. Een interessant argument, daar bij de andere besproken landen het teweegbrengen van een houdingsverandering een van de belangrijkste doelen is van de invoering van een wettelijke regeling.

In de argumentatie voert de Engelse overheid tevens aan dat de noodzaak voor het invoeren van een verbod niet groot genoeg is, omdat er andere mogelijkheden voor bescherming zijn: de Human Rights Law uit 2000 en de plicht van de rechter om rekening te houden met de uitspraak van de zaak 'A vs UK'. Dit laatste betekent dat de rechter rekening dient te houden met verschillende, nader genoemde factoren, om tot een goede beoordeling te komen van de vraag of een fysieke straf redelijk is of niet.

Ondanks het besluit geen verbod op fysieke bestraffing in te voeren is de discussie, mede door de druk van de NGO's, nog in volle gang. Op nationaal niveau zijn onderzoek, politiek debat en acties door professionals nog in volle gang. Ook op internationaal niveau wordt de Engelse situatie kritisch gevolgd, bijvoorbeeld vanuit de VN-Commissie inzake de Rechten van het Kind en verschillende Europese platforms, waaronder het Comité van Ministers. De discussie rond een wettelijke regeling ten aanzien van fysiek straffen is dus in Engeland geen afgesloten hoofdstuk.

Tabel 3 *Wettelijke regelingen per land, overzicht van jaar van invoering, formulering, doel en effecten*

Land	Jaar	Formulering	Doel	Informatie over effecten beschikbaar?
Zweden	1979 / 1983	Kinderen hebben recht op zorg, veiligheid en een goede opvoeding. Kinderen dienen te worden behandeld met respect voor hun persoon en individualiteit en mogen niet worden onderworpen aan lichamelijke straf of andere vernederende behandeling.	<ol style="list-style-type: none"> 1. veranderen en mobiliseren publieke opinie 2. creëren van een helder raamwerk voor ouderverlichting en -ondersteuning 3. faciliteren van vroegere en minder ingrijpende interventies in situaties dat bescherming van het kind nodig is. Indirect: reduceren van kindermishandeling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attitude: Ja ▪ Gebruik fysiek straffen: Ja ▪ Kindermishandeling: Ja
Oostenrijk	1989	Het minderjarig kind moet de voorschriften van de ouders opvolgen. De ouders hebben bij hun voorschriften en het doen opvolgen daarvan rekening te houden met de leeftijd, ontwikkeling en persoonlijkheid van het kind; het gebruik van geweld en het toebrengen van fysiek of psychisch leed zijn ontoelaatbaar.	<ol style="list-style-type: none"> 1. bevorderen van een niet-gewelddadige opvoeding 2. ervoor zorgen dat elk kind opgroeit zonder geweld 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attitude: Nee ▪ Gebruik fysiek straffen: Nee ▪ Kindermishandeling: Nee
Denemarken	1997	Het kind heeft recht op zorg en veiligheid. Het zal worden behandeld met respect voor zijn persoonlijkheid en mag niet worden onderworpen aan fysieke straf of enige andere vernederende behandeling.	<ol style="list-style-type: none"> 1. afschaffing van het recht van ouders om kinderen fysiek te straffen 2. duidelijke norm stellen dat fysieke bestraffing van kinderen ontoelaatbaar wordt geacht. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attitude: Ja ▪ Gebruik fysiek straffen: Beperkt ▪ Kindermishandeling: Nee
Duitsland	2000	Kinderen hebben recht op een opvoeding zonder geweld. Fysieke bestraffing, psychische kwetsing en andere vernederende behandelingen zijn ontoelaatbaar.	<ol style="list-style-type: none"> 1. kinderen dezelfde bescherming geven als volwassenen 2. veranderen van de publieke opinie 3. reduceren van kindermishandeling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attitude: Ja ▪ Gebruik fysiek straffen: Beperkt ▪ Kindermishandeling: Nee

3 Vergelijking tussen de landen

Het voorliggende onderzoek heeft tot doel om na te gaan welke wettelijke verboden van geweld tegen kinderen in enkele ons omringende landen bestaan, alsmede wat er bekend is over de effectiviteit van deze wettelijke regelingen. In deze paragraaf beschrijven we de overeenkomsten en verschillen tussen de door ons onderzochte landen (i.e. Zweden, Denemarken, Duitsland en Oostenrijk) op de volgende punten:

1. Hoe is het tegengaan van geweld tegen kinderen wettelijk geregeld?
2. Wat is het doel van de wettelijke regelingen en welke argumenten lagen ten grondslag aan de totstandkoming daarvan? Welke argumenten lagen ten grondslag aan het niet invoeren van een wettelijke regeling in Engeland?
3. Welke randvoorwaardelijke acties zijn gevoerd rond en na de wetswijziging?
4. Wat is er bekend over de effectiviteit van de wettelijke regelingen?

Vervolgens plaatsen we deze bevindingen in een bredere historische en maatschappelijke context.

We verwijzen naar tabel 3 voor een beknopt overzicht van de wettelijke regelingen per land wat betreft het jaar van invoering, de formulering, het aangegeven doel en de beschikbaarheid van informatie over effecten.

Hoe is het tegengaan van geweld tegen kinderen wettelijk geregeld?

Zweden (1979) en Oostenrijk (1989) kennen al langere tijd een wettelijke regeling; in Denemarken (1997) en Duitsland (2000) is de regeling recenter ingevoerd. In alle bestudeerde landen zien we dat gekozen is voor een civielrechtelijke regeling. De betreffende regelingen zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (BW), meer specifiek het gedeelte van het BW dat betrekking heeft op het Familierecht. Er is geen sprake van bestraffing of vervolging van ouders bij overtreding van de wet. De keuze voor een civielrechtelijke in plaats van een strafrechtelijke regeling is een bewuste keuze. In alle door ons besproken regelingen is expliciet door de wetgever uitgesproken dat het niet de bedoeling is om ouders die fysieke straf toepassen te stigmatiseren of te criminaliseren. Ook is het niet de bedoeling van de wetgever om ouders op dit punt expliciet te gaan controleren.

Opvallend is dat alle wettelijke regelingen betrekking hebben op geweld tegen kinderen in brede zin. Niet alleen fysieke bestraffing wordt onacceptabel geacht, ook andere vormen van vernederende behandeling of behandeling die het kind lichamelijke dan wel psychische schade berokkent, vallen onder de wet. Met uitzondering van Oostenrijk, bevatten de wettelijke regelingen daarnaast expliciet een zinsnede over de rechten van kinderen: kinderen hebben recht op zorg, veiligheid, een goede opvoeding en/of een opvoeding zonder geweld. In de wettelijke regelingen wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen geweld door ouders/verzorgers en geweld door andere volwassenen. Gezien het feit dat de regelingen onderdeel zijn van het familierecht, kan men aannemen dat deze in eerste instantie betrekking hebben op ouders. Echter, uitgaande van de formulering in termen van rechten van het kind kan de wet ook breder van toepassing zijn. Fysiek straffen op scholen

en andere (maatschappelijke) instellingen is overigens in alle landen reeds langere tijd verboden.

Mishandeling van kinderen is in elk van de bestudeerde landen strafbaar onder het Wetboek van Strafrecht. Hoewel fysieke bestraffing in sommige gevallen formeel als mishandeling kan worden beschouwd, bijvoorbeeld als sprake is van letsel of pijn van meer dan zeer tijdelijke duur (Zweden), blijkt uit de beschikbare literatuur en informatie van onze bronnen dat in geen van de vier onderzochte landen sprake is van (een toename van) strafzaken tegen ouders na invoering van de wettelijke regeling.

Wat is het doel van de wettelijke regeling en welke argumenten lagen ten grondslag aan de totstandkoming daarvan?

Het einddoel van de wettelijke regelingen is in alle vier de bestudeerde landen de (betere) bescherming van kinderen tegen alle vormen van geweld door ouders en verzorgers, maar ook door andere volwassenen. De wetgevers streven met de invoering van het verbod in de eerste plaats naar een verandering van de mentaliteit onder de bevolking, of versterking van de al bestaande publieke opinie, opdat volwassenen zich zullen onthouden van het gebruik van iedere vorm van lichamelijk of geestelijk geweld tegen kinderen. Hiermee beoogt men aan kinderen dezelfde bescherming van hun fysieke integriteit en menselijke waardigheid te bieden als aan volwassenen. Hier gaat het om de gedachte die de Amerikaanse psycholoog John Valusek formuleerde als: *People are not for hitting. Children are people too.*

Tevens wil de wetgever met de wettelijke regeling een raamwerk creëren voor oudervoorlichting en -ondersteuning en voor preventieve interventies die escalaties van fysiek straffen naar mishandeling kunnen voorkomen.

In geen van de landen heeft de wetgever met de invoering van de verbodsbepalingen de bedoeling gehad sanctionerend, controlerend of anderszins bevoogdend op te treden in de richting van ouders en andere opvoeders. De wettelijke regelingen hebben evenmin tot doel de opvoedingsvrijheid van ouders aan te tasten, maar wel om grenzen te stellen aan de middelen die ouders en andere opvoeders bij de uitoefening van hun recht op opvoeden mogen gebruiken. Met de invoering van de wettelijke regelingen pogen de wetgevers in de vier landen opvoeders hiervan bewust te maken.

Daarnaast zijn in alle vier de landen de volgende argumenten naar voren gebracht.

- Een expliciete wettelijke normstelling tegen fysieke bestraffing schept duidelijkheid over de intenties van de wetgever, zowel in de richting van ouders, andere opvoeders en kinderen, als in de richting van de rechterlijke macht.
- Een wettelijke regeling sluit aan bij de huidige maatschappelijke opvattingen en internationale rechtsverdragen dat kinderen dezelfde rechten hebben als volwassenen op vrijwaring van geweld en bescherming van hun lichamelijke en geestelijke integriteit. Met name artikel 19 uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind is in dit verband van belang, evenals artikel 3 uit het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens.
- Een wettelijke regeling biedt een goed uitgangspunt voor de bestrijding van kindermishandeling. Niet alleen ouders krijgen hiermee meer duidelijkheid, maar ook beroepskrachten kunnen nu gelegitimeerd eerder zaken aan de orde stellen en

ondersteuning bieden of interveniëren bij situaties waarin ouders (te) vaak (te) streng fysiek straffen.

- Uit wetenschappelijke literatuur blijkt in toenemende mate dat fysiek straffen de gezonde ontwikkeling van kinderen in gevaar brengt en kan leiden tot diverse vormen van antisociaal gedrag.

In het Verenigd Koninkrijk c.q. Engeland betreft de discussie het *afschaffen* of *verwijderen* uit de wet van een bestaand recht, namelijk dat van de 'redelijke kastijding' van het kind door de ouder in het kader van de opvoeding. Dit in tegenstelling tot de andere vier landen, waar een dergelijk expliciet recht reeds was afgeschaft en het vooral ging om de invoering van een nieuwe regeling.

Voor wat betreft de argumentatie in Engeland om geen wettelijke regeling in te voeren is de redenering die uit de bestudeerde stukken blijkt, vrij eenvoudig. Ten eerste meent de overheid dat er onder de bevolking te weinig draagvlak voor is. (Overigens bestaan er op dit punt tegenstrijdige onderzoeksresultaten.) In de tweede plaats meent de overheid dat er voldoende mogelijkheden voor de bescherming van kinderen zijn vanuit de *Human Rights Law* uit 2000 en vanuit de plicht van de rechter om in voorkomende gevallen rekening te houden met de uitspraak van het Europese Hof in de zaak *A vs UK*. Dit laatste betekent dat de rechter rekening dient te houden met verschillende, nader genoemde, factoren om te beoordelen of een fysieke straf redelijk is of niet.

De discussie over een wettelijke regeling ten aanzien van fysiek straffen is in Engeland (en het Verenigd Koninkrijk) echter nog niet afgesloten. Op nationaal niveau zijn onderzoek, debat en acties door NGO's nog in volle gang. Ook internationaal wordt de Engelse situatie nauwlettend gevolgd, bijvoorbeeld door de VN-Commissie inzake de Rechten van het Kind.

Welke randvoorwaardelijke acties zijn gevoerd rond en na de wetswijziging?

Voorlichtingscampagnes

In Zweden is direct na invoering van de wettelijke regeling in 1979 een grootscheepse campagne gevoerd met het doel de regeling breed bekend te maken. In de jaren daarna is herhaaldelijk informatie verspreid door de overheid in samenwerking met het particulier initiatief. Tussen 1998 en 2001 is nogmaals een grote voorlichtingscampagne gevoerd door de overheid in samenwerking met particulier initiatief. Bij deze campagne zijn zowel ouders, kinderen als beroepsgroepen benaderd met informatie over fysiek straffen enerzijds en preventie van opvoedingsproblemen en kindermishandeling anderzijds.

Oostenrijk heeft rond de invoering van de wet geen campagne gevoerd, maar heeft enkele jaren later in het bredere kader van campagnes tegen huiselijk geweld aandacht besteed aan geweld tegen kinderen.

In Denemarken is na de wetswijziging van 1997 eenmalig een grootschalige campagne gevoerd, voornamelijk gericht op het informeren van ouders. Beroepskrachten werden hier vooral ingeschakeld als verspreiders van voorlichtingsmaterialen. Op kleine schaal vindt nog steeds voorlichting aan ouders plaats.

Ook in Duitsland is een uitvoerige campagne gevoerd, gericht op zowel ouders als beroepsgroepen. In afwijking van Zweden en Denemarken is de Duitse campagne niet alleen nationaal gevoerd (met posters, advertenties en tv-spotjes), maar ook lokaal, door middel van plaatselijk georganiseerde publieksevenementen, workshops, cursussen et cetera.

Flankerend beleid

Zweden kent een systeem van jeugdgezondheidszorg en gezinspolitiek (o.a. gezinssubsidies, ouderschapsverlof etc.) gericht op het ondersteunen van ouders met jonge kinderen bij de opvoeding. De wetgeving en uitvoeringspraktijk ten aanzien van familierechtelijke zaken en kinderscherming zijn in de laatste jaren steeds duidelijker nadruk gaan leggen op de 'best interests' van het kind. De Zweedse overheid heeft het welzijn en de veiligheid van kinderen hoog op de agenda. Een overheidscommissie inzake kindermishandeling heeft recent een reeks van aanbevelingen gedaan om het beleid op dit gebied verder te ontwikkelen. In deze aanbevelingen staat het voorkomen van en vroegtijdig interveniëren bij geweld in de opvoeding centraal.

Ook in Oostenrijk zien we aansluitende inspanningen op het gebied van preventie van gezinsgeweld - zoals de oprichting van een *Platform gegen Gewalt in der Familie* - en maatregelen op het gebied van jeugd welzijn en -bescherming en opvoedingsondersteuning. Ruim de helft van alle ouders bezoekt vrijwillig de gratis aangeboden *Elternberatung* (opvoedingsconsultatiebijeenkomsten).

Ten aanzien van Denemarken is, buiten de eerder genoemde campagnes, minder duidelijk flankerend beleid aangetroffen. Wel legt in het algemeen het systeem van jeugdgezondheidszorg veel nadruk op de ondersteuning van jonge gezinnen.

In Duitsland is aansluitend op de wetgeving tegen fysiek straffen een nieuwe formulering opgenomen in de jeugdhulpverleningswet, waarin staat dat het hulpaanbod ouders moet ondersteunen bij het geweldloos oplossen van conflicten in het gezin. Deze wet vormt een belangrijk kader voor de uitvoering van opvoedingsondersteuning en kinderscherming in de verschillende deelstaten. Daarnaast zijn aansluitende wetswijzigingen doorgevoerd, onder meer op het gebied van huiselijk geweld.

Wat is er bekend over de effectiviteit van de wettelijke regelingen?

Informatie over de effectiviteit van de wettelijke regeling is in de vier onderzochte landen slechts beperkt aanwezig. Het beschikbare onderzoek is vooral gericht op attitude en het gebruik van fysieke straffen. Gegevens over een mogelijke vermindering van kindermishandeling zijn zeer schaars.

Effecten op attitude

In 2000 stond in Zweden 11% van de ouders positief tegenover fysiek straffen - tegenover 26% in 1981 (twee jaar na invoering van de wet) - maar meende 34% wel dat milde of matige straf soms nodig is als opvoedingsmethode. Van de ouders vond 56% fysiek straffen geheel onacceptabel, bij jongeren is dit minstens 80%. Vooral slaan van kinderen in het openbaar wordt beschouwd als 'not done'.

In Oostenrijk is er weinig onderzoek op dit punt. Uit een onderzoek twee jaar na invoering van de wet bleek dat bijna 70% van de ouders fysiek straffen in de opvoeding categorisch afwijst. Over de jaren daarvoor en daarna hebben wij geen gegevens kunnen achterhalen.

In Denemarken is uit de schaarse gegevens op te maken dat sinds het begin van de jaren tachtig een steeds groter deel van de bevolking tegenstander is van fysiek straffen van kinderen (26% in 1980 versus 57% in 1997), en voorstander van positieve manieren om

kinderen regels en grenzen bij te brengen. maar onduidelijk is of dit percentage sinds de wettelijke verandering van 1997 nog verder is gestegen.

In Duitsland is een eerste onderzoek verricht naar effecten van de wetswijziging van 2000. Hieruit blijkt dat de nieuwe wettelijke regeling geaccepteerd wordt door het overgrote deel van de bevolking. Tevens blijkt dat de bevolking gevoeliger is geworden voor wat wel en niet toelaatbaar is volgens de wet en dat in vergelijking met tien jaar geleden de acceptatie van fysieke bestraffing als opvoedingsmiddel bij ouders en jongeren afgenomen is. Echter, deze afname is waarschijnlijk niet alleen het gevolg van de recente wetswijziging, maar ook van het al enkele jaren durende maatschappelijke debat hierover.

Effecten op het gebruik van fysieke bestraffing

In Zweden is het gebruik van fysieke straf in de opvoeding van kinderen in de loop der jaren afgenomen. Deze afname was al ingezet voorafgaand aan de wet uit 1979 - van ongeveer 90% in het begin van de jaren zestig naar 51% van alle ouders in 1980 - maar is blijkens onderzoek uit 2000 daarna doorgezet. In 2000 paste nog maar 8% van de ouders minstens eenmaal per jaar fysieke straf toe. Deze afname betreft diverse vormen van fysieke bestraffing, waaronder vormen die potentieel ernstig letsel aan een kind kunnen toebrengen zoals (hard) slaan met de vuist of een voorwerp en schoppen. Minder duidelijk is of ook een afname heeft plaatsgevonden van zeer ernstige vormen van fysiek geweld, zoals dreiging met of gebruik van een wapen.

In Oostenrijk bleek twee jaar na de wetswijziging dat een kwart van de ouders bij gelegenheid fysieke straf toepaste, en 5% ernstige gewelddadige vormen van straf. Er zijn geen onderzoeksgegevens over hoe dit in de jaren daarvoor of daarna ligt.

In Denemarken is geen specifiek evaluatieonderzoek naar dit onderwerp verricht. Het toepassen van fysiek straffen sinds het eind van de jaren zestig lijkt weliswaar afgenomen, maar nog steeds een derde van de ouders gebruikt af en toe fysieke straf. Het risico van fysieke straf neemt toe naarmate ouders meer te kampen hebben met omstandigheden die de opvoeding bemoeilijken.

In Duitsland is in de afgelopen tien jaar een afname van geweld in de opvoeding gemeten, maar ook hier blijkt nog steeds een aanzienlijk deel van de ouders (bijna 60%) af en toe een oorveeg uit te delen. Het toedienen van zware fysieke bestraffing (een aframmeling of slaan met een voorwerp) is met 30% afgenomen naar 3%. Het is nog te vroeg na de invoering van de wetswijziging om duidelijke effecten daarvan te kunnen waarnemen.

Effecten op kindermishandeling

Over effecten van de wetgeving op de omvang van kindermishandeling is weinig informatie voorhanden. In alle vier de onderzochte landen ontbreken duidelijke gegevens over de omvang van kindermishandeling vóór en na de wetswijzigingen.

In Zweden blijkt het aantal meldingen bij de politie van mishandeling van kinderen tot 15 jaar sinds 1984 een constant sterk stijgende lijn te vertonen. Bij nadere analyse hiervan blijkt echter dat het aantal ernstige letsels aanzienlijk is afgenomen in verhouding tot het aantal gevallen van licht of geen letsel. Waarschijnlijk is de genoemde toename vooral een gevolg van de toegenomen bereidheid om (ook lichtere vormen van) geweld tegen kinderen bij de politie te melden. Overigens zijn deze cijfers van meldingen bij de politie een vrij slechte indicator van de omvang van kindermishandeling. Helaas zijn er geen landelijke gegevens

over de meldingen die binnenkomen bij de lokale Instellingen voor Sociale Dienstverlening - de meldpunten die moeten worden ingeschakeld bij elk vermoeden van mishandeling, verwaarlozing of zorgwekkende opvoedingssituaties. Ook andere door ons bestudeerde indicatoren (vragenlijstonderzoek onder ouders en jongeren, meldingen van kinderen zelf, registraties van kinderdoding) maken het niet mogelijk om harde conclusies te trekken over feitelijke verschuivingen in de omvang van kindermishandeling.

In Oostenrijk en Denemarken zijn geen valide nationale gegevens over de incidentie of meldingen van kindermishandeling voorhanden, waaruit eventuele effecten van de wetgeving zijn af te leiden.

In Duitsland heeft de recente wetwijziging nog geen duidelijke effecten op dit punt te zien gegeven. Wel is er sprake van een toename van het aantal meldingen door volwassenen van lichamelijke geweld bij kinderen. Tevens is het aantal meldingen door kinderen verhoogd met bijna 45%.

Kanttekeningen

- De schaarste aan betrouwbare informatie over de effecten van de wettelijke regelingen is deels te verklaren doordat in Denemarken en Duitsland de wetwijziging van relatief recente datum is. Longitudinaal onderzoek is daar (nog) niet of nauwelijks beschikbaar.
- Daarnaast is uit de literatuur bekend dat betrouwbare cijfers over de omvang van fysieke bestraffing en kindermishandeling (en eventuele verschuivingen daarin) zeer moeilijk te achterhalen zijn. Cijfers betreffende het aantal meldingen of aangiften zijn vaak niet representatief, aangezien een groot deel van de (vermoedens van) zorgwekkende opvoedingssituaties niet wordt gemeld. Dit geldt ook voor landen waar een meldplicht bestaat, zoals in Zweden en Denemarken. Een toename in het aantal meldingen c.q. aangiftes kan het gevolg zijn van toegenomen alertheid op en/of verminderde acceptatie van verschillende vormen van gezinsgeweld, en zo een feitelijk afname of gelijkheid van de omvang maskeren. Daarnaast zijn cijfers uit bevolkingspeilingen ook niet eenvoudig te interpreteren: samenstelling van de steekproef en met name de wijze en inhoud van vraagstelling kunnen een enorme invloed uitoefenen op de uitkomsten. Dit kan de vergelijking tussen uitkomsten van verschillende peilingen bemoeilijken.
- Aan de hand van de beschikbare gegevens is het moeilijk onderscheid te maken tussen effecten van enerzijds wetgeving 'an sich' en anderzijds randvoorwaardelijke acties, veranderingen in de bredere maatschappelijke en culturele context in de afgelopen decennia (zoals toegenomen welvaart en veranderde opvoedingsstijlen) en de invloed van het maatschappelijk debat rond de wetwijziging.
- Opvallend is dat het beschikbare effectonderzoek bijna uitsluitend betrekking heeft op (attitudes over en toepassen van) verschillende vormen van fysiek geweld en nauwelijks op de andere zaken die wel in de bepalingen genoemd worden, zoals krenkende of vernederende behandeling van kinderen.

Samengevat

Samengevat blijkt uit de beschikbare informatie dat een wettelijke regeling - in combinatie met voorlichting en ondersteunende maatregelen voor ouders en beroepskrachten - een bijdrage kan leveren aan een verminderde acceptatie van geweld in de opvoeding ten gunste van positieve correctiemiddelen, alsmede aan een afname van fysieke bestraffing als

opvoedingsmiddel. Effecten op het terugdringen van kindermishandeling zijn niet aantoonbaar, hoewel de stijging van het aantal meldingen in Zweden en Duitsland lijkt te wijzen op een grotere alertheid en meldingsbereidheid. In de onderzochte landen zijn geen aanwijzingen gevonden dat de wetswijziging wordt ervaren als een inperking van de opvoedingsvrijheid van ouders.

Historische en maatschappelijke context

De wettelijke regelingen die fysieke bestraffing en andere vormen van vernederende behandeling van kinderen verbieden zijn het resultaat van minstens een eeuw lang geleidelijke veranderingen in opvoedingsnormen en in visies op (rechten van) kinderen en ouder-kindinteractie. Ook de wetgeving op het gebied van fysiek straffen heeft zich in diverse stappen ontwikkeld (Boyson en Thorpe 2002):

1. Verbieden van fysieke straf in scholen en jeugd(zorg)voorzieningen. In veel Europese landen heeft deze ontwikkeling plaatsgevonden van begin tot midden jaren negentig van de vorige eeuw.
2. Verwijderen uit het Wetboek van Strafrecht van elke mogelijkheid voor beroep c.q. verdediging ten aanzien van mishandeling onder de noemer van 'ouderlijk tuchtigingsrecht'. Een ouder kan zich dan niet meer beroepen op het feit dat de mishandeling 'corrigerend', 'redelijk' of 'disciplinair' was. Hiermee krijgen kinderen formeel hetzelfde recht op bescherming onder de wet als volwassenen. In de vier door ons besproken landen heeft deze ontwikkeling in het midden of eind van de vorige eeuw plaatsgevonden.
3. Expliciet verbieden van het gebruik van geweld tegen kinderen, inclusief fysieke straf, gewoonlijk door een aan het familierecht toegevoegde bepaling.

In elk van de onderzochte landen heeft de overheid er op enig moment voor gekozen om deze ontwikkeling vast te leggen in een wettelijke regeling, waarin niet alleen fysieke bestraffing onacceptabel wordt verklaard, maar ook andere vormen van vernederende behandeling. Tevens wordt hiermee het recht van kinderen op zorg, veiligheid, een goede opvoeding en/of een opvoeding zonder geweld vastgelegd.

Daarmee heeft men duidelijk willen aangeven het belang van het kind, en diens bescherming en veiligheid, voorrang te geven boven mogelijke bezwaren tegen een wettelijke regeling zoals 'gebrek aan controleerbaarheid', 'gevaar voor criminalisering van ouders', 'gebrek aan maatschappelijk draagvlak' of 'aantasting van de eigen opvoedingsverantwoordelijkheid van ouders'. Tegelijkertijd realiseert men zich in alle vier de landen dat een wetswijziging gepaard moet gaan met voorlichting en ondersteuning van ouders om de gewenste houding en gedrag te bewerkstelligen.

4 Aanbevelingen

In het voorgaande is een beschrijving gegeven van de inventarisatie die, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie, door het NIZW is uitgevoerd. Aanleiding voor deze inventarisatie was een uitgebreide discussie - zowel in het parlement, als in de media - over de vraag of Nederland in navolging van andere landen een wettelijk verbod op fysieke bestraffing van kinderen zou moeten invoeren. Hoewel de Nederlandse situatie geen onderwerp van onderzoek was, volgen uit de bevindingen wel een drietal aanbevelingen voor het vervolg van de Nederlandse discussie.

Aanbeveling 1

De Nederlandse overheid dient, als het gaat om de bescherming van kinderen tegen opvoedingsgeweld, helder te zijn over het beoogde doel en haar taak en verantwoordelijkheid daarin.

Voor een goede discussie en besluitvorming is helderheid over het beoogde doel essentieel. Pas wanneer duidelijk is wat men beoogt te bereiken, kan nagegaan worden welke middelen daartoe ingezet moeten worden. Met de wettelijke regelingen in de vier onderzochte landen hebben de betreffende overheden vooral tot doel het verbeteren van de bescherming van kinderen tegen alle vormen van geweld. Als middel daartoe achten zij een heldere normstelling noodzakelijk, waaruit expliciet duidelijk wordt dat ouders en andere opvoeders zich dienen te onthouden van elke vorm van fysiek en psychisch geweld tegen kinderen. Bescherming van kinderen tegen geweld is echter niet het enige doel. Uit de inventarisatie blijkt dat met de wettelijke regelingen tegelijkertijd ook wordt gestreefd naar:

- beïnvloeden van de publieke opinie: geweld tegen kinderen wordt door iedereen als onacceptabel beschouwd;
- verminderen van het gebruik van fysieke straffen ten gunste van meer positieve methoden van het stellen van grenzen en regels in de opvoeding;
- verminderen van de incidentie van kindermishandeling: beroepskrachten kunnen hiermee gelegitimeerd vroegtijdig interveniëren en dreigende escalaties voorkomen;
- tegemoet komen aan internationale verdragen, in het bijzonder het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Opvallend is dat in geen van de onderzochte landen de wetgever met de invoering van de wettelijke regeling de bedoeling had om sanctionerend, controlerend of anderszins bevoogdend op te treden in de richting van ouders en andere opvoeders. De wettelijke regelingen hebben evenmin tot doel de opvoedingsvrijheid van ouders aan te tasten, maar wel om grenzen te stellen aan de middelen die ouders en andere opvoeders bij de uitoefening van hun recht op opvoeden mogen gebruiken.

Bij het formuleren van een standpunt over het beschermen van kinderen tegen opvoedingsgeweld, dient de Nederlandse overheid mee te nemen of en zo ja, op welke wijze de overheid de norm wil uitdragen dat geweld tegen kinderen onacceptabel is. Het

antwoord op deze vraag is mede afhankelijk van de visie die de overheid heeft op haar eigen taak en verantwoordelijkheid in deze.

Aanbeveling 2

Als de overheid de norm wil uitdragen dat iedere vorm van geweld tegen kinderen onacceptabel is, verdient het aanbeveling hiertoe een wettelijke regeling in te voeren.

Blijkens deze inventarisatie kan een wettelijke regeling een bijdrage leveren aan het beschermen van kinderen tegen geweld, door expliciet de norm te stellen dat geweld tegen kinderen ontoelaatbaar is. Door een wettelijke regeling committeert de overheid zich aan het uitdragen van deze norm. De vraag of het uitdragen van deze normstelling even goed mogelijk is zonder een wettelijke regeling, is op grond van de inventarisatie strikt genomen moeilijk te beantwoorden. Wel blijkt dat een wettelijke regeling duidelijke voordelen biedt, namelijk:

- duidelijkheid over de intenties van de wetgever;
- het bieden van een goed kader voor voorlichtende en ondersteunende maatregelen;
- een duidelijke stimulans voor deze maatregelen.

In de onderzochte landen zijn geen aanwijzingen gevonden dat de wetwijziging nadelige effecten heeft of als een inperking van de opvoedingsvrijheid van ouders wordt ervaren.

In het geval de overheid kiest voor het treffen van een wettelijke regeling verdient het aanbeveling, gezien de ervaring in de besproken landen, een bepaling op te nemen in het Burgerlijk Wetboek, die geformuleerd is vanuit de rechten van het kind en gericht is op alle vormen van geweld. Formulering vanuit de rechten van het kind benadrukt de positieve uitgangspunten en bedoelingen van de normstelling. Tevens wordt daarmee vermeden dat de regeling ten onrechte associaties oproept met mogelijke sancties of het 'controleren' van ouders. De keuze voor een brede omschrijving van geweld, zoals in de onderzochte landen, heeft als voordeel dat ondubbelzinnig duidelijk wordt dat alle vormen van lichamelijke en geestelijke bestraffing of vernedering van kinderen onacceptabel zijn. In de Nederlandse discussie wordt nogal eens gepoogd een onderscheid te maken tussen 'de pedagogische tik', 'slaan' en 'fysieke bestraffing'. Er is echter geen sprake van een eenduidige omschrijving of interpretatie van deze begrippen. Wat door de één als een lichte tik wordt gezien, kan door de ander (bijvoorbeeld een kind) als een stevige straf worden ervaren.

Aanbeveling 3

Een wettelijke regeling dient gepaard te gaan met aanvullende maatregelen op het gebied van voorlichting, ondersteuning van ouders en beroepskrachten en onderzoek.

Een wettelijke regeling alleen is niet voldoende om de gewenste norm- en gedragsverandering te bereiken. Deze verandering zal ook actief gestimuleerd moeten worden op andere terreinen, in het bijzonder de voorlichting en ondersteuning aan ouders en beroepskrachten. Overigens lijkt ook voorlichting op zich tot onvoldoende resultaat te leiden, getuige de situatie in Engeland waar ondanks goede voorlichtingscampagnes de publieke opinie nog

steeds overwegend positief staat ten opzichte van de gedachte dat fysiek straffen soms nodig is.

Om na te gaan of de geformuleerde doelen van de wettelijke regeling gerealiseerd worden, is het tenslotte van belang de beoogde effecten duidelijk te benoemen en deze zowel voorafgaand aan, als enige tijd na invoering van de regeling te onderzoeken. In het voorliggende onderzoek zijn drie soorten effecten beschreven:

- veranderingen in attituden;
- veranderingen in het gebruik van fysieke straf;
- veranderingen in de omvang van kindermishandeling.

In principe zijn deze effecten meetbaar, maar de beantwoording vraagt flinke krachtsinspanningen, ook van de overheid, omdat op deze thema's in Nederland tot nu toe weinig onderzoek is uitgevoerd.

Resumerend is het ter verhoging van de acceptatie en het effect van een wettelijke regeling noodzakelijk dat aanvullende maatregelen worden genomen in de sfeer van:

- a. een voorlichtingscampagne bij de introductie van de regeling;
- b. ondersteunende voorzieningen voor ouders en beroepskrachten;
- c. evaluatie- en effectonderzoek.

Consultatie van belanghebbende groeperingen voorafgaand aan de wetswijziging is wenselijk om een breed draagvlak voor de veranderingen te creëren.

Op al deze punten kan worden geleerd van de ervaringen die hiermee in de onderzochte landen zijn opgedaan.

Samenvatting

Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) heeft van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie de opdracht gekregen een inventarisatie te maken van wettelijke normstellingen waarmee het gebruik van iedere vorm van geweld bij de opvoeding van kinderen wordt tegengegaan. Het betreft wettelijke regelingen zoals die bestaan in een aantal Europese landen. De inventarisatie moet een bijdrage leveren aan de maatschappelijke en politieke discussie die in Nederland gaande is omtrent de zin en wenselijkheid van het invoeren van een soortgelijke wettelijke normstelling in ons land.

De vragen die in deze inventarisatie centraal staan zijn:

1. Hoe is het tegengaan van geweld tegen kinderen wettelijk geregeld?
2. Wat is het doel van de wettelijke regelingen en welke argumenten lagen ten grondslag aan de totstandkoming daarvan?
3. Welke randvoorwaardelijke acties zijn gevoerd rond en na de wetwijziging?
4. Wat is er bekend over de effectiviteit van de wettelijke regelingen?

Gezien de doelstelling en vraagstellingen is gekozen voor een beschrijvend onderzoek. De benodigde gegevens zijn verzameld door bronnenonderzoek (literatuur en websites) en interviews met diverse sleutelfiguren per land. Deze interviews zijn gedeeltelijk telefonisch uitgevoerd, aan de hand van een toegestuurde vragenlijst, en gedeeltelijk via e-mail. Daaropvolgend is nog bij diverse andere informanten aanvullende informatie ingewonnen. In overleg met de begeleidingscommissie zijn vier landen geselecteerd die een wettelijke normstelling tot het tegengaan van iedere vorm van geweld bij het opvoeden van kinderen hebben ingevoerd. Belangrijke criteria waren: vergelijkbaarheid met de Nederlandse culturele context, enige geografische spreiding tussen Scandinavische en Midden-Europese landen, een invoeringstermijn van ten minste twee jaar geleden en (in samenhang hiermee) een te verwachten beschikbaarheid van evaluatie- of effectgegevens. Dit leidde uiteindelijk tot een keuze voor de volgende vier landen (in chronologische volgorde van invoering): Zweden, Oostenrijk, Denemarken en Duitsland. Om meer zich te krijgen op argumenten om (vooral nog) geen wettelijke regeling in te voeren hebben wij tevens een beschrijving opgenomen van de recente discussie op dit punt in Engeland.

De wettelijke bepalingen

Zweden

Zweden kent sinds 1979 de volgende bepaling, opgenomen in de Föräldrabalken (= Regeling Ouderlijk Gezag, 6, 1): *Kinderen hebben recht op zorg, veiligheid en een goede opvoeding. Kinderen moeten worden behandeld met respect voor hun persoon en eigen karakter en mogen niet worden onderworpen aan lichamelijke straf of andere krenkende behandeling.* Deze bepaling kan worden gezien als de laatste in een reeks van stappen die in de afgelopen eeuw zijn gezet om kinderen tegen het gebruik van geweld in de opvoeding bescherming te bieden. Het wettelijk verbod is een bepaling van burgerlijk recht. Op schending hiervan zijn geen sancties gesteld.

Oostenrijk

In Oostenrijk is in 1989 de volgende bepaling van kracht geworden in het Allgemein Bürgerliches Gesetzbuch (3, 146a): *Het minderjarige kind moet de voorschriften van de ouders volgen. De ouders hebben bij hun voorschriften en het doen opvolgen daarvan rekening te houden met de leeftijd, ontwikkeling en persoonlijkheid van het kind; het gebruik van geweld en het toebrengen van fysiek of geestelijk leed zijn ontoelaatbaar.* Naar dit wetsartikel wordt verwezen als het *Züchtigungsverbot*.

Ook de Oostenrijkse wetsgeschiedenis laat een evolutie zien waar het de invoering van wettelijke bepalingen betreft, die de stapsgewijze uitbanning van geweld tegen kinderen en tussen gezinsleden beogen. Het wettelijk verbod op het gebruik van geweld bij het opvoeden is een bepaling van burgerlijk recht. Aan overtreding ervan kunnen civielrechtelijke consequenties worden verbonden, in die zin dat het gebruik van geweld bij de opvoeding van kinderen meegewogen wordt bij de bepaling door de rechter van de wettelijke relatie tussen ouders en kinderen bij het herroepen of beperken van het voogdijschap. Aan de overtreding van het verbod zijn geen strafrechtelijke sancties verbonden.

Denemarken

Denemarken kent sinds 1997 de volgende wettelijke bepaling, opgenomen in de Lov om forældremyndighed og samvaer (= Wet betreffende Ouderlijk Gezag en Omgang, 2.2.): *Het kind heeft recht op zorg en veiligheid. Het zal worden behandeld met respect voor zijn persoonlijkheid en mag niet worden onderworpen aan fysieke straf of andere krenkende behandeling.*

De invoering van dit verbod is te beschouwen als het sluitstuk van een reeks van wettelijke maatregelen die in de loop van de vorige eeuw in Denemarken zijn ingevoerd. De wetsgeschiedenis geeft een evolutie te zien voor wat betreft het stapsgewijs terugdringen van geweld tussen mannen en vrouwen en tussen volwassenen en kinderen. Het wettelijk verbod is een bepaling van burgerlijk recht. Op de schending hiervan zijn geen sancties gesteld.

Duitsland

Duitsland kent sinds 2000 de volgende wettelijke bepaling, opgenomen in het Bürgerliches Gesetzbuch (Vierde Boek Familierecht, 1631, lid 2): *Kinderen hebben recht op een geweldvrije opvoeding. Lichamelijke bestraffing, geestelijke kwetsing en andere vernederende maatregelen zijn ontoelaatbaar.*

Vóór 2000 verbood de wet uitsluitend het gebruik van vernederende opvoedingsmaatregelen, zonder deze nader te specificeren. In de nieuwe wetstekst is het verbod verder uitgebreid tot het gebruik van lichamelijke bestraffing (waaronder de lichte tik op de vingers) en geestelijke kwetsingen.

Op de overtreding van het wettelijk verbod staan geen sancties. De wet beoogt primair de norm te stellen dat het gebruik van iedere vorm van geweld in de opvoeding van kinderen ontoelaatbaar is. Dus ook die vormen van fysiek en psychisch geweld die in het Wetboek van Strafrecht niet uitdrukkelijk strafbaar zijn gesteld.

Overeenkomsten

De wettelijke bepalingen tot het tegengaan van geweld tegen kinderen bij de opvoeding in Zweden, Oostenrijk, Denemarken en Duitsland vertonen een grote mate van overeenkomst. In de vier landen zijn de bepalingen bedoeld om kinderen bescherming te bieden tegen alle vormen van geweld. Er is geen sprake van bestraffing of vervolging van ouders bij overtreding van de wet. De wettelijke bepalingen zijn normstellend bedoeld en primair gericht op beïnvloeding van volwassenen om zich te onthouden van geweld tegen kinderen, zoals alle burgers in het maatschappelijk verkeer zich hebben te onthouden van elke vorm van geweld. De bepalingen zijn daarmee een aanvulling op enerzijds de verbodsbepalingen met betrekking tot het gebruik van geweld uit het Wetboek van Strafrecht en anderzijds de kinderbeschermingsmaatregelen die het burgerlijk recht biedt om kinderen zonodig bescherming te kunnen bieden tegen ernstige bedreigingen van hun belangen of gezondheid in de opvoedingssituatie.

Doelen en argumenten

Het einddoel van de wettelijke regelingen is in alle bestudeerde landen de (betere) bescherming van kinderen tegen alle vormen van geweld door ouders en verzorgers, maar ook door andere volwassenen. De wetgevers streven met de invoering van het verbod in de eerste plaats naar een verandering van de mentaliteit onder de bevolking, of versterking van de al bestaande publieke opinie, opdat volwassenen zich zullen onthouden van het gebruik van iedere vorm van lichamelijk of geestelijk geweld tegen kinderen. Hiermee beoogt men aan kinderen dezelfde bescherming van hun fysieke integriteit en menselijke waardigheid te bieden als aan volwassenen. Tevens wil de wetgever hiermee een raamwerk creëren voor oudervoorlichting en -ondersteuning en voor preventieve interventies die escalaties van fysiek straffen naar mishandeling kunnen voorkomen.

In geen van de landen heeft de wetgever met de invoering van de verbodsbepalingen de bedoeling gehad sanctionerend of controlerend op te treden in de richting van ouders en andere opvoeders. De wettelijke regelingen hebben evenmin tot doel de opvoedingsvrijheid van ouders aan te tasten, maar wel om grenzen te stellen aan de middelen die ouders en andere opvoeders bij de uitoefening van hun recht op opvoeden mogen gebruiken. Met de invoering van de wettelijke regelingen pogen de wetgevers in de vier landen opvoeders hiervan bewust te maken.

In de vier landen zijn de volgende *argumenten* naar voren gebracht:

- Een expliciete wettelijke normstelling tegen fysieke bestraffing schept duidelijkheid over de intenties van de wetgever, zowel in de richting van ouders, andere opvoeders en kinderen, als in de richting van de rechterlijke macht.
- Een wettelijke regeling sluit aan bij de huidige maatschappelijke opvattingen en internationale rechtsverdragen dat kinderen dezelfde rechten hebben als volwassenen op vrijwaring van geweld en bescherming van hun lichamelijke en geestelijke integriteit.
- Een wettelijke regeling biedt een goed uitgangspunt voor de bestrijding van kindermishandeling. Niet alleen ouders krijgen hiermee meer duidelijkheid, maar ook beroepskrachten kunnen nu gelegitimeerd eerder zaken aan de orde stellen en ondersteuning bieden of interveniëren bij situaties waarin ouders (te) vaak (te) streng fysiek straffen.

- Uit wetenschappelijke literatuur blijkt in toenemende mate dat fysiek straffen de gezonde ontwikkeling van kinderen in gevaar brengt en kan leiden tot diverse vormen van antisociaal gedrag.

In Engeland heeft men na een uitvoerige consultatieronde besloten om geen wetswijziging in te voeren, onder meer omdat daarvoor onvoldoende maatschappelijk draagvlak zou bestaan. Daarnaast zou bestaande wetgeving voldoende bescherming bieden.

Randvoorwaardelijke acties

Voorlichtingscampagnes

In Zweden is direct na invoering van de wetswijziging een grootscheepse campagne gevoerd met het doel de regeling breed bekend te maken. In de jaren daarna is herhaaldelijk informatie verspreid door de overheid in samenwerking met het particulier initiatief. Tussen 1998 en 2001 is nogmaals een grote voorlichtingscampagne gevoerd door de overheid en particulier initiatief. Bij deze campagne zijn ouders, kinderen en beroepsgroepen benaderd met informatie over fysiek straffen enerzijds en preventie van opvoedingsproblemen en kindermishandeling anderzijds.

Oostenrijk heeft rond de invoering van de wet geen campagne gevoerd, maar heeft enkele jaren later in het bredere kader van campagnes tegen huiselijk geweld aandacht besteed aan geweld tegen kinderen.

In Denemarken is na de wetswijziging eenmalig een grootschalige campagne gevoerd, voornamelijk gericht op het informeren van ouders. Beroepskrachten werden hier vooral ingeschakeld als verspreiders van voorlichtingsmaterialen. Op kleine schaal vindt nog steeds voorlichting aan ouders plaats.

Ook in Duitsland is een uitvoerige campagne gevoerd, gericht op ouders en beroepsgroepen. In afwijking van Zweden en Denemarken is de Duitse campagne niet alleen nationaal gevoerd (met posters, advertenties en tv-spotjes), maar ook door lokaal georganiseerde publieksevenementen, cursussen et cetera.

Flankerend beleid

Zweden kent een systeem van jeugdgezondheidszorg en gezinspolitiek (o.a. gezinssubsidies, ouderschapsverlof) gericht op het ondersteunen van ouders met jonge kinderen bij de opvoeding. De wetgeving en uitvoeringspraktijk ten aanzien van familierechtelijke zaken en kindbescherming zijn in de laatste jaren steeds duidelijker nadruk gaan leggen op de 'best interests' van het kind. Recent heeft een overheidscommissie inzake kindermishandeling een reeks van aanbevelingen gedaan om de aanpak van kindermishandeling verder te verbeteren. In deze aanbevelingen staat het voorkomen van en vroegtijdig interveniëren bij geweld in de opvoeding centraal.

Ook in Oostenrijk zien we aansluitende inspanningen op het gebied van preventie van gezinsgeweld - zoals de oprichting van een *Plattform gegen Gewalt in der Familie* - en maatregelen op het gebied van jeugdwelzijn, jeugdbescherming en opvoedingsondersteuning. Ruim de helft van alle ouders bezoekt vrijwillig de gratis aangeboden *Elternberatung* (opvoedingsconsultatiebijeenkomsten).

Ten aanzien van Denemarken is, buiten de eerdergenoemde campagnes, minder duidelijk flankerend beleid aangetroffen. Wel wordt in de jeugdgezondheidszorg veel nadruk gelegd op de ondersteuning van jonge gezinnen.

In Duitsland is aansluitend op de wetgeving tegen fysiek straffen een nieuwe formulering opgenomen in de jeugdhulpverleningswet, waarin staat dat ouders ondersteund moeten worden bij het geweldloos oplossen van conflicten in het gezin. Deze wet vormt een belangrijk kader voor de uitvoering van opvoedingsondersteuning en kindbescherming in de verschillende deelstaten. Daarnaast zijn aansluitende wetswijzigingen doorgevoerd, onder meer op het gebied van huiselijk geweld.

Informatie over effectiviteit

Informatie over de effectiviteit van de wettelijke regeling is in de vier onderzochte landen slechts beperkt aanwezig. Het beschikbare onderzoek is vooral gericht op attitude en het gebruik van fysieke straffen. Gegevens over een mogelijke vermindering van kindermishandeling zijn zeer schaars. Voorts is opvallend dat het beschikbare effectonderzoek vrijwel uitsluitende betrekking heeft op fysiek geweld en niet op andere vormen van vernederende behandeling van kinderen.

Effecten op attitude

In 2000 stond in Zweden 11% van de ouders positief tegenover fysiek straffen (tegenover 26% in 1981, twee jaar na invoering van de wet). 34% van de ouders meende dat milde of matige straf soms nodig is als opvoedingsmethode. Van de ouders vond 56% fysiek straffen geheel onacceptabel, bij jongeren is dit minstens 80%. Vooral slaan van kinderen in het openbaar wordt beschouwd als 'not done'.

In Oostenrijk is er weinig onderzoek op dit punt. Uit een onderzoek twee jaar na invoering van de wet bleek dat bijna 70% van de ouders fysiek straffen in de opvoeding categorisch afwijst. Over de jaren daarvoor en daarna hebben wij geen gegevens kunnen achterhalen. In Denemarken is uit de schaarse gegevens op te maken dat sinds het begin van de jaren tachtig een steeds groter deel van de bevolking tegenstander is van fysiek straffen van kinderen (26% in 1980 versus 57% in 1997), maar onduidelijk is of dit percentage sinds de wetswijziging van 1997 nog verder is gestegen. Opvoedingswaarden van ouders lijken op te schuiven van het accepteren van fysieke straf naar positieve manieren van het stellen van grenzen en regels.

In Duitsland is een eerste onderzoek verricht naar effecten van de wetswijziging van 2000. Hieruit blijkt dat de nieuwe wettelijke regeling geaccepteerd wordt door het overgrote deel van de bevolking. Tevens blijkt dat de bevolking gevoeliger is geworden voor wat wel en niet toelaatbaar is volgens de wet. In vergelijking met tien jaar geleden is de acceptatie van fysieke bestraffing als opvoedingsmiddel bij ouders en jongeren afgenomen.

Effecten op het gebruik van fysieke straffen

In Zweden is het gebruik van fysieke straf in de opvoeding van kinderen in de loop der jaren afgenomen. Deze afname was al ingezet voorafgaand aan de wet uit 1979 (van ongeveer 90% in het begin van de jaren zestig naar 51% van alle ouders in 1980), maar is blijkens onderzoek uit 2000 daarna doorgezet. In 2000 paste slechts 8% van de ouders minstens eenmaal per jaar fysieke straf toe. Deze afname betreft diverse vormen van fysieke bestraffing, waaronder vormen die potentieel ernstig letsel aan een kind kunnen toebrengen zoals (hard) slaan met de vuist of een voorwerp en schoppen. Minder duidelijk is

of ook een afname heeft plaatsgevonden van zeer ernstige vormen van fysiek geweld, zoals dreiging met of gebruik van een wapen.

In Oostenrijk bleek kort na de wetswijziging (begin jaren negentig) een kwart van de ouders bij gelegenheid fysieke straf toe te passen, en 5% ernstige gewelddadige vormen van straf. Onderzoeksgegevens over de jaren daarvoor of daarna zijn niet beschikbaar.

In Denemarken is geen specifiek evaluatieonderzoek naar dit onderwerp verricht. Het toepassen van fysiek straffen lijkt sinds het eind van de jaren zestig weliswaar afgenomen, maar nog steeds een derde van de ouders gebruikt af en toe fysieke straf.

In Duitsland is in de afgelopen tien jaar een afname van geweld in de opvoeding gemeten, maar ook hier blijkt nog steeds een aanzienlijk deel van de ouders (bijna 60%) af en toe een oorveeg uit te delen. Het toedienen van zware fysieke bestraffing (een aframmeling of slaan met een voorwerp) is met 30% afgenomen naar 3%. Het is nog te vroeg na de invoering van de wetswijziging om duidelijke effecten daarvan te kunnen waarnemen.

Effecten op kindermishandeling

Over effecten van de wetgeving op de omvang van kindermishandeling is weinig informatie voorhanden. In alle vier de onderzochte landen ontbreken duidelijke gegevens over de omvang van kindermishandeling vóór en na de wetswijzigingen.

In Zweden blijkt het aantal meldingen bij de politie van mishandeling van kinderen tot 15 jaar sinds 1984 een constant sterk stijgende lijn te vertonen. Bij nadere analyse hiervan blijkt echter dat het aantal ernstige letsels aanzienlijk is afgenomen in verhouding tot het aantal gevallen van licht of geen letsel. Waarschijnlijk is de genoemde toename vooral een gevolg van de toegenomen bereidheid om (ook lichtere vormen van) geweld tegen kinderen bij de politie te melden. Overigens zijn deze cijfers van meldingen bij de politie een vrij slechte indicator van de omvang van kindermishandeling. Helaas zijn er geen landelijke gegevens over de meldingen die binnenkomen bij de lokale Instellingen voor Sociale Dienstverlening - de meldpunten die moeten worden ingeschakeld bij elk vermoeden van mishandeling, verwaarlozing of zorgwekkende opvoedingssituaties. Ook andere door ons bestudeerde indicatoren (vragenlijstonderzoek onder ouders en jongeren, meldingen van kinderen zelf, registraties van kinderdoding) maken het niet mogelijk om harde conclusies te trekken over feitelijke verschuivingen in de omvang van kindermishandeling.

In Oostenrijk en Denemarken zijn geen valide nationale gegevens over de incidentie of meldingen van kindermishandeling voorhanden, waaruit eventuele effecten van de wetgeving zijn af te leiden.

In Duitsland is sprake van een toename van het aantal meldingen door volwassenen van lichamelijk geweld bij kinderen. Tevens is het aantal meldingen door kinderen verhoogd met bijna 45%.

Kanttekeningen

De schaarste aan informatie over de effecten van de wettelijke regelingen is deels te verklaren doordat in Denemarken en Duitsland de wetswijziging van relatief recente datum is. Longitudinaal onderzoek is daar (nog) niet of nauwelijks beschikbaar.

Uit de literatuur is bekend dat betrouwbare cijfers over de omvang van fysieke bestraffing en kindermishandeling zeer moeilijk te achterhalen zijn. Cijfers betreffende het aantal meldingen of aangiften zijn vaak niet representatief, omdat een groot deel van de

(vermoedens van) zorgwekkende opvoedingsituaties niet wordt gemeld. Dit geldt ook voor landen waar een meldplicht bestaat, zoals in Zweden en Denemarken. Een toename in het aantal meldingen c.q. aangiftes kan het gevolg zijn van toegenomen alertheid op of verminderde acceptatie van gezinsgeweld, en zo een feitelijk afname of gelijkheid van de omvang maskeren. Ook cijfers uit bevolkingspeilingen zijn niet eenvoudig te interpreteren: samenstelling van de steekproef en wijze en inhoud van vraagstelling kunnen de uitkomsten beïnvloeden en daarmee vergelijkingen tussen peilingen bemoeilijken.

Met de beschikbare gegevens is het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen effecten van wetgeving 'an sich', randvoorwaardelijke acties, veranderingen in de bredere maatschappelijke en culturele context in de afgelopen decennia (zoals toegenomen welvaart en veranderde opvoedingsstijlen) en de invloed van het maatschappelijke debat rond de wetswijziging.

Samengevat

Samengevat blijkt uit de beschikbare informatie dat een wettelijke regeling - in combinatie met voorlichting en ondersteunende maatregelen voor ouders en beroepskrachten - een bijdrage kan leveren aan een verminderde acceptatie van geweld in de opvoeding ten gunste van positieve correctiemiddelen, alsmede aan een afname van fysieke bestraffing als opvoedingsmiddel. Effecten op het terugdringen van kindermishandeling zijn niet aantoonbaar, hoewel de stijging van het aantal meldingen in Zweden en Duitsland lijkt te wijzen op een grotere alertheid en meldingsbereidheid. In de onderzochte landen zijn geen aanwijzingen gevonden dat de wetswijziging wordt ervaren als een inperking van de opvoedingsvrijheid van ouders.

Aanbevelingen

1. *De Nederlandse overheid dient, als het gaat om de bescherming van kinderen tegen opvoedingsgeweld, helder te zijn over het beoogde doel en haar taak en verantwoordelijkheden daarin.*

Voor een goede discussie en besluitvorming is helderheid over het beoogde doel essentieel. Pas wanneer duidelijk is wat men beoogt te bereiken, kan nagegaan worden welke middelen daartoe ingezet moeten worden. Met de wettelijke regelingen in de vier onderzochte landen hebben de betreffende overheden vooral tot doel het verbeteren van de bescherming van kinderen tegen alle vormen van geweld. Als middel daartoe achten zij een heldere normstelling, waaruit expliciet duidelijk wordt dat ouders zich dienen te onthouden van elke vorm van fysiek en psychisch geweld tegen kinderen, noodzakelijk. Het is aan te bevelen dat ook de Nederlandse overheid een duidelijk standpunt formuleert over het belang van het beschermen van kinderen tegen opvoedingsgeweld. In dat standpunt dient zij mee te nemen of en, zo ja, op welke wijze de overheid de norm wil uitdragen dat geweld tegen kinderen onacceptabel is. Het antwoord op deze vraag is mede afhankelijk van de visie die de overheid heeft op haar eigen taak en verantwoordelijkheid in deze.

2. *Als de overheid de norm wil uitdragen dat iedere vorm van geweld tegen kinderen onacceptabel is, verdient het aanbeveling hiertoe een wettelijke regeling in te voeren.*

Als de overheid de norm wil stellen dat geweld tegen kinderen ontoelaatbaar is, dan kan blijkens deze inventarisatie een wettelijke regeling daaraan een bijdrage leveren. Door een wettelijke regeling committeert de overheid zich aan het uitdragen van deze norm. De vraag of het uitdragen van deze normstelling even goed mogelijk is zonder een wettelijke regeling, is op grond van deze inventarisatie strikt genomen moeilijk te beantwoorden. Wel blijkt uit de inventarisatie dat een wettelijke regeling duidelijke voordelen biedt, namelijk:

- duidelijkheid over de intenties van de wetgever;
- het bieden van een goed kader voor voorlichtende en ondersteunende maatregelen;
- een duidelijke stimulans voor deze maatregelen.

In de onderzochte landen zijn geen aanwijzingen gevonden dat de wetswijziging nadelige effecten heeft of als een inperking van de opvoedingsvrijheid van ouders wordt ervaren.

In het geval de overheid kiest voor het treffen van een wettelijke regeling verdient het aanbeveling, gezien de ervaring in de besproken landen, een bepaling op te nemen in het Burgerlijk Wetboek, die gericht is op alle vormen van geweld en geformuleerd is vanuit de rechten van het kind. Hiermee worden de positieve uitgangspunten en bedoelingen van de normstelling benadrukt en wordt vermeden dat de regeling ten onrechte associaties oproept met mogelijke sancties of het 'controleren' van ouders.

3. Een wettelijke regeling dient gepaard te gaan met aanvullende maatregelen op het gebied van voorlichting, ondersteuning van ouders en beroepskrachten en onderzoek.

Ter verhoging van de acceptatie en het effect van een wettelijke regeling is het ten slotte noodzakelijk dat aanvullende maatregelen worden genomen in de sfeer van:

- een voorlichtingscampagne bij de introductie van de regeling;
- ondersteunende voorzieningen voor ouders en beroepskrachten;
- evaluatie- en effectonderzoek.

Consultatie van belanghebbende groeperingen voorafgaand aan de wetswijziging is wenselijk om een breed draagvlak voor de veranderingen te creëren.

Op al deze punten kan worden geleerd van de ervaringen die hiermee in de onderzochte landen zijn opgedaan.

Summary

The Netherlands Institute for Care and Welfare (*Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW*) has been asked by the Research and Documentation Centre of the Dutch ministry of Justice to compile a report of legal standards which have been applied in various European countries in order to eliminate all forms of violence in the upbringing of children. The report aims to contribute to the social and political debate on the desirability and use of a similar normative standard in the Netherlands.

The report addresses four main questions:

1. How is the prevention of violence against children organized in the national legislation?
2. What is the aim of the legislation and what arguments led to its enactment?
3. What support measures were undertaken parallel to and after the legislation?
4. What information is available on the effectiveness of the legislation?

We opted for a descriptive approach as best suited to the questions and aims of the study. The information was collected by means of desk research (literature and websites) and interviews with key figures in each country. These interviews were conducted by telephone with the aid of a questionnaire (sent in advance) and by e-mail. Additional information was then gathered from various other informants.

In dialogue with the steering committee we selected four countries which have applied a legal standard to combat all forms of violence in the upbringing of children. These countries were selected on the basis of cultural comparability with the Netherlands, geographical range (between Scandinavia and Central Europe), the moment the legislation was introduced (at least two years ago) and the expected availability of evaluations and reports on effectivity. This resulted in the selection of Sweden, Austria, Denmark and Germany (in chronological order of administering the legislation).

To get a clear idea of the (current) arguments against legal standards we have also included a description of the recent debate on the issue in England.

Legislation

Sweden

In 1979 Sweden amended the *Föräldrabalken* (Parental Code, Section 6.1) as follows:

Children have a right to care, safety and a good upbringing. Children shall be treated with respect for their person and character and shall not be subjected to physical punishment or any other form of humiliating treatment.

This amendment can be seen as the latest in a series of steps taken in the previous century to protect children against parental violence. The prohibition is a provision under civil law. There are no sanctions for violations.

Austria

In 1989 Austria added the following provision to the *Allgemein Bürgerliches Gesetzbuch* (3, 146a): *Minors shall follow the instructions of their parents. The parents shall take account of the age, development and personality of the child when setting and enforcing rules; the use of violence and the infliction of physical or mental suffering are prohibited.*

This section of the law is referred to as the Züchtigungsverbot.

Austrian legal history also shows an evolution in legislation, which is intended to eliminate violence against children and between family members. The legal prohibition on the use of violence when disciplining children is based on civil law. Hence, any violations can have civil law implications in the sense that the court takes account of parental violence when determining the legal relationship between parents and children in connection with limiting or revoking parental rights. There are no sanctions for violations of this prohibition.

Denmark

In 1997, Denmark amended its *Lov om forældremyndighed og samvær* (Parental Authority and Access Act, Section 2.2) as follows: *A child has a right to care and safety. He/she shall be treated with respect for his/her person and shall not be subjected to physical punishment or any other form of humiliating treatment.*

This prohibition is the latest in a series of legal actions which were introduced in Denmark during the previous century. The legal history shows a progressive trend towards prohibiting violence between men and women and between adults and children. The prohibition is based on civil law. Violations are not subject to sanctions.

Germany

The following legal provision has been in force in Germany since 2000, laid down in the *Bürgerliches Gesetzbuch* (Book IV, Family Law, Section 1631.2): *Children have a right to an upbringing which is free of violence. Physical punishment, mental injury and other degrading treatment is prohibited.*

Before 2000 only degrading parenting practices - with no further specification - were prohibited under German law. The amendment extends this prohibition to physical punishment (including the smack on the wrist) and mental injury.

Violations are not subject to sanctions. The primary aim of the legislation is to establish the normative standard that the use of violence in any shape or form is inadmissible in disciplining children - including those forms of physical and mental violence which are not explicitly defined as punishable in Criminal Law.

Similarities

A large degree of similarity exists between the legislation passed in Sweden, Austria, Denmark and Germany to prevent violence in the upbringing of children. In all four countries the purpose of the legislation is to afford children protection against all forms of violence. There is no punishment or prosecution for parents who breach these legal provisions. The provisions are intended to establish a norm with the primary aim of making adults refrain from using violence towards children, in the same way as all members of society are required to desist from any form of violence. As such, they supplement, on the one hand, the prohibition on violence in Criminal Law, and on the other, the child protective measures that confer on children the civil right to protection, if necessary, from severe parental threats to their interests and health.

Aims and arguments

In the four selected countries the ultimate aim of the legislation was to afford children (better) protection against all forms of violence, not only from parents and carers, but from other adults as well. The principal aim of the legislators when enacting the prohibition was to effect a change of mentality of the population, and to strengthen existing public opinion in such a way that adults would not use any form of physical or mental violence against children. Accordingly, the intention was to offer children the same protection of physical integrity and human dignity as is offered to adults. The legislators also wanted to create a framework to provide parents with support and information and to allow scope for preventive interventions to stop physical punishment from escalating into abuse. In none of the countries, the legislator intended to impose sanctions, exercise control over parents or carers, or limit parental freedom. It was, however, the intention to limit the means employed by parents or carers when exercising their right to discipline children. The legislators in these four countries attempted to make parents and carers aware of this by amending the law.

The following arguments were put forward in the four countries:

- A clear normative legal standard on physical punishment clarifies the legislator's intentions towards parents, carers and children, and towards the courts.
- A normative legal standard is in keeping with current public opinion and international treaties stating that children have the same rights as adults to physical and mental integrity and to protection against violence.
- A normative legal standard provides a good starting point for combating child abuse. Parents have a clearer idea of where they stand and professionals can legitimately address cases sooner and offer support or intervene in situations where children are physically punished (too) rigorously and (too) often.
- Academic studies increasingly show that physical punishment impedes healthy child development and can lead to various forms of anti-social behaviour.

After extensive discussions, the English government has as yet decided not to amend the law because of, amongst others, insufficient public support. In addition, the existing laws were deemed to afford sufficient protection.

Support measures

Information campaigns

Sweden launched a large-scale public information campaign to draw attention to the amendment as soon as it had been introduced. In the years that followed, the government repeatedly disseminated information jointly with private organizations. Between 1998 and 2001, another large-scale information campaign was conducted by a public-private partnership. Parents, children and professionals were approached with information about physical punishment and the prevention of parenting problems and child abuse.

Austria did not launch a campaign when it introduced the legislation but it did, several years later, draw attention to violence towards children as part of a broader campaign against domestic violence.

Denmark organized one large-scale campaign after passing the amendment. The aim was primarily to inform parents. Professionals were recruited, mostly to distribute information material. Parents are still supplied with information on a smaller scale.

An extensive campaign targeting parents and professional groups was also carried out in Germany. Unlike Sweden and Denmark, the German campaign was not only conducted nationwide (with posters, advertisements and TV commercials), but also through locally organized public events, courses, et cetera.

Supportive policy and legislation

Sweden operates a system of child health care and family policy (including family allowances, parental leave) aimed at helping parents to bring up young children. In the past few years the legislative and executive aspects of family law and child protection have focused increasingly on the best interests of the child. Recently, a specially formed government committee submitted a list of recommendations to further improve the approach to combating child abuse. Early intervention and the prevention of violence play a central role in these recommendations.

Austria is also taking steps to prevent violence in families by, for example, setting up the *Plattform gegen Gewalt in der Familie*. It is also introducing measures for child welfare, child protection and parenting support. More than 50% of all parents visit the free *Elternberatung* (parent support meetings).

Apart from the previously mentioned campaigns, we saw less evidence of a flanking policy in Denmark. The child health care services, however, place a heavy emphasis on support for young families.

After the legislation against physical punishment, Germany reformulated its Child Services Act, which now states that parents must be helped to solve family conflicts without resorting to violence. This act constitutes an important framework for the implementation of parental support and child protection in the federal states. Subsequent amendments relating to domestic violence were also passed.

Data on the effects

A limited amount of data on the effects of the legislation in the four countries is available. The published research focuses largely on attitude towards and the use of physical punishment. Figures on a possible decline in child abuse are scarce. It is also noticeable that the research on the effects almost exclusively concerns physical violence.

Effects on attitude

In 2000 11% of Swedish parents were in favour of physical punishment (cf. 26% in 1981, two years after the act was passed). Thirty-four percent believed that light or moderate punishment was sometimes necessary when disciplining children. Fifty-six percent were totally opposed to physical punishment (at least 80% of juveniles). Smacking children in public was especially considered 'not done'.

Very little research has been carried out in this field in Austria. A study conducted two years after the legislation was introduced revealed that almost 70% of parents categorically rejected the use of physical punishment. We were unable to find any data for the years before and after.

In Denmark, the scarce data suggest that, since the early 1980s, an increasingly larger part of the population has become opposed to physical punishment of children (26% in 1980 compared with 57% in 1997), but it is unclear whether this percentage has risen further since the amendment of 1997. Parental values are appearing to shift from acceptance of physical punishment to positive ways of setting rules and limits.

In Germany, an initial study has been conducted into the effects of the amendment of 2000. It shows that the new legislative provision is accepted by the vast majority of the population. The population also appears to have become more sensitive to what is and is not allowed under the law. Compared with ten years ago fewer parents and juveniles accept physical punishment as a parenting tool.

Effects on the use of physical punishment

In Sweden the use of physical punishment in raising children has declined over the years. This trend had already started before the act of 1979 (from around 90% in the early 1960s to 51% of all parents in 1980), but research from 2000 shows that it continued afterwards. In 2000 only 8% of parents used physical punishment at least once a year. This decline covered various forms of physical punishment, including those that cause a child potentially serious injury, such as striking (hard) with the fist or an object and kicking. It is less clear whether a decline has occurred in very serious forms of physical violence, such as threatening with or using a weapon.

Soon after the legislative amendment (early 1990s) it turned out that 25% of Austrian parents used physical punishment occasionally and that 5% practised seriously violent forms of punishment. There are no data for the years before or after.

In Denmark no specific evaluation research was conducted on the subject. The use of physical punishment appears to have declined since the late 1960s, but one third of parents still use it incidentally.

A decline in parental violence has been recorded in Germany over the past ten years, but here too, a large number of parents (almost 60%) still give their children an occasional clip on the ear. The use of heavy physical punishment (beatings or striking with an object) has fallen by 30% to 3%. It is still too early to clearly discern the effects after the introduction of the amendment.

Effects on child abuse

There is very little information on the effects of the legislation on levels of child abuse. No clear data could be found in any of the four countries on this for the period before or after the amendment.

In Sweden a strong upward trend has been discernible since 1984 in the number of reports to the police of abuse to children up to the age of 14. However, further analysis revealed that the number of serious injuries had fallen significantly compared with light injuries or none at all. Probably, the increase is partly caused by a greater willingness among the public to report child abuse to the police (also when it takes a lighter form). It should also be noted that these police statistics are a fairly poor reflection of the extent of child abuse.

Unfortunately, no national data are available on the inflow at the local report centres of the social services, which must be called in for each case of suspected abuse, neglect or perturbing parenting situations. Similarly, other indicators which we have studied

(questionnaires among parents and young adults, reports by children themselves, infanticide records) do not allow us to draw concrete conclusions about shifts in the extent of child abuse.

In Austria and Denmark there are no valid national data about levels or reports of child abuse that can be attributed to possible effects of the legislation.

In Germany there has been a rise in the number of reports by adults about physical violence towards children. The number of reports by children has also risen by almost 45%.

Commentary

The lack of information on the effects of legislation can be explained by the fact that the legislation in Denmark and Germany came into force only recently. Longitudinal research is not (yet), or only marginally, available.

The literature confirms that it is very difficult to collect reliable figures on levels of physical punishment and child abuse. Often, the police statistics are not representative, because many cases of (suspected) child abuse are not reported. This is also true of countries such as Sweden and Denmark, where professionals are even obliged to pass on information to the authorities. A rise in the number of reports may be due to greater alertness and / or lower tolerance of domestic violence, and thus disguise any real decline or stability in the levels. Figures from polls are difficult to interpret: the composition of the sample and the content and wording of the questions can influence the results and complicate comparisons.

On the basis of the available data, it is not possible to distinguish between the effects of legislation as such, support measures, wider social and cultural changes in recent decades (such as increased prosperity and changing styles of parenting) and the influence of the social debate around the legislation.

Summarizing

The available information indicates that legislation - in combination with information and a support structure for parents and professionals - can help to lower acceptance of violence in favour of positive means of correction. It also leads to a decline in physical punishment as a parenting tool. The effects on lowering child abuse are not demonstrable, though the increase in the reports in Sweden and Germany does suggest greater alertness and willingness to report incidents. We found no signs in any of the countries in the study that the change to the law is experienced as an infringement of parental rights.

Recommendations

1. *Concerning the protection of children against parental violence, the Dutch government should be clear in its aims, task and responsibility*

Clearly defined aims are essential if the debate and the decision-making are to be productive. It is only when the aims are clear that the means to achieve them can be introduced. The governments in this study passed the legislation with a view to improving the protection of children against all forms of violence. As a means, they decided on an unequivocal normative standard, which makes it explicitly clear that parents must refrain from all forms of physical and mental violence towards children.

We recommend that the Dutch government also formulates a clear standpoint on the importance of protecting children against parental violence. This standpoint should state

whether - and if so, how - the government intends to communicate the norm that violence against children is unacceptable. The answer to this question is partly dependent on the government's vision of its own task and responsibility in this matter.

2. *If the government wants to commit itself to the norm that all forms of violence against children are unacceptable, it should pass legislation that supports this vision.*

This report suggests that legislation can be useful if the government wants to establish a normative standard that violence towards children is unacceptable. By administering legislation, the government commits itself to communicating this message. It is difficult to say on the basis of this report whether this norm could be communicated just as well without legislation. However, legislation offers clear advantages, namely:

- Clarity regarding the intentions of the legislator;
- A good framework for information and support measures;
- A clear stimulus for these measures.

In the four countries studied, we found no information on negative effects of the legislation, including possible limitations experienced by parents in the upbringing of their children.

If the government decides to legislate, it is advisable, given the experience in the countries in this study, to introduce a provision in the Dutch Civil Code which covers all forms of violence and is formulated on the basis of children's rights. This will underscore the positive premises and intentions of the standard and prevent the measure from being wrongly associated with possible sanctions or government control over parents.

3. *Legislation should be supplemented by additional measures in the form of information, support for parents and professionals, and research.*

Finally, in order to increase acceptance and enhance the effect of legislation, supplementary measures are necessary in the form of:

- A public information campaign when the legislation is introduced;
- A support structure for parents and professionals;
- An evaluation report and an analysis of the effects.

Consultation with all parties concerned is recommended to ensure sufficient support for the necessary changes.

Lessons can be learned in all these fields from the experience of the countries in the study.

Bijlagen

Bijlage 1

Gebruikte afkortingen

Algemeen

BW	Burgerlijk Wetboek
EVRM	Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens
IVBP	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
NGO	Non-gouvernementele organisatie
WvS	Wetboek van Strafrecht

Zweden

BRA	Brottsförbyggande radet (= Nationale raad voor misdaadpreventie)
BRIS	Barnens Rätt I Samhället (= Kinderrechten in de samenleving)
SCB	Statistiska Centralbyrån (= Centraal Bureau voor de Statistiek)
StC	Save the Children Sweden
SOS	Socialstyrelsen (= Nationale raad voor volksgezondheid en welzijn)

Oostenrijk

ABGB	Allgemein Bürgerliches Gesetzbuch
BMSG	Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen
BMUJF	Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Frauen
KIJA	Kinder- und Jugendanwaltschaften

Denemarken

BRD	Børnerådet (= Nationale Kinderraad)
EFCW	European Forum for Child Welfare
SFI	Socialforskningsinstituttet (Instituut voor sociaal onderzoek)

Duitsland

BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
AKSB	Federführung der Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke

Verenigd Koninkrijk

NSPCC	National Society for the Prevention of Cruelty to Children
-------	--

Bijlage 2

Geraadpleegde bronnen

Algemeen

Akkermans, P.W.C., A.K. Koekkoek. *De Grondwet*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1992

Boer, J. de. *De pedagogische tik*. NJB, 12, 389-390, 1994

Boyson, R. en L. Thorpe. (eds.). *Equal protection for children. An overview of the experiences of countries that accord children full legal protection from physical punishment*. Londen: National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC), 2002

Council of Europe, Forum for Children and Families. *Corporal punishment of children within the family. Information about the situation in member states*. Strasbourg: COE, 2002

Doek, J.E. Juridische aspecten. In: W.H.G. Wolters (red). *Het mishandelde kind*. Nijkerk: Callenbach, 1977

Doek, J.E. Preventie en overheidsbeleid. In: R. Haanstra, K. Kooijman, P. Schoof (red). *Geweld tegen kinderen. Opstellen over preventie en hulpverlening bij kindermishandeling*. Den Haag: VKM, 1987

EFCW, European Forum for Child Welfare. *Are children protected against violence in Europe? An initial comparative study on laws, policies and practices in the European Union*. Brussel: EFCW, 1998

Frehsee, D., W. Horn en K.D. Bussmann (eds). *Family Violence against children. A challenge for society*. Berlin/ New York: Walter de Gruyter, 1996

Hazewinkel-Suringa, D. voortgezet door J. R Emmelink. *Inleiding tot de studie van het Nederlands strafrecht*, twaalfde herziene druk. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991

Kooijman, K. en A. Wolzak. Rumoer rond de pedagogische tik. *Tijdschrift over kindermishandeling*, jrg. 15, nr. 4, pg. 3-6, 2001

Lünnemann, K.D., P.J.P. Tak en D.J.G. Piechocki. *Interventie door uithuisplaatsing. De juridische mogelijkheden van uithuisplaatsing van plegers van huiselijk geweld in Oostenrijk en Duitsland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2002

Montfoort, A.J. van. *Kindermishandeling en justitie*. Amsterdam: VU Uitgeverij, 1993

NIZW International Centre, Internationale verkenning Jeugdzorg in vijf Europese landen. Utrecht: NIZW, 2002

Veldkamp, A.W.M. *Over grenzen! Internationaal vergelijkende verkenning van de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen*. Den Haag: Ministerie van Justitie, 2001

Website

www.endcorporalpunishment.org

Zweden

Bartholdson, Ö. *Corporal punishment of children and change of attitudes - a cross cultural study*. Save the Children Sweden, 2001

Berge, I. ten, G. Blokland e.a. *Werkbezoek Zweden*. Utrecht: NIZW, 2002

BRA (National council for crime prevention). *Violent assaults on children. English summary*. BRA-report 2000-15. Stockholm: BRA, 2000

Can you bring up children successfully without smacking and spanking? Stockholm: Justitiedepartementet, 1979

Durrant, J.E. Evaluating the success of Sweden's corporal punishment ban. *Child Abuse and Neglect*, 23, 435-448, 1999

Durrant, J.E. *A generation without smacking: the impact of Sweden's ban on physical punishment*. London: Save the Children, 2000

Edfeldt, A.W. The Swedish 1979 aga ban plus fifteen. In: D. Frehsee, W. Horn en K.D. Bussmann. *Family violence against children*. Berlin / New York: Walter de Gruyter, 1996

Ending Corporal Punishment. Swedish experience of efforts to prevent all forms of violence against children - and the results. Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs, and Ministry for Foreign Affairs, Sweden, 2001

Gelles, R.J. en A.W. Edfeldt. Violence towards children in the United States and Sweden. *Child Abuse and Neglect*, 10, 501-510, 1986

Janson, S. *Children and abuse - corporal punishment and other forms of child abuse in Sweden at the end of the second millennium. A scientific report prepared for the Committee on child abuse and related issues*. English summary. Ministry of Health and Social Affairs, Sweden, 2001

Kieft J.J. te. *Wie men lief heeft kastijdt men?* Scriptie Nederlands Recht. Universiteit van Amsterdam, 2002

Lagerberg, D. A descriptive survey of Swedish child health nurses' awareness of child abuse and neglect. I. Characteristics of the nurses. *Child Abuse and Neglect*, 25, 1583-1601, 2001

Langberg, B. *How a ban on corporal punishment has affected child protection in Sweden*. In: Seminar on corporal punishment of children within the family. Council of Europe, Strasbourg, November 21-22, 2002

Larzelere, R.E. en B. Johnson. Evaluation of the effects of Sweden's spanking ban on physical child abuse rates: a literature review. *Psychological reports*, 85, 381-392, 1999

Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling (Kommittén mot Barnmishandel). *Child abuse - prevention and protection. (Barnmisshandel - Att förebygga och åtgärda)*. English summary. Ministry of Health and Social Affairs, Sweden, 2001
(te downloaden via www.regeringen.se/propositioner/sou2001.htm)

Roberts, J.V. Changing public attitudes towards corporal punishment: the effects of statutory reform in Sweden. *Child Abuse and Neglect*, 24, 1027-1035, 2000

SCB (Statistiska Centralbyran / Statistics Sweden). *Spanking and other forms of physical punishment - a study of adults' and middle schools students' opinion and knowledge*. Stockholm: SCB, 1996

StC, Save the Children Sweden. *The first anti-spanking law in the world. Historical background of the Swedish legislation*. Stockholm: Save the Children Sweden, 2001

Wittrock, U. Barnmisshandel, 1984-1994. *KR Info* 1995:5, 1-6. Stockholm: Statiska Centralbyran, 1995

Ziegert, K.A. The Swedish prohibition of corporal punishment: a preliminary report. *Journal of Marriage and the Family*, 45, 917-926, 1983

Websites

www.bra.se

www.bris.se

www.regeringen.se/propositioner/sou

www.sos.se

Oostenrijk

Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB). (Wetteksten uit het Burgerlijk Wetboek)

Buchner, G., B. Cizek e.a. *Teil II, Gewalt gegen kinder*, uit: *Gewalt in der Familie*. Wien: BMSG, 1998

BMSG, Federal Ministry of Social security and Generations, Second CRC Report of Austria to the United Nations, Convention of the Rights of the Child. Vienna, June 2002

Committee on the rights of the child. *Considerations of reports submitted by States parties, Austria*. Geneva, Switzerland, 1997

Prammer, Barbara, Federal Minister for Women's Affairs and Consumer Protection. *Status of the implementation of the Beijing Platform for Action*. Vienna, Austria, May 1999

Die Österreichischen Kinderschutz Zentren. *Gemeinsam stark für Kinder*. Informatiebrochure, april 2002

Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie. Materiaal voor beroepsgroepen: *Gewalt am Kind, erkennen, verstehen, helfen en Leitfaden für Kinderschutzgruppen*. Wien: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, beide ongedateerd

Land Salzburg. Divers voorlichtingsmateriaal ouderondersteuning: *Gewalt an Kindern, 2000; Eltern & Kind, 2002; Konflikte ohne Gewalt lösen*, ongedateerd. Salzburg: Kija

Vortrag an den Ministerrat, Zl.41 1045/10-IV/1/97. Wenen, september 1997

Websites

<http://www.bmsg.gv.at/bmsg/relaunch/familie/welcome.htm>

Informatie over: Züchtigungsverbot und körperliche gewalt, Anzeichen für Gewalt an Kindern und Jugendlichen, Elternbildung

www.plattform.at. Website van het 'Plattform gegen die Gewalt in der Familie'

Denemarken

Barfoed-Hoj, C. *Information on policies and measures to prevent corporal punishment of children within the family in Denmark*. In: Seminar on corporal punishment of children within the family, Council of Europe, Strasbourg, November 21-22, 2002

Bemoerkinger till lovforslaget Lov L 416 (Toelichting op het wetsvoorstel), gepubliceerd in de Deense Staatscourant, Till. B715 en Till. C587, 10 juni 1997

Christensen E. Brug af legemlig afstraffelse i opdragelsen af 3-årige (The use of corporal punishment among three-year olds), *Nordisk Psychologi*, 33, 47-71, 2001

Commissie voor de Rechten van het Kind. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark*. 10/07/2001. CRC/C/15/Add.151. 2001

Halse, J.A. *Opdragelse, fysisk afstraffelse -hvad mener forældrene?* (Opvoeding en fysieke bestraffing - wat vinden ouders?) Dokumentation nr. 4. Kopenhagen: Borns Vilkar, 1998

Handelingen van het Deense Parlement (Folketinget), 28 mei 1997. Behandeling van het wetsvoorstel en discussie tussen parlement en de minister van Justitie. *Tredje behandling af loveforslag nr. L 213: Forslag til lov om ændring af lov om forældremyndighed og samvær. (Afskaffelse af revselretten)*, p. 7956 - 7968

Incorporation Committee - Committee on Incorporation of Human Rights Conventions into Danish Legislation. Eindrapport. *Kapittel 16. Summary in English*, 2001

Ingvarsen B. Denmark: backing a clear ban on physical punishment with promotion of positive discipline. *J of Child Centred Practice*, 7, 2, p79-85, 1999

Vestergaard, J. Afskaffelse af 'revelseretten' (afschaffing van het recht op fysiek straffen). *Kriminalistisk Instituts Arbog (Criminaliteits Instituut Jaarboek)*, p. 21-51, 1993

Websites

www.sfi.dk

www.br.dk

Duitsland

AKSB: materiaal geschreven in het kader van het project 'Familie und Gewalt, Menschen würdig erziehen'. (o.a. Abschlussdokumentation, Praxismodell) nog niet gepubliceerd (2003). Bonn

BMFSFJ. Dokumentation: Kampagne *Mehr Respekt vor Kindern*, 2000 bis 2002. Bonn: BMFSFJ, Broschürenstelle

BMFSFJ. Voorlichtingsbrochure voor een geweldvrije opvoeding. Brochure voor ouders. Berlin: BMFSFJ

BMFSFJ. *Gewaltfreies Erziehen in Familien- Schritte der Veränderung, Materialien zur Familienpolitik*, nr. 8, Dokumentation einer Fachtagung des BMFSFJ und DJI. Berlin: 21-22 März 2000

BMFSFJ. Kinder- und Jugendhilfe, Ahtes Buch Sozialgesetzbuch, december 2000

Bösche, B. *Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung (GewächtG)*. Hoofdstuk uit een nog niet gepubliceerde studie

Bürgerliches GesetzBuch (BGB)(Wetteksten uit het Burgerlijk Wetboek)

Bussmann, Kai-D. *Evaluation of the German Prohibition of Family Violence Against Children*. Paper presented on the European Society of Criminology, Martin-Luther-University of Halle-Wittenberg, September 5-7, 2002, Toledo, Spain

Bussmann, Kai-D. *Ursachen häuslicher Gewalt. Lösungsansätze*. Vortragsmanuskript, Leipzig, 25 september 2002

Deutscher Bundestag Drucksache 14/378. *Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses* Bonn. 28 juni 2000

Deutscher Bundestag. Drucksache 12/4024, 12/6783, 13/3341, 13/8558, 13/8570. Bonn: periode 17 december 1992 t/m 24 september 1997

Enzmann, D., C. Pfeiffer en P. Wetzels. *Interfamiliäre gewalt gegen Kinder und Jugendliche und ihre Auswirkungen*. Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, Forschungsberichte nr. 80, Hannover, november 1999

Schirmacher, G. en B. Schweikert. *Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt, unterarbeitsgruppe: Kinder- und häusliche Gewalt: 'Sorge- und umgangsrecht bei häuslicher Gewalt'*. Berlin / Hannover, 2001

SPD und Bündnis 90/Die Grünen. *Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Bonn: 20 oktober 1998

Websites

<http://www.aksb.de/familie-und-gewalt/>
www.mehr-respekt-vor-kindern.de

Engeland

Children are unbeatable! Alliance. *Attitudes towards smacking children, Summary of a UK research by MORI*. London: January 1999

Committee on the rights of the child, CRC/C/15/Add.188, *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: United Kingdom of Great Britain & Northern Ireland*. Geneva: 4 oktober 2002

Department of Health, United Kingdom. *Protecting Children, Supporting Parents*. A consultation document on the physical punishment of Children. London: 2000*

Department of Health, United Kingdom. *Analysis of responses to the Protecting Children, Supporting Parents consultation document*. London: 2001*

European Court of Human Rights, Human Right news, 618, *Judgment in the case of A. v United Kingdom*. Strasbourg: pressrelease 23/9/1998

EPOCH worldwide, Case concerning parental corporal punishment 'A. v. UK' *Immediate analysis of judgement*. London: 23 september 1998

Newell, P. *Children's right to protection, including equal protection under the law*. Lezing voor de Council of Europe, Seminar on Corporal Punishment of Children. Strasbourg: 21 november 2002

* Deze documenten en verdere informatie over het consultatieproces zijn te vinden op www.doh.gov.uk/scg/pcspresponse

Websites

www.doh.gov.uk/scg/pcspresponse

www.nspcc.org.uk

www.nsb.org.uk

www.childrenareunbeatable.org.uk

www.barnardos.org.uk/whatwedo/campaigns/unbeatable

Bijlage 3

Overzicht informanten

Land	Informanten
Zweden	<p>Mw. Agnetha Björklund, Ministerie van Volksgezondheid en Sociale Zaken, secretaris Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling</p> <p>De hr. Sven Bremberg, Nationaal Instituut voor Openbare Volksgezondheid. Onderzoekt in opdracht van de regering de kwaliteit van opvoedingsondersteuning aan ouders</p> <p>Mw. Louise Ekstrom, Nationale Raad voor Misdaadpreventie (BRA), heeft onderzoek gedaan naar meldingen van kindermishandeling bij de politie</p> <p>De hr. T. Gunnerson, Nationale Raad voor Volksgezondheid en Welzijn (Socialstyrelsen), medewerker van de afdeling onderzoek en registratie</p> <p>Prof. dr. Staffan Janson, Universiteit Karlstad, wetenschappelijk onderzoeker voor de Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling</p> <p>De hr. Soren Kindlund, Ministerie van Volksgezondheid en Sociale Zaken, werkzaam op het terrein van Jeugdgezondheidszorg en opvoedingsondersteuning</p> <p>Mw. Mali Nilsson, Save the Children Zweden (Redda Barnen), stafmedewerker specifiek verantwoordelijk voor (internationale) activiteiten op het gebied van preventie fysiek straffen</p> <p>Mw. Lena Nyberg, Kinderombudsvrouw Zweden (Barneombudet)</p>
Oostenrijk	<p>De hr. Paul Artz, woordvoerder Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreich</p> <p>Dr. Renate Kränzl - Nagl, European Centre for Social Welfare Policy and Research Austria, Programme Area 'Childhood and Youth'</p> <p>Mw. Martina Staffe, Jugendwohlfahrt Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen, BMSG, afdelingshoofd</p>

Denemarken

Mw. C. Barfoed-Hoj, Ministerie van Sociale Zaken. Werkzaam op het terrein van jeugdzorg en specifiek bekend met monitoring wettelijke regeling

Dr. E. Christensen, Socialforskningsinstituttet (SFI), verantwoordelijk voor surveys naar opvoeding en gezondheid kinderen, waaronder fysiek straffen

De hr. Soren Hansen, Nationale Kinderraad (Børnerådet), jurist, specifiek betrokken bij voorlichtingsinitiatieven en monitoring van effecten wettelijk regeling

Mw. C. Jeppesen, Molengraaf Instituut voor privaatrecht, Universiteit van Utrecht

Dr. Ingrid Leth, Universiteit van Kopenhagen, faculteit psychologie. Deskundige op het gebied van onderzoek naar fysiek straffen en kindermishandeling

Duitsland

Prof. dr. Kai-D Bussmann, Martin-Luther Universiteit, Halle-Wittenberg, Faculteit rechten, strafrecht en criminologie, onderzoeksleider van het evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van de wetgeving van het recht op een geweldvrije opvoeding

Mw. Marlene Dwertmann, Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ), verantwoordelijk voor de campagne *Mehr Respekt vor Kindern*

Mw. Beate Galm, InformationsZentrum Kindesmisshandlung Kindesvernachlässigung (expertisecentrum gefinancierd door het Bundesministerium für FSFJ en onderdeel van het Deutsches JugendInstitut), wetenschappelijk adviseur

De hr. Lothar Harles, Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke in der Bundesrepublik Deutschland, AKSB (NGO-koepel), directeur AKSB en vervangend projectleider *Familie und Gewalt*

De hr. Wolfgang Meincke, BMFSFJ, afdelingshoofd Familienbildung

Dr. Schomburg, Bundesministerium der Justiz, verantwoordelijk voor de wetswijziging

Engeland

De hr. Peter Newell, onafhankelijk deskundige op het gebied van
kinderrechten, projectcoördinator *End Physical Punishment of Children*

Bijlage 4

Interviewvragen

Wettelijke regeling

1. Hoe is het tegengaan van geweld tegen kinderen in (...land...) wettelijk geregeld?
2. Gaat het om een strafrechtelijk of civielrechtelijke regeling?
3. Welke vormen van geweld zijn onderscheiden?
4. Wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen geweld door ouders/verzorgers enerzijds en beroepskrachten (zoals leerkrachten, leidsters kinderopvang) anderzijds?
5. Hoe is de (bestuurlijke) verantwoordelijkheid voor de uitvoering en evaluatie van de wettelijke regeling vormgegeven?
6. Is de regeling ingebed in flankerend beleid en 'aanverwante' wettelijke regelingen voor overheidsbemoedienis bij opvoeding? Bijvoorbeeld met betrekking tot kindbescherming of opvoedingsondersteuning van ouders
7. Is er sprake van eventuele sancties op het overtreden van de wettelijke bepaling, en zo ja, welke?

Argumenten en doelen

8. Welke juridische, politieke, wetenschappelijke of cultureel-ethische argumenten lagen ten grondslag aan de gevonden wettelijke regelingen?
9. Wat zijn de beoogde effecten en resultaten van de wettelijke regeling?

Voorwaarden

10. Welke randvoorwaardelijke acties zijn voorafgaand aan, rond en na de wetswijziging gevoerd?
11. Welke initiatieven zijn genomen in de richting van het parlement?
12. Wat was de rol van NGO's?
13. Zijn informatiecampagnes uitgevoerd voor het algemene publiek en beroepsgroepen?
14. Welke diensten en activiteiten zijn ontwikkeld voor ouders?

Effecten en resultaten

15. Zijn evaluaties verricht over de effectiviteit van de regelingen? Zo ja, wat zijn de uitkomsten?
16. Zijn er effecten bekend ten aanzien van het verminderen van fysiek straffen of andere vormen van vernederende behandeling van kinderen?
17. Zijn er effecten bekend ten aanzien van het verminderen van de incidentie van kindermishandeling?
18. Zijn er effecten bekend ten aanzien van bewustwording en attitudeverandering ten aanzien van fysiek straffen?
19. Zijn er gegevens over de onderscheiden effecten van de wetgeving 'an sich' en eventueel flankerende maatregelen en voorzieningen, zoals publiekscampagnes, of vormen van opvoedingsvoorlichting en - ondersteuning?

Bijlage 5

Begeleidingscommissie

Mr. E.C.C. Punselie (voorzitter)
Universiteit Leiden, Faculteit Rechtsgeleerdheid, afdeling Jeugdrecht

Mr. W.M. de Jongste
Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Mr. drs. J. Kok
Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving

Mr. M.J.T.M. Vijghen
Ministerie van Justitie, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie

Drs. S.C. Kerdel (tot 1 februari 2003)
Ministerie van VWS, Directie Jeugdbeleid

Mr. M.W. Eenshuistra (vanaf 1 februari 2003)
Ministerie van VWS, Directie Jeugdbeleid

Bijlage 6

Bevindingen van de Zweedse parlementaire commissie inzake kindermishandeling

In 1998 stelde de Zweedse regering een Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling (*Komittén mot Barnmishandel*) in, die de taak kreeg om kindermishandeling en daaraan verwante onderwerpen (waaronder fysiek straffen en andere vormen van geweld tegen kinderen) te onderzoeken. Deze Commissie publiceerde in augustus 2001 haar eindrapport *Child abuse - prevention and protection*. Een Engelstalige samenvatting daarvan is te vinden op internet: <http://social.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf>.

Aanleiding voor de instelling van de Commissie was dat thema's betreffende geweld tegen kinderen onderwerp van discussie en parlementaire moties waren geweest in de voorafgaande jaren. Daarnaast bleek uit de statistieken dat het aantal bij de politie gemelde gevallen van mishandeling van kinderen onder de 15 jaar in de jaren negentig was verviervoudigd ten opzichte van het begin van de jaren tachtig (Wittrock 1995 in te Kieft 2002).

Het onderzoek van de Commissie moest een beter zicht geven op:

- de ontwikkelingen in het veld van kindermishandeling;
- de huidige stand van kennis op het gebied van preventieve mogelijkheden;
- mogelijkheden om de samenwerking tussen instanties te verbeteren;
- mogelijkheden om deskundigheid van beroepsgroepen (met name binnen de gezondheidszorg, onderwijs en social services) te verbeteren;
- mogelijkheden om betere manieren van ondersteuning en hulp te ontwikkelen.

De Commissie liet drie specifieke onderzoeken uitvoeren onder zowel ouders als jongeren, naar ervaringen met en opvattingen over fysiek straffen. Ook kreeg de Commissie de opdracht om voorlichtende activiteiten te ontplooien. Er werden drie voorlichtingscampagnes uitgevoerd (respectievelijk gericht op ouders, jongeren en beroepskrachten), in samenwerking met diverse overheidsinstanties en NGO's.

De Commissie doet in haar eindrapport diverse aanbevelingen die van belang zijn voor een betere aanpak van kindermishandeling, te weten:

- Overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid op een bepaald gebied (*national boards*⁷⁷), met name op het gebied van gezondheid en welzijn, politie en onderwijs, moeten stimuleren dat er een betere lokale samenwerking totstandkomt ten behoeve van kinderen die in moeilijke omstandigheden verkeren of 'at risk' zijn.
- Deze samenwerking zou ook in de verschillende wetgeving op deze terreinen moeten worden opgenomen. De social services zouden deze samenwerking op lokaal niveau moeten coördineren.

⁷⁷ Deze *boards* ressorteren onder de ministeries en zijn zelfsturend, maar moeten wel rapporteren aan het parlement. Onder de boards hangen lokale units, zodat men ook plaatselijk een voet aan de grond heeft.

- De meldplicht, die nu is vastgelegd in de Social Services Act, zou ter referentie moeten worden opgenomen in de aparte wetten voor onderwijs, gezondheids- en medische zorg, tandheelkundige zorg, beroepsgroepen in de gezondheidszorg, de politie en de gevangenis-, inrichtings- en reclasseringssector. Er ligt op dit moment een wetsvoorstel van de regering in de lijn van deze suggestie⁷⁸.
- Van overheidswege moet meer geïnvesteerd worden in deskundigheidsbevordering van beroepsgroepen en kwaliteit van de verleende zorg door en samenwerking tussen instanties. De commissie doet aanbevelingen aan andere commissies en (overheids)instanties die zich o.a. bezig houden met wetgeving of uitvoeringspraktijk op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg om meer en beter aandacht te geven aan de aanpak van kindermishandeling.
- Statistics Sweden (SCB), vergelijkbaar met ons Centraal Bureau voor de Statistiek, dient elke drie jaar onderzoek te doen onder schoolleerlingen naar hun ervaring met geweld thuis, op school en in de vrije tijd. Tevens stelt de Commissie voor om elke drie jaar onderzoek te doen onder ouders naar hun ervaringen met en opvattingen over geweld tegen hun eigen kinderen.
- De National Board of Health and Welfare moet elke vijf jaar een rapport uitbrengen over opzettelijk geweld tegen kinderen. Onder ander gebaseerd op overheidsonderzoeken en het register voor letsels en doodsoorzaken. Hierbij zouden ook gevallen van fatale mishandeling betrokken moeten worden.
- De Commissie stelt voor een proef uit te voeren van drie jaar met het doen van openbaar onderzoek door een deskundigengroep naar gevallen waarin kinderen (0-18 jaar) zijn gestorven als gevolg van gewelddadige handelingen van anderen (moord, doodslag of mishandeling). Dit betreft gemiddeld ongeveer 10 tot 12 onderzoeken per jaar. Veelal zullen daders de ouders zelf zijn, maar dit kunnen ook leeftijdgenoten zijn.
- Aan het Wetboek van Strafrecht, hoofdstuk 29 sectie 2, moeten bepalingen worden toegevoegd betreffende mishandeling van een eigen kind. Onder de huidige bepaling, bij de bepaling van strafbaarheid, moet het begaan van een misdrijf tegen een kind beschouwd worden als een verzwarende omstandigheid. In sommige gevallen moeten ook de omstandigheden waarin een misdrijf tegen een kind plaatsvindt als strafverzendend worden beschouwd. Dit geldt in de eerste plaats als het misdrijf gepleegd is door een dader die nauw verwant is aan het kind. Het kind is niet alleen weerloos, maar wordt ook beroofd van zijn (gevoel van) veiligheid. In de tweede plaats geldt dit voor misdrijven die worden gepleegd in de aanwezigheid van een kind dat nauw verwant is aan het slachtoffer. Bijvoorbeeld in gevallen van mishandeling van de moeder door de vader. Ook hier speelt het veiligheidsaspect een prominente rol.
- Aanpassingen van de vervolgingsbepalingen in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 van het Wetboek van Strafrecht betreffende misdrijven tegen kinderen die nauw verwant zijn aan de dader. Vervolging door het Openbaar Ministerie moet dan mogelijk zijn als dit nodig is vanuit een publiek gezichtspunt (belang?). Dit geldt met name voor misdrijven tegen kinderen die onder de huidige wetgeving pas vervolgd kunnen worden als diens opvoeder/voogd (*guardian*) aangifte doet. In geval van de opvoeder/voogd zelf het misdrijf

⁷⁸ A. Björklund

heeft gepleegd, zal deze niet geneigd zijn te helpen om vervolging in gang te zetten. In die gevallen zou het OM in staat moeten zijn zelf vervolging in gang te zetten.

Het eindrapport en de aanbevelingen van de Parlementaire Commissie inzake Kindermishandeling worden in de loop van 2003 in het Zweedse parlement besproken. De regering heeft recent een wetsvoorstel (Versterkte bescherming van kinderen in moeilijke omstandigheden) ter beoordeling gestuurd naar de Raad voor de Wetgeving (*Council of Legislation*), waarin verschillende suggesties van de parlementaire commissie zijn overgenomen. Ten eerste wordt daarin voorgesteld dat het veroorzaken van lichamelijke letsel of ziekte en beledigend gedrag openbaar vervolgd moet worden indien dit misdrijf wordt gepleegd tegen een kind dat een nauwe relatie onderhoudt met (*is close to*) de dader en indien vervolging noodzakelijk is in het publiek belang. Ten tweede stelt het wetsvoorstel dat bij een misdrijf dat de veiligheid van het kind in gevaar brengt door een ouder of een andere volwassene die een nauwe relatie met kind onderhoudt, dit speciale aandacht behoeft als een verzwarende omstandigheid bij het bepalen van de strafmaat. Dit betreft tevens situaties waarin het kind getuige is van mishandeling van de ene ouder door de andere ouder.

NIZW, innovatiepartner in zorg en welzijn

Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW is een onafhankelijke organisatie die zich samen met instellingen, professionals, beleidsmakers en burgers inzet voor de kwaliteit en vernieuwing van de sector zorg en welzijn. In deze sector werken ruim 750.000 beroepskrachten en vele vrijwilligers op terreinen als kinderopvang, maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk, ouderendienstverlening, jeugdzorg, maatschappelijke opvang, verzorgings- en verpleeghuizen, thuiszorg en hulpverlening aan mensen met een handicap. Ook instellingen buiten de sector die zorg- en welzijnsactiviteiten ondernemen, zoals opleidingen, provincies, gemeenten en woningbouwcorporaties, doen regelmatig een beroep op het NIZW.

Het NIZW informeert, innoveert en ondersteunt de sector en draagt zo bij aan een zorgzame samenleving waarin de eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid van burgers vooropstaan. Het werk van het NIZW is een combinatie van onderzoek, ontwikkeling en implementatie die het mogelijk maakt om vernieuwingen en verbetering van het begin tot het eind te begeleiden. Dit resulteert onder meer in adviezen, veranderingstrajecten, trainingen, congressen, boeken, brochures, almanakken, websites, cd-rom's, video's en een informatielijn. De activiteiten van het NIZW zijn ondergebracht in de centra NIZW Jeugd, NIZW Zorg, NIZW Sociaal Beleid, NIZW Professionalisering, NIZW International Centre en ZZW.

Meer informatie over het NIZW is te vinden op www.nizw.nl.