

## Dwargarbeid in de residentiële jeugdzorg: advies m.b.t. een mogelijke tegemoetkomingsregeling zoals die betreffende seksueel misbruik in instellingen

Prof. Jan J.M. van Dijk, emeritus-hoogleraar victimologie Tilburg University

1. Uit een voorlopige analyse van de ongeveer veertig door prof. L. Zegveld verzamelde enquêteformulieren betreffende aanvragen voor schadevergoeding van voormalige pupillen van de instellingen van de orde van de Zusters van de Goede Herder in onder meer Velp, Zoeterwoude, Tilburg en Almelo in de periode van 1945 t/m 1978 komt het volgende beeld naar voren. De daar in een gesloten setting (gesloten vertrekken, onbeklimbare muren) geplaatste minderjarige, vrouwelijke pupillen zijn zonder uitzondering gedwongen geweest om ten minste zes dagen per week negen of meer uren fysiek-uitputtende werkzaamheden zoals wassen, naaien, strijken of schoonmaken te verrichten onder strikt toezicht, en onder continue bedreiging met straf, zonder dat daar enigerlei betaling tegenover heeft gestaan en waarbij door hen geen enkele vorm van formeel onderwijs is genoten. Het verblijf van de pupillen in de instelling heeft gemiddeld ongeveer twee jaren geduurd. Het bejegeningssklimaat in de instellingen wordt door de aanvragers unaniem getypeerd als kil en streng. In incidentele gevallen zijn zij tevens slachtoffer geworden van fysieke geweldpleging en/of seksueel misbruik. Een overgrote meerderheid van hen heeft na hun ontslag uit de instelling, waarbij geen enkele vorm van begeleiding of nazorg is geleverd, wegens opgelopen trauma's en onderwijsachterstanden, grote moeite gehad om maatschappelijk te integreren. Bij velen van hen heeft het verblijf in de instelling levenslange schadelijke gevolgen gehad voor hun persoonlijk functioneren en hun arbeidsloopbaan.
2. Uit de formulieren blijkt dat de aanvragers op een enkele uitzondering na in de genoemde instellingen zijn geplaatst op basis van een kindbeschermingsmaatregel vanwege het overlijden van ouders, verwaarlozing of seksueel misbruik in de huiselijke kring. Vrijwel allen zijn in de instelling geplaatst door een voogd en/of door de Raad van Kinderbescherming, bijvoorbeeld na een ondertoezichtstelling of ontzegging uit de ouderlijke macht van de natuurlijke ouders. De juridische basis van de plaatsing in genoemde instellingen is aan de betrokkenen vaak niet precies bekend. Deze zal naar verwachting eenvoudig kunnen worden vastgesteld door raadpleging van hun voogdijregisterkaart in de provinciehoofdstad van hun geboorteplaats of de plaats waar zij zijn opgegroeid.
3. Bovengenoemde systematische uitbuitingspraktijken die door de orde ook in verschillende, andere Europese landen waaronder Ierland <sup>1</sup> op grote schaal zijn

---

<sup>1</sup> Kathleen Daly (2014), *Redressing institutional abuse of children*, Houndsmith: Palgrave/McMillan. De Ierse overheid heeft in 2013 vanwege de betrokkenheid van de overheid dan wel de rechterlijke macht bij de plaatsing van pupillen in genoemde instellingen een regeling getroffen voor financiële uitkeringen aan de slachtoffers van

toegepast, vallen onder de internationale definitie van dwangarbeid zoals vastgelegd in het mede door Nederland geratificeerde ILO-verdrag van 1930, te weten "*all work or service which is exacted from any person under the threat of a penalty and for which the person has not offered himself or herself voluntarily.*" Het aldus gedefinieerde misdrijf van dwangarbeid vormt tevens een schending van de fundamentele mensenrechten volgens het Europese Verdrag in zake de Rechten van de Mens van 1950.

4. Volgens het door Nederland geratificeerde VN-protocol tegen mensenhandel van 2000 en het Raad van Europa Verdrag betreffende actie tegen mensenhandel van 2005, wordt onder mensenhandel verstaan het werven, overbrengen of huisvesten van personen met toepassing van middelen zoals bedrog of dwang of misbruik van kwetsbaarheid met het doel hen uit te buiten (*for the purpose of exploitation*). In het geval de betrokken persoon minderjarig is, vervalt de eis dat door de dader een van de genoemde middelen van bedrog of dwang zijn gebruikt. Het overdragen of huisvesten van kinderen met het doel hen uit te buiten is hoe dan ook op zichzelf een vorm van mensenhandel.
5. Het plegen van het misdrijf van kinderdwangarbeid is in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht in artikel 273 f, lid twee als volgt geformuleerd: "degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt'. De maximale gevangenisstraf voor dit misdrijf is zes jaar. Indien het misdrijf door twee of meer verenigde personen is gepleegd, bestaat de maximaal op te leggen straf uit tien jaar gevangenisstraf.
6. In de nationale jurisprudentie van veel landen, waaronder Nederland, wordt het begrip dwangarbeid nader gedefinieerd op basis van lijsten van zogenoemde 'indicatoren'. De Nederlandse rechter kijkt vooral naar de ernst en duur van de uitbuiting en het daarmee door de dader behaalde voordeel, en de aard van de toegepaste dwang (HR, 2009/ B17097). Zoals gezegd, vervalt bij minderjarige slachtoffers de eis van dwang. Volgens de Nederlandse jurisprudentie is dus sprake van jeugddwangarbeid indien minderjarigen zijn geworven, vervoert, overgebracht, gehuisvest of opgenomen met de bedoeling hen uit te buiten, d.w.z. gedurende langere tijd te laten werken voor een loon dat niet in een redelijke verhouding staat tot de geleverde arbeidsprestatie. Het lijkt geen twijfel dat de tewerkstelling van minderjarige pupillen door de genoemde congregatie naar thans geldende

---

jeugddwangarbeid nadat vergeefs was geprobeerd de orde van de *Good Shepherd Sisters* en andere betrokken orden te bewegen tot betaling van schadevergoedingen voor de hierdoor veroorzaakte materiële en immateriële schade. De toegekende uitkeringen kenden een maximum van 100.000 euro en werden bepaald op basis van de duur van het verblijf in de instelling.

maatstaven op zichzelf reeds het misdrijf van jeugddwangarbeid oplevert. De pupillen werden immers voor jarenlang achtereen gehuisvest met de bedoeling hen voor zestig uren of meer per week zonder enige betaling arbeid te laten verrichten. Mede omdat bekend is dat de congregatie werk aannam van derden tegen vergoeding staat vast dat aldus jarenlang grote geldelijke winsten zijn behaald. De vraag of en in welke mate hierbij door de congregatie geweld of andere dwangmiddelen zijn gebruikt, is naar huidig internationaal en Nederlands recht irrelevant.

7. De tewerkstelling valt echter niet slechts onder het begrip mensenhandel van het huidige artikel 273 f van het Wetboek van Strafrecht maar ook onder de oudere, beperktere definitie van het ILO Verdrag van 1930 dat mede is opgenomen in het EVRM. Het staat immers vast dat de pupillen als regel onvrijwillig waren geplaatst in een de facto gesloten inrichting en bij weglopen of werkweigering systematisch met straffen werden bedreigd (*'involuntarily and under the threat of a penalty'*).
8. Volgens de door de ILO in 2009 opgestelde checklijsten met 'operationele indicatoren' voor dwangarbeid zijn de belangrijkste indicatoren van jeugddwangarbeid: buitensporig lange werkdagen, slechte huisvesting, gevaarlijk werk, geen of laag salaris, geen toegang tot onderwijs, negeren van arbeidswetgeving, slechte arbeidsomstandigheden en manipulatie van de honorering (strafkortingen e.d.).<sup>2</sup> Bij de tewerkstelling van kinderbeschermingspupillen door de Orde waren de elementen van buitensporig lange werkdagen, het niet betalen van salaris en niet verschaffen van toegang tot onderwijs zonder enige twijfel steeds aanwezig. Tevens aanwezig waren in veel gevallen de elementen van gevaarlijk werk, negeren van arbeidswetgeving, en slechte arbeidsomstandigheden. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat door de orde ook de toen geldende Leerplichtwet systematisch is overtreden.
9. Door de Nederlandse overheid is in 2013 een regeling ingesteld voor het doen van uitkeringen aan personen die na 1945 slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik in een residentiële jeugdinstantie (of in een pleeggezin). Bij de uitvoering van deze regeling is door de uitvoeringsinstantie, het Schadefonds Geweldsmisdrijven, als insluitingscriterium gehanteerd dat de betrokkene is misbruikt in een instantie die voortkomt op de zogenoemde lijst Dekker<sup>3</sup>, of een

---

<sup>2</sup> ILO (2009), *Operational indicators of trafficking in human beings; results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Union*, Geneva: ILO, September 2009

<sup>3</sup> J.J.H. Dekker, e.a. (2016), *Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010. Deelonderzoek 1* (<https://www.rug.nl/staff/j.i.h.dekker/deelonderzoek-1-jeugdzorg-bijlagen.pdf>)

rechtsoptvolger daarvan. De instellingen van de zusters van de Goede Herder, alsmede hun rechtsoptvolger vanaf 1965, Huize Alexandra, staan op deze lijst. Pupillen van de instellingen van de orde van de Goede Herder die binnen de instelling seksueel zijn misbruikt, zouden dus in aanmerking zijn gekomen voor een uitkering volgens genoemde regeling.

10. Nu de overheid in 2013 een regeling heeft getroffen voor uitkeringen aan gedupeerden van misdrijven die vallen onder het begrip seksueel misbruik, waaronder de misdrijven van feitelijke aantasting van de eerbaarheid (maximumstraf zes jaren) die zijn gepleegd in genoemde instellingen, waaronder de instellingen van de Zusters van de Goede Herder, valt niet in te zien waarom de overheid een dergelijke regeling niet zou willen treffen voor gedupeerden van binnen enkele van diezelfde instellingen gepleegde gevallen van het eveneens zeer ernstige misdrijf jeugddwangarbeid (maximumstraf zes jaren, of, indien in vereniging gepleegd, tien jaren). Anders dan bij de regeling m.b.t. seksueel misbruik het geval is geweest, hoeft voor bewijsproblemen bij de te behandelen gevallen niet te worden gevreesd aangezien de misdrijven in georganiseerd verband zijn gepleegd en het systematisch plegen ervan door de orde niet wordt betwist, althans, gezien de eensluidende verklaringen van tientallen oud-pupillen hierover, redelijkerwijze niet kan worden betwist.

Amsterdam, 11 februari, 2019

---