Gedwongen arbeid bij De Goede Herder

De werkwijze in de instellingen van de kloosterorde De Goede Herder in de periode 1945-1975 en de rol van de overheid daarbij

Guus Heerma van Voss
Mijke Houwerzijl

15 december 2019

Universiteit Leiden

Tilburg University

© 2019 | Heerma van Voss, Houwerzijl

Eindredactie en lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

Inhoudsopgave

Woord vooraf v

1. Inleiding 1
- 1.1 Aanleiding 1
- 1.2 Doel en wijze van behandeling 2
- 1.3 Verantwoording 3

2. Schets casus De Goede Herder 6
- 2.1 Inleiding 6
- 2.2 De Goede Herder in context van de katholieke zuil 6
- 2.3 Algemeen beeld en regulering van (arbeid in) de residentiële jeugdzorg 15
- 2.4 De Goede Herder: algemene schets, beeldvorming over arbeid en reactie congregatie 23
- 2.5 Ervaringen van ex-pupillen bij De Goede Herder 33
- 2.6 Concluderende samenvatting 47

3. Het verbod van dwangarbeid in het internationale recht 51
- 3.1 Inleiding 51
- 3.2 Het ontstaan van internationale regulering 51
- 3.3 De internationale arbeidsorganisatie 52
- 3.4 De Verenigde Naties 61
- 3.5 Conclusie 62

4. Het verbod van dwangarbeid in het Europese recht 64
- 4.1 Inleiding 64
- 4.2 Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 64
- 4.3 Het Europees Sociaal Handvest 73
- 4.4 Het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel 73
- 4.5 De Europese Unie 74
- 4.6 Conclusie 74

5. Nederlandse arbeidsnormen 76
- 5.1 Inleiding 76
- 5.2 Arbeidsovereenkomst 76
- 5.3 Arbeidstijden 78
- 5.4 Kinderarbeid 79
- 5.5 Leerplicht en onderwijs 80

5.6 Arbeidsomstandigheden 81
5.7 Beloning 81
5.8 Goed werkgeverschap 82
5.9 Conclusie 83

6. Toezicht en rechtsbescherming 84
6.1 Inleiding 84
6.2 Rol van het ministerie van Justitie 85
6.3 Rol van de katholieke zuil 88
6.4 Rol van het ministerie van Sociale Zaken 90
6.5 Rol van het ministerie van Onderwijs 92
6.6 Rechtswaarborgen voor de geplaatste pupillen 94
6.7 Conclusie 99

7. Analyse en conclusie 101
7.1 Inleiding 101
7.2 Was er sprake van gedwongen arbeid? 101
7.3 Welke rol speelde de overheid? 107
7.4 Slotwoord 111

Bijlage 1
Vragenlijst over het verblijf in instellingen van de Zusters van De Goede Herder 112

Bijlage 2
Uit jaarkalender met spreuken Congregatie De Goede Herder 118

De auteurs 120

Woord vooraf

Op 11 juli 2019 heeft de Minister voor Rechtsbescherming drs. Sander Dekker aan ondergetekenden de opdracht verstrekt om een onafhankelijke (vervolg)analyse uit te voeren naar de werkwijze in de instellingen van de kloosterorde De Goede Herder en de rol van de overheid daarbij. Het onderhavige eindrapport is door ons aan hem aangeboden op 19 december 2019.

Van de zijde van het ministerie van Justitie en Veiligheid, Dienst Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (Slachtofferbeleid), is het onderzoek gevolgd door mr. drs. Erik P.M. Schreijen en Mariëtte H. van den Aardweg-van der Laan Msc. Wij danken hen voor het meelezen van drie tussentijdse versies van dit rapport en de constructieve wijze waarop we gedurende het onderzoek overleg hebben gevoerd over de voortgang. Daarbij werd onze academische vrijheid volledig gerespecteerd.

Tijdens het onderzoek is twee keer gesproken met vertegenwoordigers van de betrokken partijen. Enerzijds betrof dit de Stichting Kinderarbeid Meisjes De Goede Herder. Wij spraken in dat kader met Anita Suuroverste Bohan, Joke Vermeulen, em. prof. dr. Jan J.M. van Dijk, Jeanny Nies, Wendy Broekhof en drs. Annemie Knibbe-van Dijck.

Anderzijds betrof dit de Zusters van O.L.V. van Liefde van de Goede Herder. Aan deze zijde spraken wij met Hubert H.M. Janssen, directeur Klooster Euphrasia, Landgoed Dennenheuvel Bloemendaal, Rosalie Haver-Talstra (stafmedewerker) en de juridisch adviseurs Mr. Muriel Middeldorp en mr. Pieter Nabben (advocaten van Pot Jonker Advocaten te Haarlem).

Wij danken alle genoemden voor hun waardevolle medewerking aan het onderzoek. Dit betrof het beschikbaar stellen van documenten en het verstrekken van een nadere toelichting hierop en tevens het geven van mondelinge en deels schriftelijke reacties op de eerste versie van het concept-rapport (waarin nog geen conclusies waren opgenomen).

Ook Lies Vissers en Joke de Smit, ex-pupillen van instellingen van De Goede Herder, bedanken wij voor door hen aangedragen documenten.

Verder verdient vermelding dat wij de tweede versie van het concept-rapport hebben laten meelezen door prof. mr. Barend Barentsen (sociaal recht), prof. mr. Mariëlle R. Bruning (jeugdrecht), prof. mr. Paul F. van der Heijden (internationaal arbeidsrecht) en prof. dr. Rick A. Lawson (Europees recht en mensenrechten), allen verbonden aan de Universiteit Leiden, alsmede prof. dr. Lex Heerma van Voss (sociaal-economische geschiedenis), verbonden aan het Huygens Instituut en de Universiteit Utrecht. Wij zijn hen erkentelijk voor hun tijd, inbreng en suggesties.

Tot slot bedanken we onze student-assistenten Simone Janssen, Suus van Ingen, Maxime Lasschuit en Dion Bulk die ons hebben geholpen met het zoeken van (soms lastig te vinden) oudere juridische regelingen en aanvullende literatuur, alsook Anne-Marie Krens, die de eindredactie en lay-out heeft verzorgd van het rapport dat voor u ligt.

Uiteraard dragen alleen de auteurs verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport. De rol van arbeid, in het verleden verricht door pupillen in jeugdzorginstellingen zoals van De Goede Herder, was in voorgaande studies naar misstanden in de naoorlogse organisatie van kinderbescherming en jeugdzorg onderbelicht. Wij hopen dat dit rapport in deze lacune voorziet en dat de bevindingen bijdragen aan de politieke en maatschappelijke discussie op dit vlak.

Prof. mr. Guus Heerma van Voss Prof. mr. Mijke Houwerzijl

1 Inleiding

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het afgelopen decennium is uitvoerig onderzoek verricht naar de gang van zaken in de (particuliere) reguliere jeugdzorg sinds 1945. Dit gebeurde achtereenvolgens door de Commissies-Samson,[1]-Deetman[2] en – laatstelijk – -De Winter.[3] Aan de hand van uitgebreid literatuur- en archiefonderzoek[4] werd de situatie in kaart gebracht met het oog op het traceren van sporen van seksueel misbruik en andere vormen van (fysiek en psychisch) geweld.

Op 12 juni 2019 heeft de Commissie-De Winter haar eindrapport uitgebracht inzake de jeugdzorg in Nederland.[5] Zowel in dit eindrapport als in onderliggende deelrapporten is onder meer aandacht besteed aan de werkwijze van de instellingen van de 'kloosterorde De Goede Herder' in de periode 1945-1975. Daarnaast zijn in de media negatieve ervaringen uitgesproken van een groep vrouwen die gedurende kortere of langere tijd onder verantwoordelijkheid van de overheid waren geplaatst bij instellingen van De Goede Herder. De minister voor Rechtsbescherming is hierop in verschillende debatten aangesproken, met name door het Tweede Kamerlid Van Nispen. Daarop heeft de minister een vervolganalyse toegezegd, specifiek gericht op de (omstandigheden van de) arbeid die door de in deze instellingen geplaatste meisjes moest worden verricht. Dit rapport is het resultaat van deze vervolganalyse.

In het onderzoek van de Commissie-De Winter ging het om verschillende (deel)sectoren waar pupillen onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst. Het uiteindelijke veld waar deze commissie onderzoek naar heeft gedaan, betreft: de residentiële jeugdzorg, de justitiële jeugdinrich-

---

1 Commissie-Samson, *Omringd door zorg toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit geplaatste kinderen 1945 tot heden*, Amsterdam: Boom 2012.

2 De Commissie-Deetman heeft twee onderzoeken uitgevoerd: W. Deetman *et al., Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk,* Amsterdam: Balans 2012 en 2013. In de zogenoemde *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013* is ruim aandacht besteed aan de sfeer en de omgang met minderjarige vrouwen binnen de rooms-katholieke kerk in historische context. Voor een groot deel is hiervoor gebruikgemaakt van achtergrondstudies en archiefonderzoek. De Goede Herder komt hier overigens maar summier aan de orde.

3 Met de rapporten van de Commissies-Samson en -Deetman kwam er meer publieke aandacht voor het feit dat seksueel misbruik vaak gepaard gaat met andere vormen van geweld. Toen eind 2014 enkele slachtoffergroepen hierover de toenmalige staatssecretaris van Justitie F. Teeven benaderden, steunde hij het idee van een apart onderzoek naar alle vormen van geweld in de jeugdzorg. Zie *Eindrapport Commissie-De Winter,* 12 juni 2019, p. 16. Eerst is onder verantwoordelijkheid van M. de Winter in 2016 nog een voorstudie gepubliceerd: *Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg, Kamerstukken II* 2018/19, 31015, nr. 125, 13.

4 Door deze commissies is onder meer (en voor zover voorhanden) gebruikgemaakt van notulen, personeelsdossiers, verslagen van personeel over de dagelijkse praktijk in een tehuis, correspondenties etc., maar ook van meldingen door slachtoffers.

5 Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (Commissie-De Winter), *Eindrapport Deel 1: Onvoldoende beschermd,* 12 juni 2019.

tingen (JJI), de pleegzorg, de LVB-sector, de Jeugd GGZ (Kinder- en Jeugdpsychiatrie), de doven- en blindeninstituten en de opvanglocaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Per sector zijn aparte studies uitgevoerd. Met uitzondering van de amv-sector en de sector JJI, betreft het sectoren waar ook kinderen verbleven die 'vrijwillig' geplaatst waren. Dit betekent dat er bij de plaatsing geen kinderrechter aan te pas kwam. In de onderzochte periode was er veel 'verkeer' tussen de sectoren, in die zin dat pupillen na een tijd gezeten te hebben in een residentiële instelling naar een pleeggezin konden gaan en *vice versa*. Of pupillen gingen van de residentiële jeugdzorg naar de justitiële jeugdinrichtingen en *vice versa*. De instellingen van de Goede Herder werden behandeld als onderdeel van de residentiële jeugdzorg.

In voornoemde studies heeft het aspect van de in de instellingen verrichte arbeid weinig aandacht gekregen. Om deze reden is het – ook meer in den brede – van belang dat dit aspect in deze vervolganalyse zelfstandige aandacht krijgt, al is dit in deze studie toegespitst op de praktijk bij instellingen van De Goede Herder.

1.2 Doel en wijze van behandeling

Doel van deze vervolganalyse is na te gaan of de werkwijze bij instellingen van De Goede Herder gedurende de jaren 1945 tot 1975, bezien vanuit de relevante juridische normen van die tijd, gekwalificeerd kan worden als gedwongen arbeid en welke rol de overheid daarbij speelde. De analyse strekt zich niet uit tot een beoordeling van de (mogelijke) civielrechtelijke aansprakelijkheid: noch die van de instellingen van De Goede Herder, noch die van de overheid.[6]

Onderzoeksvragen

a. Kan de werkwijze in de instellingen van de Goede Herder ten aanzien van de aan hun zorg toevertrouwde kinderen in juridische zin worden gekwalificeerd als gedwongen arbeid wanneer deze werkwijze wordt bezien in het licht van de (internationaal-)rechtelijke normen van de periode (1945-1975) waarin genoemde werkwijze werd gehanteerd?

b. Indien bovenstaande vraag met 'ja' kan worden beantwoord: welke rol speelde de overheid bij de in de instellingen van de Goede Herder gehanteerde werkwijze ten aanzien van de aan hun zorg toevertrouwde kinderen?

Wijze van behandeling

Dit rapport doet verslag van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is in de eerste plaats een analyse gemaakt van de casus (hoofdstuk 2). In de tweede plaats is onderzocht welke ontwikkelingen zich in de internationale, Europese en Nederlandse regelgeving en rechtspraak hebben voorgedaan, voor zover relevant voor het beantwoorden van hoofdvraag a. Toegespitst is enerzijds op normen die relevant (kunnen) zijn voor het vaststellen van gedwongen arbeid (hoofdstuk 3 en 4), anderzijds op destijds geldende (mogelijk) relevante normen van Nederlands arbeidsrecht (hoofdstuk 5). In de derde plaats wordt aandacht

6 Zie in dit verband onder meer M.A. Loth & L.P.W. van Vliet, *Recht over tijd, hoever reikt het privaatrecht in het verleden?* Preadviezen 2018 uitgebracht door de Vereniging voor Burgerlijk Recht, Zutphen: Uitgeverij Paris 2018, p. 7-83 en W.J. Veraart, *De passie voor een alledaagse rechtsorde. Over vergeten, herinneren en vergeven als reacties op historisch onrecht* (oratie: VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

besteed aan de wijze waarop het toezicht was geregeld vanuit zowel de overheid als de 'katholieke zuil' (hoofdstuk 6). Vervolgens volgt een nadere analyse en beantwoording van de onderzoeksvragen (hoofdstuk 7).

1.3 Verantwoording

Omtrent de geraadpleegde bronnen en gevoerde gesprekken

Startpunt van onze analyse van de casus waren de rapporten van de Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (Commissie-De Winter), in het bijzonder de bijbehorende sectorstudie nr. 1: 'Geweld in de residentiële jeugdzorg', waarin vijf instellingen van de Goede Herder in de periode 1945-1975 zijn betrokken (*Bronstudie* nr. 4[7]).[8] Waar opportuun is ook informatie uit de eerdere voorstudie van de Commissie-De Winter en uit studies van de Commissies-Deetman en -Samson gebruikt. Daarnaast is relevante literatuur geraadpleegd.

Vervolgens is gebruikgemaakt van 51 vragenlijsten die zijn ingevuld in gesprekken met vrouwen die in de voormalige tehuizen van De Goede Herder opgenomen zijn geweest en die gereageerd hebben op een oproep om hun ervaringen te delen.[9] De groep vrouwen heeft elkaar gevonden na de eerste publicaties over de problematiek. De vragenlijst, waarvan de tekst als bijlage 1 bij dit rapport is opgenomen, is daarna door hen ingevuld in de genoemde gesprekken. De ingevulde vragenlijsten bevinden zich op twee locaties. Een deel van de betrokken vrouwen laat zich bijstaan door advocaat mr. L. Zegveld van het kantoor Prakken D'Oliveira te Amsterdam. Hun vragenlijsten bevinden zich op dit kantoor. Daarnaast heeft een aantal vrouwen de Stichting Kinderdwangarbeid Meisjes Goede Herder opgericht (hierna: de Stichting[10]), waarbij een groot aantal vrouwen is aangesloten dat zich heeft gemeld. De Stichting beschikt over het grootste deel van de ingevulde vragenlijsten.

Na verkregen toestemming van de betrokken vrouwen hebben de onderzoekers de genoemde vragenlijsten mogen inzien.[11] De vragenlijsten die zich bevinden op het kantoor Prakken D'Oliveira hebben de onderzoekers op dit kantoor mogen raadplegen. De Stichting heeft van de in haar bezit zijnde vragenlijsten kopieën, deels in digitale vorm, ter beschikking gesteld. In beide gevallen hebben de onderzoekers anonimiteit toegezegd. In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.6) uit de vragenlijsten geciteerd. De correctheid en representativiteit van de weergegeven citaten hebben de onderzoekers door de Stichting laten controleren. Op de waarde die aan deze vragenlijsten moet worden toegekend, wordt nader ingegaan hieronder en in par. 2.6.

---

7 J. Exalto & A. van Renssen, 'Zusters van De Goede Herder (1945-1975)', in: *Onderzoeksrapport Commissie-De Winter, Deel 3: Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de residentiële jeugdzorg* (1945-heden), *Bronstudie* nr. 4, 12 juni 2019, p. 115-161.

8 De Goede Herder: Zoeterwoude 1945-1970; De Goede Herder: Tilburg/Someren 1945-1972; De Goede Herder: Velp 1945-1974; De Goede Herder: Bloemendaal 1945-1975 en De Goede Herder: Almelo 1945-1975.

9 De vragenlijsten zijn verzameld en/of deels opgetekend door A. Knibbe (eerder bij de VPKK betrokken) en Anita Suuroverste (een 'ervaringsdeskundige'). Suuroverste vertegenwoordigt de stichting (www.KMGH.nl). Aanvullende documenten zijn verkregen van L. Vissers en J. Vermeulen, die in 2017 als eersten het zwijgen hebben doorbroken en naar de directeur van (de Nederlandse provincie van) De Goede Herder togen (zie par. 2.4).

10 De Stichting KMGH is op 24 april 2019 opgericht.

11 De respondenten hebben hiervoor een toestemmingsformulier getekend.

Prof. dr. J. van Dijk, emeritus hoogleraar criminologie aan de Universiteit van Tilburg is bestuurslid van de Stichting en heeft een expert-opinie over het onderwerp van dit onderzoek geschreven. Ook hiervan is kennisgenomen. De congregatie De Goede Herder heeft aan de onderzoekers een map beschikbaar gesteld met informatie over de kloosterorde en relevante archiefstukken over de werkwijze bij de instellingen van De Goede Herder. In de begin- en eindfase van het onderzoek is gesproken met betrokken partijen (de vertegenwoordigers van de Stichting, respectievelijk de vertegenwoordiger van het bestuur van de congregatie en diens advocaten).

In het kader van de juridische analyse is de relevante internationale en nationale regelgeving op het gebied van gedwongen en verplichte arbeid onderzocht, alsmede relevante normen inzake toezicht vanuit de overheid. Het onderzoeksmateriaal voor dit onderdeel bestond uit wet- en verdragsteksten, jurisprudentie, rapportages van toezichthoudende of adviserende organen en juridische literatuur. Wat betreft het internationale recht gaat het in het bijzonder om relevante verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), de Verenigde Naties en de Raad van Europa, voor zover al van kracht in de periode 1945-1975. Voor het nationale recht gaat het vooral om de jeugdrechtelijke en arbeidsrechtelijke regels die in het te onderzoeken tijdvak relevant waren met betrekking tot gedwongen en verplichte arbeid en de (mogelijke) regels inzake het toezicht hierop door instanties. Het te bestuderen materiaal was grotendeels publiek en digitaal toegankelijk, via de voor de onderzoekers toegankelijke universiteitsbibliotheken en gelieerde instellingen en/of via andere openbare bronnen.

Omtrent de onderzochte periode (beperkingen van het onderzoek)

De qua rechtsontwikkeling relevante periode komt overeen met de door de Commissie-De Winter in het kader van de *Bronstudie De Goede Herder* onderzochte periode 1945-1975. Het onderzoek beslaat een periode van dertig jaar waarin de Nederlandse samenleving en de rooms-katholieke ‘zuil’ veel veranderingen hebben doorgemaakt. In eerdere onderzoeken is hieraan uitvoerig aandacht besteed. Ook voor dit onderzoek geldt dat de onderzoeksbevindingen worden geplaatst in het perspectief van de tijd teneinde zo goed mogelijk een oordeel te kunnen geven over wat over de in het verleden ervaren omstandigheden bekend is, en te beoordelen hoe deze destijds zouden worden bezien in het licht van de toen geldende juridische normen.

Omtrent de casusschets (beperkingen)

De onderzoekers hebben op basis van het onderzoeksmateriaal dat hen ter beschikking stond en binnen een zeer beperkt tijdsbestek, zo goed mogelijk geprobeerd een beeld te krijgen van de (relevante onderdelen van de) werkwijze in de Goede Herder met betrekking tot de door de betrokken meisjes verrichte arbeid en de omstandigheden waaronder deze plaatsvonden. Wat betreft de *Bronstudie* is het belangrijk om te beseffen dat deze primair is geschreven op basis van het instellingsarchief. Daarbij geldt, zoals het is verwoord in een andere *Bronstudie*, “de beperking die voor alle instellingscasussen geldt: niet alles is opgeschreven en dat wat opgeschreven is toont de hand van de schrijver. Een eventuele ongeoorloofde rol van het personeel is nauwelijks in de archieven terug te vinden.” Ook wat betreft de (aanvullende) stukken die namens De Goede Herder zijn overgelegd (zie par. 2.4), is het belangrijk te beseffen dat daarvoor archiefmateriaal is gebruikt dat vanuit een bepaald perspectief is samengesteld, namelijk dat van de instelling, vertegenwoordigd

door bestuur, directie en personeel. Dat betekent dat deze bronnen niet per definitie weergeven wat er feitelijk gebeurd is.[12]

Voor de door ons gebruikte vragenlijsten, waarin de respondenten beschrijven wat zij hebben meegemaakt, geldt evenzeer dat op basis hiervan door ons geen objectieve uitspraken kunnen worden gedaan over wat feitelijk gebeurd is of niet. Het betreft hier een vorm van *oral history*, waarbij het gebruik van het persoonlijk geheugen bron van kennis is. Kenmerkend is het subjectieve karakter, mede beïnvloed door verandering van perspectief op het verleden, dat zich voordoet bij het verstrijken van de tijd.[13] De aannemelijkheid van de verklaringen over de ervaren situatie of context waarin de arbeid verricht werd, hebben wij gebaseerd op de mate van consistentie van de verklaringen van betrokkenen, in combinatie met of afgezet tegen andere bevindingen gedestilleerd uit het overigens beschikbare onderzoeksmateriaal, zoals de *Bronstudie*,[14] de overige hierboven genoemde (deel)studies en beschikbaar gestelde documenten van De Goede Herder.

Waar gebruikgemaakt is van citaten uit de verklaringen van respondenten om het verkregen beeld te illustreren, zijn deze geanonimiseerd weergegeven. Benadrukt moet worden dat de onderzoekers geen justitieel en/of op een civiele procedure voorbereidend juridisch onderzoek hebben verricht. Er worden derhalve geen uitspraken gedaan over wat zich in een concrete situatie precies wel of niet heeft voorgedaan en/of wat waar is of niet.

Terminologie

In de hiernavolgende hoofdstukken wordt de term ‘dwangarbeid’ gebruikt als een in het spraakgebruik gangbare overkoepelende term voor vormen van arbeid waarbij sprake is van directe of indirecte dwang. Deze term omvat ook wat in internationale verdragen veelal ‘gedwongen arbeid’ of ‘verplichte arbeid’ heet (*forced labour*).[15]

Ter aanduiding van de tehuizen van De Goede Herder en soortgelijke organisaties, worden in deze studie verschillende termen gebruikt. Bij een wetswijziging in 1947 werd de tot dan toe gebruikte term ‘gesticht’ afgeschaft. Deze term wordt dan ook alleen gebruikt in delen van dit rapport waarin wordt teruggegrepen op de tijd voorafgaand aan genoemde wetswijziging. Sinds 1947 wordt wettelijk de term ‘instelling’ gebezigd en dat is dan ook de meest gebruikte aanduiding in deze studie. Soms komt echter ook de niet-juridische term ‘internaat’ voorbij, als overkoepelende aanduiding voor (veelal katholieke) instellingen waar kinderen buiten gezinsverband verbleven in het kader van onderwijs en/of (her)opvoeding.

12 J. Exalto, A. van Renssen & M. Rietveld-van Wingerden, ‘Bronstudie nr. 2: Archiefonderzoek: methodologische verantwoording’, in: Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (Commissie-De Winter), *Eindrapport Deel 3: Bronstudies bij het sectorrapport geweld in de residentiële jeugdzorg (1945-heden),* p. 4/66.

13 *Rapport Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg,* Bijlage 11 (Oral history), 17 mei 2016, p. 414-415. Zie over de waarde van verklaringen gebaseerd op herinneringen ook J. Exalto, N. Bekkema, D. de Ruyter, M. Rietveld-van Wingerden, C. de Schipper, M. Oosterman & C. Schuengel, ‘Sectorstudie nr. 1: Geweld in de residentiële jeugdzorg’, in: Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (Commissie-De Winter), *Deel 2: Sector- en themastudies,* 12 juni 2019, p. 57 en voorts hierna in par. 2.5.

14 Zie voorts par. 2.4.

15 Zie in dit verband de hoofdstukken 3 en 4.

2 Schets casus De Goede Herder

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van verschillende kwalitatieve bronnen een indruk gegeven van de situatie in de instellingen van De Goede Herder van 1945-1975, in het bijzonder met betrekking tot de daar verrichte arbeid. Zoals al in paragraaf 1.3 is benadrukt, is het niet mogelijk een onbetwistbaar objectief beeld te schetsen. Wel geven we de verschillende perspectieven weer (zie met name par. 2.4 en 2.5). Voor een goed begrip van de instellingen van De Goede Herder is ook het grotere plaatje van belang. In de eerste plaats is het belangrijk om daarbij de globale historie en kenmerken van de katholieke zuil, wat betreft onderwijs en opvoeding van de jeugd, te betrekken (par. 2.2).[16] In de tweede plaats is van belang om te weten binnen welk reguleringskader de instellingen van De Goede Herder moesten opereren en wat daarbij de regels en het beleid omtrent de te verrichten arbeid waren (par. 2.3). Ter afsluiting volgt een concluderende samenvatting van de bevindingen (par. 2.6)

2.2 De Goede Herder in context van de katholieke zuil

Onderstaande schets is gebaseerd op een compilatie van bronnen, waarbij de meeste informatie is ontleend aan de *Vervolgstudie 2013 van de Commissie-Deetman* (hierna: *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*).[17] Een enkele keer wordt al toegespitst op de instellingen van De Goede Herder, met behulp van de betreffende *Bronstudie* uit de studie van de Commissie-De Winter.[18]

De invloed van verzuiling op plaatsing in een instelling tijdens de onderzochte periode

Kenmerkend voor de particuliere residentiële jeugdinstellingen in de tijd van de verzuiling was dat zij weliswaar deel uitmaakten van een nationaal bestel van jeugdzorginstellingen, maar in de eerste plaats van hun geloofsgemeenschap. Ze waren in overgrote meerderheid katholiek of protestant. In de eerste tien jaar na de Tweede Wereldoorlog, dus aan het begin van de onderzochte periode met betrekking tot De Goede Herder, was het verzuilde bestel op zijn sterkst. Nog weer tien jaar later, worden de eerste tekenen van afbrokkeling goed zichtbaar. Zo blijkt uit eerder verricht

16 Zie voor een lijst met internaten (waarop ook de instellingen van DGH staan): https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_internaten_in_Nederland.

17 Het hiernavolgende is vooral een samenvatting van p. 26-41 uit het *Rapport Commissie-Deetman 2013*, voor de volledige bronverwijzing zie hoofdstuk 1, noot 2. Deels bevat het ook informatie afkomstig uit een in dit rapport opgenomen essay: M. Hilhorst, 'Instellingen voor onderwijs en opvoeding aan meisjes van zustercongregaties. Historische achtergronden en ontwikkelingen tot 1970', in: W. Deetman *et al*. 2013, p. 283-304.

18 Zie Commissie-De Winter, *Eindrapport Deel 3: Bronstudie nr. 4* (hierna: *Bronstudie*). Voor de volledige bronverwijzing zie hoofdstuk 1, noot 7.

onderzoek dat na 1967 zowel kwantitatief als kwalitatief duidelijk sprake is van een neerwaartse spiraal in de particulier georganiseerde onderwijs- en jeugdzorginstellingen van de katholieke zuil.[19] In dat licht wordt hieronder en in de rest van dit hoofdstuk, waar nodig voor een zo goed mogelijk begrip van bepaalde situaties en ervaringen, een onderscheid gemaakt tussen de periode 1945-1965 en de periode 1965-1975 (en verder).

Historie en kenmerken van de katholieke expansie op het gebied van onderwijs en jeugdzorg

De oorsprong van het medio 20e eeuw omvangrijke bestel van katholieke onderwijsinternaten enerzijds en instellingen met betrekking tot jeugdzorg (koepelorganisaties voor kinderbescherming, voogdijverenigingen, residentiële jeugdzorginstellingen) anderzijds, ligt in het midden van de 19e eeuw. Na een periode waarin dit verboden was, maakte koning Willem II het bij zijn inhuldiging in 1840 mogelijk voor op dat moment reeds bestaande katholieke kloostergemeenschappen in Nederland weer nieuwe leden aan te nemen. Nieuwe congregaties waren officieel niet voorzien, maar al gauw vond toch uitbreiding plaats. Onderdeel van de expansie waren momenten van immigratie van buitenlandse congregaties en/of paters en zusters. De aanwezigheid in Nederland sinds 1860 van de congregatie van de zusters van De Goede Herder,[20] die uit Frankrijk en deels uit Duitsland stammen,[21] kan in dit licht worden verklaard. De Goede Herder is ook in 2019 nog steeds een kloosterorde met 'hoofdvestiging' in Angers, Frankrijk, en valt niet onder (Nederlands) bisschoppelijk recht (het episcopaat) maar onder pauselijk recht. De kloosterorde nam een Franse katholieke cultuur en Franse opvoedingspatronen mee en behield die ook in het proces van vernederlandsing.

Tot het midden van de 20e eeuw bestonden de meeste op de jeugd gerichte katholieke instellingen uit een internaat (ook wel pensionaat genoemd), een klooster voor de religieuzen die er lesgaven en/of het internaat beheerden, en, als de congregatie zich op onderwijs richtte, een kostschool.[22] Ook bestonden en bestaan er internaten met opleidingen tot geestelijke binnen een kerk, zoals (groot-)seminaries, kleinseminaries en juvenaten. Verder hielden sommige broeder- en zustercongregaties zich specifiek bezig met de zorg voor 'verwaarloosde en misdeelde kinderen'. Tot deze op jeugdzorg en kinderbescherming gerichte congregaties behoorde De Goede Herder.

Blijkens het rapport van de Commissie-Deetman, groeide het aantal katholieke gestichten voor "misdeelde en verwaarloosde kinderen" in Nederland tussen 1905 en 1930 van 67 tot 121.[23] In deze aantallen zijn ook enkele congregaties opgenomen, die specifiek waren belast met het voogdijwerk en reclasseringswerk. Zij plaatsten kinderen via de kinderrechter en kregen daarvoor (een overigens veelal ontoereikende) subsidie van de overheid. Als regel gingen kinderen afkomstig uit katholieke gezinnen automatisch naar instellingen van religieuze organisaties. Een uitzondering

19 Zie *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013,* o.a. p. 29. Er vindt tegelijkertijd een daling plaats van het aantal plaatsingen (o.a. wegens verlegging van voorkeur voor residentiële zorg naar zorg in pleeggezinnen) en van het aantal roepingen (in het kader van de secularisatie en emancipatie). Aannemelijk wordt geacht dat dit ook een crisis heeft veroorzaakt over grondslagen en cultuur binnen de congregaties.

20 In Zoeterwoude was sinds 1860 het hoofdkwartier van de Nederlandse Provincie van de Zusters van de Goede Herder gevestigd. In 1890 werd een meisjesinternaat aan het klooster aangebouwd. Zie *Bronstudie*, p. 19/133.

21 Volgens informatie van De Goede Herder, waren de zusters die in 1860 naar Nederland kwamen Nederlandse zusters, opgeleid in Frankrijk. Tijdens de zogenoemde *Kulturkampf* eind 19e eeuw vluchtten veel religieuzen uit Duitsland naar Nederland. Daaronder Duitse zusters van De Goede Herder die zich in Almelo vestigden en tot 1958 niet tot de Nederlandse provincie van De Goede Herder behoorden.

22 Voor een schets van het leven van jongens op een katholieke kostschool, zie bijv. J. Perry, *Jongens op kostschool* (1991), https://www.dbnl.org/tekst/perr011jong01_01/perr011jong01_01_0012.php.

23 Zie Essay Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 289.

hierop vormden de 'regeringspupillen'; kinderen die door een strafrechter waren veroordeeld. De *meeste* 'regeringskinderen' gingen naar rijksinstellingen, maar soms werden ze ook in particuliere instellingen geplaatst.

Hoogtij van tehuis(her)opvoeding en internaatsonderwijs: 1945-1965

Na vijf jaar Duitse bezetting, was het katholieke bestel van onderwijsinternaten en van gestichten voor voogdijzorg en reclasseringswerk in 1945 nog intact, alhoewel de ontwrichting groot was.[24] In de eerste tien jaar daarna, werd nadrukkelijk een keuze gemaakt voor zedelijke en godsdienstige restauratie. De bestrijding van wat toen werd gezien als onzedelijkheid van de 'massajeugd', werd een thema van staatkundige zorg. 'Massajeugd' werd een nieuw begrip om jeugdigen te omschrijven in de zogeheten 'onmaatschappelijke' gezinnen.[25] In dit kader zette de groei van tehuisopvoeding en internaatsonderwijs door, vooral van de tehuizen en instellingen die een levensbeschouwelijke grondslag kende.

Met betrekking tot de residentiële jeugdzorg, telde Nederland net voor de oorlog in totaal zo'n 125 gestichten. Op basis van het jaarverslag 1963 van het ministerie van Justitie (afdeling Kinderbescherming) telt Van der Ploeg ca. 250 goedgekeurde tehuizen, waarvan ruim 85 procent een christelijke signatuur kent.[26] Dekker merkt in dit verband op: "Kinderbeschermingsmaatregelen moeten krachtens de wet genomen worden in het belang van het kind. De geschiedenis laat zien dat er altijd ook andere belangen in het spel waren. In de eerste tientallen jaren na de oorlog was bestendiging van het marktaandeel voor de protestantse en katholieke zuilen zo'n belang."[27] Al in 1948 merkte Overwater op dat bij de afbakening van "gestichtsverpleging en gezinsverpleging (…) het belang van een juiste behandeling van het kind moet praevaleren, niet de vraag of de inrichting zonder die kinderen niet economisch te exploiteren is."[28]

Volgens Van der Lans, was daarbij het intrigerende van de jaren 50 en jaren 60: "dat de in zichzelf gekeerde institutionele inrichtingscultuur zich wist te handhaven tegen beter weten in. Het belang van individuele behandelingen, van gerichte diagnostiek, van professionele begeleiding was bekend, de kennis daarover was in ontwikkeling, maar de wereld waarin het zijn toepassing moest vinden

24 De congregaties van mannelijke en van vrouwelijke religieuzen keerden terug naar de kloostergeest, die hun leven en werken tot 1940 had bepaald.

25 *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 26-28. De socioloog H. Milikowski formuleert als een van de eersten daarop een scherpe kritiek in zijn proefschrift *Sociale aanpassing, niet-aanpassing en onmaatschappelijkheid*, dat in 1961 verschijnt. In 1967 werd het proefschrift opnieuw uitgebracht met een titel die precies in het nieuwe tijdsgewricht paste: *Lof der onaangepastheid*. Milikowski verzette zich tegen de opgedrongen aanpassing van de 'onderlaag' door de 'bovenlaag' van de samenleving, alsof deze laatste het patent zou hebben op de 'juiste levenswijze', aldus Van der Lans. Zie J. van der Lans, 'Met geweld opvoeden. De bijzondere modernisering van de jeugdzorg of Waarom de zorg voor verwaarloosde kinderen zo lang verwaarloosd werd' (uitgebreide eerste versie van een essay dat werd opgenomen in de *Voorstudie van de Commissie-De Winter* uit 2016, p. 41: https://www.josvdlans.nl/publicaties/2018-11-Opvoeden-met-geweld-Jos%20van%20der%20Lans-kl.pdf.

26 Zie: J.D. van der Ploeg, 'Een eeuw tehuizen: van idealisme naar professionaliteit', in: R. de Groot & J.D. van der Ploeg (red.), *Het kind van de eeuw: het kind van de rekening?,* Houten 1999, p. 75, aangehaald door J. van der Lans, *Voorstudie Commissie-De Winter* 2016, p. 28.

27 J.J.H. Dekker, e.a., *Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010. Deelonderzoek 1,* Commissie-Samson 2012, p. 40.

28 Zie J. Overwater, 'Ontwikkeling en toekomst der kinderbescherming in Nederland', *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk,* nr. 11, 5 juni 1948, p. 62.

toonde zich moeilijk bereikbaar en begaf zich pas eind jaren vijftig schoorvoetend op het pad van voorzichtige experimenten. Van een richtinggevende rol van de rijksoverheid was geen sprake.

De inrichtingen werden van hogerhand, dat wil zeggen door hun politieke of religieuze leiders, ook niet echt tot een nieuwsgierige houding gestimuleerd."[29] Het Bisschoppelijk Mandement dat de leiding van de katholieke kerk op 1 mei 1954 uitvaardigde, bevatte in dit verband een dubbele boodschap. Het was bedoeld als oproep aan katholieken om zich maatschappelijk in te (blijven) zetten, maar dan wel binnen de eigen katholieke organisaties. Zoals Van der Lans het omschrijft: "Een goede katholiek beweegt zich in eigen kring, en is eigenlijk geen katholiek meer als hij of zij zich aansluit bij andere organisaties. De impliciete boodschap is duidelijk: of het nu socialisme is of nieuwlichterij over opvoeden; wij als katholieken moeten daar niet zonder meer mee in zee gaan. Een boodschap die in menig katholiek notabelenbestuur serieus is opgevat".[30]

Kenmerken van onderwijs en opvoeding in de katholieke instellingen voor meisjes

Vrouwencongregaties beheerden vaak internaten en gestichten voor meisjes. Deze stonden op hetzelfde ommuurde terrein als het klooster en bijbehorende kapel. In de internaten (ook wel kostscholen of pensionaten geheten) werden kinderen gehuisvest die op initiatief van hun ouders hun schooltijd daar doorbrachten. Dit was bedoeld voor midden- en hogere standen van de katholieke zuil. In de gestichten (ook wel tehuizen geheten) werden 'verwaarloosde of misdeelde' kinderen ondergebracht, veelal uit de arbeidersklasse. In beide soorten instellingen was de invulling van het dagelijks leven van de leerlingen en/of pupillen en de manier waarop ze werden onderwezen en opgevoed,[31] sterk gebaseerd op de kloosterlijke leefwijze van de nonnen. Voor een goed begrip is het dus tevens belangrijk iets te weten van de leefwijze en het mensbeeld van de zusters.

Leefwijze en mensbeeld nonnen (algemeen)

Het Kerkelijk Wetboek van 1917, dat de leidraad werd voor de kloosteropleiding in de twintigste eeuw, schreef een zogeheten *postulaat* voor van ten minste een halfjaar.[32] Degene die intrad – de 'postulante' – leverde haar persoonlijke bezittingen en haar burgerkleding in. De kloosterlijke dagorde bepaalde voortaan haar persoonlijke leven. Een en ander gebeurde in het moederhuis van de congregatie. Tot het 'sterven voor de wereld' behoorde de stelregel, dat de postulanten spontane impulsen moesten leren onderdrukken. In het klooster gold de 'bovennatuurlijke maatstaf' en moest de menselijke natuur worden bedwongen. De menselijke natuur heette 'onvolmaakt' en 'zondig', de goddelijke daarentegen volmaakt. Dat is tot aan het Tweede Vaticaanse Concilie van 1962 een algemene gedragslijn geweest.

Aan het einde van het postulaat volgde de zogeheten inkleding: een ritueel van inwijding in het *noviciaat*, intreding als 'bruid van Christus'. In sommige congregaties werd de postulante dan ook in bruidskleren getooid. De verse novice kreeg een (nieuwe) kloosternaam en de sluier. Na de inkleding was het zogeheten canonieke jaar voorgeschreven; een vorming in het noviciaat die ten

29 J. van der Lans (internetversie) 2016, p. 29.
30 Idem.
31 De schets is met name gebaseerd op een onderzoek van M. Hilhorst naar herinneringen van meisjes die internaatsonderwijs volgden. Zie *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 33 e.v.
32 N.B. de kloosterregel van de zusters van de Goede Herder is wellicht gebaseerd op andere canonieke gebruiken, (Franse) interpretaties en/of regelgeving op dit punt. Anders gezegd, het is niet geheel duidelijk of de beschrijving in de *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013* (p. 33-41) waarop deze paragraaf voornamelijk is gebaseerd, universeel is of toegesneden op (puur) Nederlandse congregaties.

minste één jaar duurde.[33] In dat noviciaat spande de leiding (de novicenmeesteres) zich in om de verschillen tussen de novicen uit te wissen. De gelijkheid werd soms zeer nadrukkelijk en gebiedend voorgeschreven.

Het noviciaat kon worden bekroond met de *professie*, het afleggen van de geloften van zuiverheid, gehoorzaamheid en armoede. In het Kerkelijk Wetboek werd een onderscheid gemaakt tussen een tijdelijke professie en een eeuwige. Of men de professie mocht doen – en of deze een tijdelijke zou zijn of een eeuwige – daarover besliste de novicenmeesteres in samenspraak met de algemene overste en haar medezusters in een kloosterraad. Met deze plechtigheid was de opleiding tot geestelijke voltooid. De geprofeste zuster kreeg een taak toegewezen, een plaats in een klooster en soms een beroepsopleiding.

De postulante en vervolgens de novice moesten voor de realisering van wat als hun roeping werd gezien 'sterven voor de wereld'. Daartoe moesten zij zich via lichamelijke en geestelijke oefeningen de geloften van armoede, van gehoorzaamheid en van zuiverheid eigen maken. Dit werden 'verstervingen' genoemd. Deze oefeningen zouden de begeertes doden en fungeren als boetedoening voor de eigen zonden.[34] Vanaf het noviciaat waren de verstervingen een vast onderdeel van het kloosterlijk bestaan, met het idee dat hiermee in navolging werd gehandeld van het lijden van Jezus Christus, "die de zonde van de wereld had uitgeboet".[35] "Vergeleken bij wat Jezus zelf had doorstaan vielen alle eigen ongemakken in het niet, zo was de boodschap. (…). Pijn, tranen en vernedering werden gezien als positief, het waren uitdrukkingen van zelfverloochening en deemoed en het breken van de wil."[36]

Ook werden collectieve bijeenkomsten gehouden, zogenoemde refterpenitenties. Daar moesten overtredingen van de regel of de constitutie (het geheel van kloosterregels) worden gemeld. Dit werd schuldkapittel genoemd. Tijdens deze vaak wekelijkse schuldkapittels moesten zusters bij zichzelf nagaan welke fouten zij tegen de regel hadden begaan. Ze kregen dan in het openbaar penitenties of boetedoeningen opgelegd. "De gedachte was dat de kloosterling een geoefende, of een atleet werd in het doden van alles wat hem of haar afleidde van het volmaakte spirituele ideaal."[37]

---

33 Volgens informatie van De Goede Herder deden novicen altijd eerst tijdelijke geloften voor drie jaar. Die geloften konden een aantal keren met een jaar worden verlengd als de betreffende zuster of haar overste dat wenste. Uiterlijk negen jaar na de eerste tijdelijke professie (geloften) doen zusters de eeuwige geloften.

34 "In die cel hingen doornenkroontjes, ijzeren kettinkjes en er stond een kolom met een afbeelding van de gekruisigde Christus." (*Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 37).

35 Opmerkelijk genoeg was de praktijk van de verstervingen in het algemeen *niet* bekend bij vrouwen die zich voor het noviciaat aanmeldden. Sommigen waren zich er wel van bewust "dat het noviciaat bij uitstek een periode was waarin religieuzen getest konden worden op de gehoorzaamheid, maar niet hoe dat precies gestalte zou gaan krijgen". Als men eenmaal met de nederigheidspraktijken te maken kreeg, was de verrassing vaak groot. Uittreding was mogelijk, maar in religieuze gemeenschappen kon daarop een taboe rusten. "Degene die uittrad, nam een groot risico wat het eigen zielenheil betreft en werd daarbij als ontrouw gezien aan zijn/haar persoonlijke beloftes aan God, wat werd bestempeld als een groot persoonlijk falen." Voorafgaand aan het Tweede Vaticaans Concilie in 1962 werd kritiek op de verstervingen steeds openlijker geuit. Zie Vervolg*studie Commissie-Deetman 2013*, p. 38.

36 Essay Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 294. Zij baseert zich op E. Bosgraaf, *Gebroken wil, verstorven vlees*, Amsterdam: Bert Bakker 2011, handelseditie van zijn proefschrift uit 2009 over versterving in het Nederlandse kloosterleven. Hierin wordt op basis van literatuurstudie van primaire bronnen en negentien interviews met religieuzen die deze praktijken zelf nog hebben meegemaakt, een beeld geschetst van welke praktijken er destijds bestonden, op welke verschillende manieren deze werden ervaren en hoe de praktijken vrij plotseling verdwenen.

37 A. van Heijst, M. Derks & M. Monteiro, *Ex caritate*. *Kloosterleven, apostolaat en nieuwe spirit van actieve vrouwelijke religieuzen in Nederland in de 19e en 20e eeuw*, Hilversum: Verloren 2010, p. 682, aangehaald in de *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 38.

Invloed van leefwijze en mensbeeld nonnen op leerlingen en pupillen (algemeen)

De vaste en strikte dagorde synchroniseerde het leven van zusters en leerlingen en pupillen en deed beide in elkaar overlopen. De ascetische leefwijze van de zusters zorgde voor een kil leefklimaat dat zich kenmerkte door gehoorzaamheid en strenge tucht. Voor zover oud-leerlingen en oud-pupillen ervaringen hebben gedeeld, worden hieraan vaak negatieve herinneringen opgehaald, zo blijkt uit het overgrote deel van de onderzoeken op dit terrein.[38] "Ook hebben veel oud-leerlingen en -pupillen de zusters nogal eens ervaren als een beetje sadistisch en 'verknipt'", aldus Hilhorst.[39]

Onredelijke straffen en vernederingen die oorspronkelijk waren bedoeld voor novicen werden opgelegd aan de in de internaten geplaatste kinderen. Omdat vrouwen volgens de katholieke leer meer geneigd zouden zijn tot het kwaad dan mannen, werden bovendien de regels in vrouwelijke religieuze gemeenschappen veel strikter gehanteerd dan in mannenkloosters. Daarom wordt vermoed dat meisjes meer dan jongens van de strikte toepassing van kloosterregels te lijden hebben gehad.[40] Daarenboven was er een verschil tussen het gehanteerde regime in de onderwijsinternaten en vaak hardere en repressievere regime in de 'gestichten en voogdijinternaten', de kinderen moesten worden heropgevoed.[41] Hoe het dagelijkse leven daadwerkelijk werd ervaren, is echter van diverse factoren afhankelijk, zoals de achtergrond en het karakter van leerling of pupil, de congregatie, het soort instelling en ook de persoonlijkheden van de betrokken zusters.

Specifieke situatie bij instellingen van De Goede Herder

Ook bij de instellingen van de Zusters van De Goede Herder, die veelal een gesloten karakter hadden, werd het leefklimaat sterk beïnvloed door de spiritualiteit en de monastieke levenspraktijk van de zusters. Kloostertradities werden soms rechtstreeks vertaald naar de omgang met kinderen. Dat de meisjes een nieuwe voornaam kregen en hun achternaam niet meer werd gebruikt was ook praktijk bij zusters die intraden.[42] Het in bijzijn van mede-pupillen voorlezen van de intern opgestelde rapporten vertoont overeenkomsten met het schuldkapittel van de zusters. Zusters en meisjes deelden de zwijgplicht op sommige momenten van de dag, het verbod op het aangaan van vriendschappen en de nadruk op gehoorzaamheid. De religieuze idealen waren al met al zeer behoudend en leidden tot een volledig gebrek aan privacy, een gebrek aan individuele ruimte door de absolute eis van gehoorzaamheid en een schrijnend gebrek aan persoonlijke en liefdevolle aandacht, aldus de *Bronstudie*, waarin dit geschaard werd onder de noemer 'psychische verwaarlozing'.[43]

De Goede Herder bestond uit drie verschillende congregaties; de tweede en derde kwamen voort uit en stonden onder toezicht van de eerste. Allereerst waren er de Zusters van de Goede Herder. Zij gaven leiding aan de congregatie. Vrouwen van onbesproken gedrag konden intreden als Zuster van de Goede Herder. Voor het doen van de eeuwige geloften volgden deze zusters behalve het

38 Dit beeld wordt versterkt door publicaties gebaseerd op ervaringsverhalen, zoals D. Hermans & E. Verhoef, *Stil in mij*, A.W. Bruna, 2014; specifiek over ervaringen van ex-pupillen van instellingen van De Goede Herder in Ierland, Canada en Australië: R. Croll, *Shaped by Silence. Stories from Inmates of the Good Shepherd Laundries and Reformatories*, ISER Books 2019.

39 Zie essay Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 296.

40 Aldus Hilhorst, zich baserend op de studie van E. Bosgraaf*, Gebroken wil, verstorven vlees*, Amsterdam: Bert Bakker 2011. Zie essay Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 294.

41 Zie essay Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 295.

42 Bij het meldpunt van de Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (Commissie-De Winter) en op de website www.geschiedenisvanzuidholland.nl stellen diverse vrouwen zich voor met zowel hun eigen naam als met de naam die ze in het internaat van de zusters hadden gekregen. Zie ook *Bronstudie*, p. 9/123, p 23/137, p. 35/149.

43 *Bronstudie*, p. 45-46/159-160.

bovengenoemde postulaat en noviciaat ook een vormingsperiode van een half jaar tot een jaar die werd aangeduid als het tweede noviciaat bij een aantal zusters in Angers (Frankrijk).[44] Hun kleding[45] bestond uit een wit habijt – vandaar hun bijnaam 'witte zusters' – met een blauw koord met een scapulier (hoofdkap) en een zilveren hart aan een band van stof, een *guimpe*, *bandeau* en zwarte sluier, witte kousen en bruine schoenen. Deze zusters werkten bij de meisjes en leefden in een religieuze gemeenschap en baden het koorgebed. Daarnaast was er de congregatie van de kruiszusters (voorheen 'Magdalena's'). Het waren de zogenoemde 'oude kinderen', meisjes die vroeger hier voor straf kwamen en niet meer weg wilden. Ze kenden zwijgplicht en mochten niet spreken met hun vroegere bekenden, die zich onder de 'kinderen' bevonden, en ook niet met de zusters Auxiliaires. Ze stonden onder leiding van (een) zuster(s) van De Goede Herder.[46] De kruiszusters droegen een bruin habijt met een zwarte sluier, zwarte kousen en zwarte schoenen. Zij droegen een zilveren kruis op het scapulier.

De derde congregatie werd gevormd door zusters Auxiliaires. De zusters Auxiliaires waren grotendeels meisjes die zich na hun 21e jaar wilden wijden aan het werk van De Goede Herder. In plaats van een eeuwige gelofte, legden ze ieder jaar opnieuw de gelofte af om bij De Goede Herder te blijven en de witte zusters – de 'Moeders' – te steunen. De orde van de zusters Auxiliaires werd in 1959 officieel opgericht. Ze droegen geheel zwarte kleding met witte kraag en een zwarte pellerine, zwart leren ceintuur en een zilveren kruis op de pellerine, zwarte kousen en zwarte schoenen. De zusters Auxiliaires (ook wel 'oblaten' genoemd) trokken intensief op met de meisjes.[47] Ze waren altijd bij hen, tijdens de maaltijden, onder het werk en ook in de vrije tijd. Alleen voor hun eigen onderwijs en voor het koorgebed waren ze onder elkaar en eenmaal per week hadden ze samen een 'avondrecreatie'.[48] Zij deden geloften volgens een eigen kloosterregel. De directrice van het internaat (een witte zuster) was hun overste. In 1979 waren er van genoemde drie congregaties nog 151 zusters. Daarnaast waren er nog twaalf 'oblaten'.[49] De oblaten waren vrouwen die zich voor telkens een jaar toewijdden aan het leven en werk van de congregatie. Zij deden een belofte.

Dagbesteding, gewoontes, geboden en verboden (algemeen)

Volgens Hilhorst werd bij de dagbesteding in opvoedingsgestichten het onderwijs vaak gecombineerd met of gedomineerd door werken. Zusters lieten hun pupillen soms handenarbeid verrichten voor (katholieke) bedrijven – zoals Vroom & Dreesmann – om geld te verdienen voor de instelling.[50] Het gebouwencomplex was ommuurd en afgesloten en niemand mocht het terrein af.

Tot in de jaren 50 gingen leerlingen van onderwijsinternaten maar twee- of driemaal per jaar naar huis: in de zomer, met Kerstmis en soms ook met Pasen. Meisjes in tehuizen en gestichten konden vaak helemaal niet naar huis. Er was nauwelijks privacy. Zusters sliepen in de regel bij de leerlingen

44 Aldus informatie vanuit De Goede Herder.

45 Binnen het klooster. Volgens informatie van De Goede Herder droegen de zusters wanneer zij op reis gingen een zwarte habijtmantel in plaats van het witte habijt, zwarte kousen en zwarte schoenen.

46 Informatie vanuit De Goede Herder bevestigt dat hun leven volledig contemplatief was in stilte, afzondering en gebed. Zij vormden een eigen gemeenschap met een witte zuster als overste. Zij deden geloften volgens een eigen Regel naar het voorbeeld van de Carmel.

47 Omdat de instroom stokte vanaf eind jaren 50, gold dit ook steeds meer voor de zusters Magdalena. Zie *Bronstudie*, p. 43/157.

48 De zusters Auxiliaires en zusters Magdalena waren "van een heel aparte soort", stelde Mgr. Riep van het bisdom Rotterdam. Velen van hen waren volgens hem "als delinquenten" onder de hoede van deze Zusters van de Goede Herder gekomen. Zie *Bronstudie*, p. 28/142.

49 *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 183.

50 *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p 38.

op de slaapzaal, die was onderverdeeld in ‘chambrettes’; drie houten schotten om ieder bed, met een gordijn aan de voorzijde en van boven open.

> “De dag begon al vroeg met een luid ‘Geloofd zij Jezus Christus!’ van een van de zusters op de slaapzaal. Zo werden de leerlingen uit hun bed getrommeld en moesten zij zich snel aankleden, het gordijn van hun chambrette opendoen en hun bed keurig netjes opmaken. Daarna volgde de dagelijkse vroegmis in de kapel op het kloosterterrein. Vervolgens ontbijten aan lange tafels in de eetzaal en dan begonnen de lessen of het werk. De godsdienst had een centrale plaats in het dagelijks leven. Internaat- en gestichtsmeisjes verkeerden dag en nacht in een religieus milieu. De dagelijkse mis, vele momenten voor gebeden, processies, retraites, vieringen van heiligendagen, een priesterjubileum van de pastoor of rector, de naamdag van moeder-overste, het hoorde er allemaal bij. De braafste leerlingen of pupillen kregen vaak allerlei kleine privileges, wat tot verdeeldheid tussen meisjes kon leiden. Zo was ook religie een middel om de orde te handhaven. Het leven was doortrokken van een groot aantal regels, geboden en verboden. De dagen waren strak ingedeeld volgens een vast schema, ‘alles ging op belsignaal’. Ook zaken als toiletbezoek en het wisselen van maandverband waren aan strikte tijden gebonden. Sommige meisjes hadden daardoor chronisch last van constipatie. (…) De controle op het doen en laten van de leerlingen was zeer streng en vormde een wezenlijk onderdeel van het opvoedingsmodel. De meisjes moesten beschermd worden tegen alle kwade invloeden en neigingen, zoals ‘genotzucht’ en ‘onkuisheid’. Censuur op brieven en boeken was een van de controlemiddelen. In- en uitgaande post werd regelmatig achtergehouden en als meisjes iets kritisch schreven over de zusters of het schoolleven werden ze op het matje geroepen en moesten zij de brief herschrijven.”[51]
>
> “Het was tot in de jaren vijftig op veel meisjespensionaten de gewoonte dat zij in bad een lang badhemd of badschort aan moesten trekken. Zij moesten zich dan met een washand onder het badhemd wassen. Vaak moesten meisjes zich ook biddend en/of op hun knieën uit- en aankleden. Het kon gebeuren, dat een zuster tijdens het baden in de nabijheid hardop stond te bidden. Na het bad moesten ze zich onder het natte badhemd afdrogen en eerst hun droge nachtpon over het hoofd doen, voordat het natte badhemd eronder uit mocht. ‘Je mag geen behagen scheppen in je eigen lichaam,’ kregen meisjes te horen. (…) De godsdienst binnen de instellingen werd meestal als dominanter en de tucht als strenger ervaren dan de meisjes thuis gewend waren. Het strakke regime nodigde juist uit om tegen de regels in te gaan. Dat gebeurde veelvuldig, met straf tot gevolg als het ontdekt of verklikt werd. (…) Leerlingen kregen te maken met een regel en een waarschuwing tegen ‘bijzondere vriendschappen’. Alle persoonlijke vriendschappen tussen leerlingen werden door de zusters verdacht gemaakt en deze liepen daardoor vaak stuk. Een veelgehoorde waarschuwing was: ‘Niet met z’n tweeën lopen, daar loopt de duivel tussen!’ of ‘Pas à deux, mes enfants!’ Sociale contacten moesten in de groep plaatsvinden; zich samen afzonderen was verboden. Bij elkaar op de chambrette komen mocht absoluut niet. Voor de meisjes was die regel doorgaans onbegrijpelijk. Het kon hen eenzaam maken om geen goede vriendin te mogen hebben die ze echt konden vertrouwen.”[52]

Gefaseerde ontmanteling van het katholieke ‘jeugdbastion’ vanaf 1965

Vanaf medio jaren 60 zette de ontkerkelijking en ontzuiling door en werd het katholieke aspect van opvoeding en onderwijs minder belangrijk. In dat kader verloor een afzonderlijke, van jongens afgescheiden, gedisciplineerde en religieus bepaalde opvoeding voor meisjes aan aantrekkingskracht. Ook de kloosterlijke soberheid raakte in diskrediet, mede door de toenemende welvaart.[53] De invoering van de Mammoetwet in 1968 had een katalyserende functie; hierdoor verdwenen

---

51 *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 34. Zie ook essay Hilhorst, p. 291-292. In de jaren 50 werden vaak nog uniformen gedragen en golden in ieder geval strenge, op zedigheid gerichte kledingvoorschriften.

52 Essay Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 291-293.

53 Essay Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 298-299 en *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013,* p. 41 e.v.

in rap tempo de katholieke onderwijsinternaten voor meisjes uit de midden- en hogere inkomensgroepen. Vanaf begin jaren 70 werden alle openbare en bijzondere meisjesscholen ook opengesteld voor jongens.[54]

De secularisatie en emancipatie had ook impact op het personeelsbestand. Al vanaf het einde van de jaren 50 nam het animo onder vrouwen om toe te treden tot een congregatie sterk af. Ook traden steeds meer zusters uit. Door het sterk afnemende aantal religieuzen moest er bij de onderwijsinternaten vaker gewerkt worden met leken. In mindere mate gold dit ook voor de jeugdzorginstellingen. Deze leken verdienden een volledig salaris, terwijl religieuzen door hun gelofte van armoede een groot deel van hun inkomen[55] aan de kloostergemeenschap moesten afstaan.[56] De meeste ouders konden of wilden echter het navenant stijgende kostgeld niet meer opbrengen. Dit bracht de katholieke instellingen in financiële moeilijkheden. De geldnood werd vergroot doordat de onderhoudskosten van de gebouwen hoger werden.

De traditioneel op voogdijkinderen gerichte katholieke gestichten, zoals van De Goede Herder, en voor andere doelgroepen (voor zover niet gemengd), zoals gehandicapten en wezen, bleven langer op traditionele wijze bestaan dan de katholieke onderwijsinternaten. Toch was ook in de jeugdzorginstellingen sprake van een (weliswaar ongelijkmatige) ontwikkeling naar het opheffen van de separatie voor meisjes en voor jongens (de instellingen van De Goede Herder bleven overigens ongemengd) en naar vervaging of opheffing van het verzuilde verband. Vanaf eind jaren 50 vond er een duidelijke kanteling plaats van het ideale opvoedingsmodel in de jeugdzorg: het gezinsmodel kwam in de plaats van het oude systeem van grote groepen. De pleegzorg kreeg hierdoor ten opzichte van de instellingen de wind in de zeilen. Een verklaring voor de veel tragere doorvoering van veranderingen ten opzichte van het onderwijs wordt gevormd door de samenstelling van het personeelsbestand. Tot 1965 was dit in de particuliere jeugdzorginstellingen nauwelijks professioneel geschoold.[57] Zo werkten in katholieke jeugdzorginstellingen broeders en nonnen die vaak weinig tot geen pedagogische opleiding hadden gehad en die de grote groepen vooral met beheersmaatregelen in het gareel probeerden te houden. In de *Bronstudie* wordt opgemerkt dat bij De Goede Herder de arbeidstijden voor de zusters extreem lang waren, vooral voor de zusters Auxiliaires. Zij maakten werkweken van meer dan tachtig uur. Het opleidingsniveau van de zusters verschilde daarbij per klooster.[58]

---

54 Idem.

55 Religieuzen in het katholiek onderwijs kregen vanaf 1920 ook hetzelfde salaris als leken. Die gelden kwamen ten goede aan de congregatie. De gegarandeerde inkomstenbron voor onderwijscongregaties zorgde voor een nog onstuimiger groei van het aantal katholieke scholen en instellingen gerund door religieuzen. Zie Essay Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman*, p. 285.

56 Het boek *Ex caritate* (2010) stelt de bestaande historische beeldvorming bij: hoewel de zusters pro Deo werkten ('voor God') en persoonlijk geen beloning kregen, waren er al vanaf de negentiende eeuw contractueel vastgelegde afspraken over de vergoedingen die hun congregatie ontving. Individuele zusters hadden geen eigendommen, maar diverse congregaties werden tamelijk welvarend. Deze middelen gebruikten zij om weer nieuwe projecten te beginnen. A. van Heijst, M. Derks & M. Monteiro, *Ex Caritate. Kloosterleven, apostolaat en nieuwe spirit van actieve vrouwelijke religieuzen in Nederland in de 19e en 20e eeuw*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2010.

57 In *Ex Caritate* wordt het beeld genuanceerd van de zusters als wegbereiders van professionalisering in onderwijs en verpleging, een visie die via het KASKI-rapport van 1955 over zusters ingang vond. De nieuwe bevinding is dat juist menige vrouwelijke leek in de begintijd van professionalisering voorop liep. Religieuzen dankten hun monopoliepositie aan de clerus en de katholieke regentencolleges, die hen op een voetstuk plaatsten en de leiding gaven. Leken kwamen daarom op het tweede plan en dat kon wrevel wekken.

58 In Zoeterwoude lijken zusters Auxiliaires in de jaren 60 vaker een opleiding Kinderbescherming A en B te hebben gevolgd, terwijl in Almelo veel zusters tot begin jaren 70 onvoldoende opleiding hadden genoten. *Bronstudie,* p. 160. Vanaf 1969 werd overgegaan tot officiële salaristoekenning via de 'Haek-normen'. Salaris werd afgestaan aan de congregatie (info De Goede Herder).

Verder was bij de katholieke jeugdzorginstellingen (in toenemende mate) sprake van onderbezetting en vergrijzing. In de periode na 1965 veranderde het probleem van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderbezetting van aard maar het verdween niet. Integendeel, alhoewel enerzijds meer leken werden betrokken bij het werk, was anderzijds vanaf eind jaren 60 in de residentiële jeugdzorg sprake van wat genoemd werd een 'koude sanering'. Dit beperkte de mogelijkheden om de problemen op het gebied van onderbezetting effectief te lijf te gaan.[59]

De rond 1970 ingezette vernieuwing was in ieder geval niet eenduidig. De verhalen van de pupillen uit deze periode zijn uiteenlopend, zo laten Dekker c.s. zien: "Sommigen hebben ervaringen van discipline, orde en tucht die nauwelijks anders lijken dan die van de jaren vijftig, voor anderen gold echter dat ze werden aangemoedigd om meer contact met de buitenwereld te leggen, dat ze beter werden voorbereid op het leven na het tehuis en dat ze meer initiatief mochten tonen."[60] Veel lijkt afhankelijk te zijn geweest van de persoonlijke opvattingen van bestuursleden in de instellingen. De journalist Rudie Kagie schetst in zijn boek *De Kinderbeschermers*, dat in 1979 verschijnt, een beeld van een uit een lange winterslaap gerukte verwarde sector, waarin opstandige groepsleiders regelmatig de laan uitvliegen, Haagse ambtenaren benoemingen van kritische medewerkers dwarsbomen, directeuren van tevoren de agenda willen weten van de opgerichte jongerenraad en waar de instellingen grote moeite hebben om op een serieuze manier met kinderen en hun ouders in gesprek te gaan. Het is een sector die moet veranderen, maar grote moeite heeft de gewoontes uit het verleden van zich af te schudden.[61]

2.3 Algemeen beeld en regulering van (arbeid in) de residentiële jeugdzorg

De Kinderwetten: civielrechtelijke en strafrechtelijke uithuisplaatsingen

De Kinderwetten van 1901 omvatten drie wetten: de civielrechtelijke kinderwet, de strafrechtelijke kinderwet en de kinderbeginselenwet. "Vóór de invoering der kinderwetten van 1901 werd de geheele zorg, behalve voor hen, die strafbare feiten hadden gepleegd en deswege veroordeeld werden, aan het particulier initiatief overgelaten".[62] Weijers plaatst de Kinderwetten tegen de achtergrond van de opkomende industrialisatie die leidde tot verstedelijking en proletarisering. Er ontstaan zorgen over "uitbuiting, het omvangrijke gebruik van kinderarbeid, het gebrek aan scholing en de vaak miserabele omstandigheden waaronder kinderen opgroeiden".[63]

De kinderwetten maakten gemengde plaatsing mogelijk, met een voorkeur voor het particuliere initiatief. Drie kernpunten waren: "1. De mogelijkheid, om de eenmaal aanvaarde zorg voor een kind blijvend te doen zijn; 2. Geldelijke steun aan de particuliere kinderbescherming; 3. Uitbreiding van de particuliere zorg ook over gestrafte kinderen, waarbij in 1921 nog gekomen is de mogelijkheid

59 J.H.H. Dekker e.a., 'Deelonderzoek 1: Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010', in: *Rapport Commissie-Samson, Deel 3; Bijlagen*, 2012, p. 57. Voor De Goede Herder geldt dat eind jaren zeventig alleen Almelo en Bloemendaal nog open waren maar 'op hun laatste benen' liepen.

60 Idem, p. 430; tevens aangehaald in essay J. van der Lans 2016 (*a.w.* noot 25), p. 51.

61 Aangehaald in essay J. van der Lans 2016 (*a.w.* noot 25), p. 30.

62 Uit Verslag van voordracht H. de Bie, 'De mogelijkheden welke onze huidige kinderwetgeving biedt in het belang van de verwaarloosde en misdadige jeugd', *Tijdschrift voor Armwezen, Maatschappelijke Hulp, Kinderbescherming,* 1935, p. 227.

63 Afscheidsoratie I. Weijers, *Jeugdbescherming in de 21e eeuw,* 2016, p. 9-10, aangehaald bij M.P. de Jong-de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen: de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp bezien vanuit kinder- en mensenrechten* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 138, noot 42.

van de ondertoezichtstelling en de aanwijzing van een bijzonder orgaan voor de toepassing dezer wetten, n.l. den kinderrechter."[64]

Civielrechtelijke plaatsingen vonden vanaf 1921 plaats door een besluit van de kinderrechter. Daarbij ging het in de eerste plaats om ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht, in die gevallen werd gesproken van 'voogdijkinderen'. Verder kon de kinderrechter nu ook een straf- of civielrechtelijke ondertoezichtstelling uitspreken. Een gezinsvoogd kreeg dan – in plaats van de ouders – het laatste woord over de opvoeding van een kind. Volgden de ouders de aanwijzingen van de gezinsvoogd niet op, dan dreigde alsnog uithuisplaatsing. Al gauw werd de civielrechtelijke ondertoezichtstelling de meest opgelegde maatregel. Vaker dan de bedoeling van de wetgever was, ging dit gepaard met uithuisplaatsing in een residentiële inrichting. Dit gebeurde dus hoofdzakelijk wegens "verwaarloozing" door de ouders of een anderszins onhoudbare situatie voor het kind. Daarnaast waren er strafrechtelijk geplaatsten: de 'regeringskinderen'. Deze kinderen, voor het overgrote deel jongens, werden naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling door de kinderrechter geplaatst in een inrichting voor (her)opvoeding.[65]

Al in 1936 werd voorgesteld het civiele jeugdrecht te herzien, hetgeen in 1947 tot een wetswijziging leidde, waarbij de regeling van uithuisplaatsing werd ingekaderd om ongelimiteerd gebruik van de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing tegen te gaan.[66] In dit kader was er gewezen op het probleem dat jongeren, "op een leeftijd waarop zij in de normale situatie een grotere zelfstandigheid en verantwoordelijkheid beginnen te verwerven, in de gestichtsopvoeding juist precies omgekeerd in vrijwel alle opzichten in hun zelfstandigheid en verantwoordelijkheid worden beknot".[67] Zoals De Jong-de Kruijf opmerkt, lijkt hierbij het inzicht dat (deze vorm van) uithuisplaatsing tevens vrijheidsbeneming met zich brengt, door te breken. Volgens De Bie: "…heeft vrijheidsbeneming plaats als een minderjarige in een inrichting wordt opgenomen, hetzij deze van rijkswege of door een ander wordt beheerd onverschillig of de opname gebaseerd is op een civiel- dan wel strafrechtelijke bepaling". Wel voegde hij daaraan toe dat het onderscheid tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking niet heel duidelijk meer was door de toegenomen variatie in regimes.[68]

Verschillende juridische grondslagen, gemengde plaatsing en gelijke uitvoeringsmaatregelen

Alhoewel de plaatsing dus geschiedde op verschillende juridische grondslagen, werd een gelijk regime ingevoerd qua uitvoering van de maatregelen. Dit was een welbewuste breuk met de situatie voor 1901, zoals hierboven al bleek.[69] De ratio hierachter was de *communis opinio* dat de burgerlijkrechtelijke kinderbeschermingsmaatregelen weliswaar als uitgangpunt "de bescherming van het verwaarloosde kind" hadden en de strafrechtelijke maatregelen heropvoeding van het "misdadige kind", maar dat in praktijk de scheidslijn dun was. "Verwaarloozing geeft dikwijls aanleiding tot

64 H. de Bie, *a.w.* 1935, p. 227.

65 Zie over de juridische grondslag uitgebreid T. Liefaard, J.E. Doek & A. Bolscher, 'Vooronderzoek Juridisch kader in situaties van geweld tegen kinderen in opdracht van de commissie Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg', in: *Deel 3 Bijlagen*, Den Haag 2016, p. 65-110. Tevens: T. Liefaard & J.E. Doek. 'Fysieke en geestelijke mishandeling van kinderen: over begripsvorming en de grenzen van het toelaatbare, volgens Nederlands recht', in: W. Deetman (red.), *Seksueel misbruik van en geweld tegen meisjes in de Rooms-Katholieke kerk: een vervolgonderzoek*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2013, p. 247-282.

66 Herziening van de Civielrechtelijke Kinderwet, *Stb.* 1947, H 232.

67 De Bie, 1953, p. 218, aangehaald bij M.J. de Jong-de Kruijf 2019, p. 156, noot 134.

68 Idem, p. 156, noot 136.

69 In 1895 was dit krachtig bepleit door Van Engelen, *De verwaarloosde jeugd en de jeugdige misdadigers met betrekking tot onze Wetgeving*, aangehaald door De Jong-de Kruijf, 2019, p. 138, noot 43.

overtreding van wet en verordening", aldus De Bie.[70] Kinderbescherming werd dan ook sterk verbonden met het tegengaan van jeugdcriminaliteit.

Tussen civielrechtelijk- en strafrechtelijk geplaatsten werd bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen dus geen onderscheid gemaakt. Daarnaast waren er nog vrijwillige plaatsingen. Uit de stukken overgelegd namens De Goede Herder blijkt dat alle drie de categorieën inderdaad voorkwamen en in hetzelfde leefklimaat terechtkwamen. In dit gelijkaardige regime kreeg ook arbeid verricht door pupillen een plaats. Naast de particuliere inrichtingen, bestond een klein aantal rijksopvoedingsgestichten (ROG's).[71] In deze ROG's werden vooral kinderen geplaatst, zowel op strafrechtelijke als op civielrechtelijke titel, die een "te zware last" zouden zijn voor de particuliere inrichtingen. Het particulier initiatief kreeg derhalve een hoofdrol in de bescherming en opvoeding van kinderen, de overheid alleen een subsidiaire taak.

In 1905 werden de Voogdijraden ingesteld. Burgers en organisaties konden hier kinderverwaarlozing melden. Per gerechtsarrondissement was er een Voogdijraad die de rechter adviseerde, zorgde dat kinderen opgevangen werden en toezag op de inrichtingen. In de Voogdijraden zaten vooral vrijwillige burgers (vaak 'notabelen'), ondersteund door een aantal betaalde medewerkers. Ook katholieke geestelijken maakten er deel van uit. Vanaf 1956 gingen de Voogdijraden op in de Raden voor de Kinderbescherming. Bij deze gelegenheid volgde opnieuw een wijziging in het wettelijk kader voor uithuisplaatsing. Kon dit (van 1947) tot 1956 alleen worden uitgesproken in geval van een tot respectievelijk drie dan wel zes maanden beperkte observatieplaatsing of tuchtschoolplaatsing, vanaf 1956 werd de 'gewone' uithuisplaatsing aan een maximale termijn van twee jaar gebonden, behoudens een ruime categorie uitzonderingsgevallen in de wet omschreven. Zo werd voor de categorie van minderjarigen van 18 jaar of ouder verlenging van de uithuisplaatsing zonder restrictie mogelijk, en voor minderjarigen van 13 tot 18 jaar kon verlenging plaatsvinden na verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming "indien dit voor de voorzetting van hun opleiding nodig is".[72]

Een Raad voor de Kinderbescherming bestond uit een college van vrijwillige burgers (de eerdere Voogdijraad) en een uitvoerend bureau. Het bureau deed onderzoek, zodat het college zijn advies aan de rechter goed kon onderbouwen. Bij het bureau kwamen gaandeweg steeds meer professionele maatschappelijk werkers werken. In praktijk was er desalniettemin over de gehele onderzochte periode weinig aandacht voor de daadwerkelijke uitvoering van de in de wet opgenomen doeleinden qua opvoeding van de kinderen, aldus Bakker (en door haar aangehaalde anderen): "Nadat het kind in een tehuis of pleeggezin was geplaatst, lieten de voogden daarna weinig van zich horen. En als een voogd een kijkje kwam nemen, dan gebeurde dat na aankondiging vooraf en zonder het kind in vertrouwen te horen, zodat de instelling of de pleegouders eenzijdig het beeld konden bepalen."[73]

---

70 Idem.

71 Rijksopvoedingsgestichten (ROG's) stammen uit de tweede helft van de negentiende eeuw. Het eerste opvoedingsgesticht opent in Alkmaar in 1857. Misdadige meisjes kunnen vanaf 1859 in Montfoort terecht. Bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht op 1 september 1886 werden deze huizen van verbetering en opvoeding omgevormd tot rijksopvoedingsgestichten. Voor de periode na 1945 zijn er de Rijksopvoedingsgestichten voor jongens en meisjes in Montfoort, Zeist, Nijmegen, Amersfoort, Den Dolder, Nieuwersluis en Doetinchem. Zie vooral ook de volgende studies: C.T.M. Leonards, *De ontdekking van het onschuldige criminele kind. Bestraffing en opvoeding van criminele kinderen in jeugdgevangenis en opvoedingsgesticht 1833-1886*. Hilversum: Uitgeverij Verloren 1995 en J.-W. Delicat, *Van ijzeren vuist naar zachte hand. Idee en praktijk in de rijksopvoedingsgestichten 1901-1961* (diss. Katholieke Universiteit Nijmegen) 2001.

72 M. de Jong-de Kruijf, p. 159, noot 148.

73 N. Bakker, 'Hardhandig opvoeden? Opvattingen over mishandeling, verwaarlozing, straf en geweld in pedagogische relaties in de twintigste eeuw', in: *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013,* p. 306.

Uitvoeringsregelingen qua arbeid in de residentiële jeugdzorg rond 1950 en 1965

Alhoewel de Kinderwetten ervan uitgingen dat de particuliere instellingen het leeuwendeel van de uitvoerende taak op zich zouden nemen, kregen ze een ontoereikende subsidie van de overheid.[74]

Om voor de subsidie in aanmerking te komen, stelde de regering voorwaarden betreffende regelingen ten behoeve van gezondheid, zedelijkheid, schoolonderwijs, vakonderricht én "op te dragen arbeid". Daarbij ging het in de periode 1950-1964, blijkens het KB van 31 oktober 1950[75] om de volgende vereisten:

"Artikel 135: De Instelling draagt zorg voor een behoorlijke geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van de verpleegden. Zij *mogen slechts worden belast met voor hen passende arbeid, in een omvang, welke evenredig is aan hun krachten*.

Artikel 144: Zodra de verpleegden de daartoe vereiste leeftijd hebben bereikt, moeten zij, *die daarvoor geschikt zijn*, *opgeleid* worden *voor een bij hun aard en aanleg passend beroep*. (…) Bij de keuze moet mede gelet worden op het daaromtrent door ouders of voogden kenbaar gemaakte verlangen."

In 1951 werd de Commissie-Overwater ingesteld, die in 1955 haar voorstellen presenteerde voor een nieuwe Beginselenwet. Op basis hiervan werd in 1961 de Beginselenwet voor de Kinderbescherming (hierna: Beginselenwet) vastgesteld die in 1965 in werking trad, samen met het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming.[76] De Beginselenwet verving de Kinderbeginselenwet van 1901 en stelde nadere regels omtrent de tenuitvoerlegging van maatregelen en straffen, welke ingevolge de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht konden worden genomen ten aanzien van minderjarigen. De nieuwe Beginselenwet ging daarbij over tot 'gestichtsdifferentiatie': tehuizen werden voortaan onderscheiden in instellingen voor opvang, observatie, opvoeding of buitengewone behandeling. Gestimuleerd werd dat therapie en behandeling door een psycholoog of psychiater tot het standaardaanbod aan uit huis geplaatste kinderen ging behoren. Daarmee was de godsdienst niet langer het eerst leidende beginsel op basis waarvan kinderen werden toegewezen aan instellingen.[77]

Teneinde subsidie te kunnen verkrijgen, werd in de nieuwe Beginselenwet, voor zover van belang, ten aanzien van particuliere inrichtingen en tehuizen in Titel III het volgende vastgelegd:

"Artikel 5.

2. Ter verkrijging van de goedkeuring zal het bestuur van de rechtspersoon, die de inrichting of het tehuis exploiteert, schriftelijk verklaren zich te onderwerpen aan bij algemene maatregel van het bestuur te stellen voorwaarden.

3. Onze Minister verleent geen goedkeuring dan na zich overtuigd te hebben, dat de inrichting of het tehuis aan de gestelde voor waarden voldoet. Hij houdt bij de goedkeuring tevens rekening met het beschikbare

74 Commissie-De Winter, *Eindrapport 2019, Deel 3: Bronstudies residentiële jeugdzorg,* p. 240: "Een probleem vanaf de jaren vijftig was dat de algemene subsidie verviel en vervangen werd door verplegingssubsidie (per pupil per dag). Hierdoor moest de wijze waarop het geld werd uitgegeven aangepast worden". Zie voorts par. 6.2.

75 Amvb betreffende de Kinderwetgeving, *Stb.* 1950, nr. K 469.

76 Beginselenwet voor de kinderbescherming, 9 november 1961, *Stb.* 1961/403; Uitvoeringsbesluit kinderbescherming, 25 juli 1964, *Stb.* 1964/327.

77 Essay N. Bakker, *a.w.* noot 73, *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013,* p. 315.

en vermoedelijk benodigde aantal plaatsen in de categorie van inrichtingen en tehuizen, waartoe deze inrichting of dit tehuis behoort.

4. *de voorwaarden betreffen*, met inachtneming van het bepaalde bij de volgende artikelen, de staf, het aantal en de bekwaamheid van het personeel, de gebouwen, de grootte der afdelingen en groepen, *de geestelijke en lichamelijke gezondheid der minderjarigen*, hun aantal, geslacht, leeftijd, opleiding en verblijfsduur, het op hen te houden toezicht en de inrichting der administratie.

5. Het toezicht op de naleving *der voorwaarden* berust bij Onze Minister.

Artikel 8.

Ten aanzien van inrichtingen voor opvoeding wordt *bij algemene maatregel van bestuur* een onderverdeling gegeven met het oog op de aarde en de omvang der inrichtingen, de geestelijke en lichamelijke gesteldheid en de leeftijd der op te nemen minderjarigen, het onderwijs *en de arbeid in of buiten de inrichting*.

Artikel 11.

De rechtspersoon, die een inrichting of tehuis als bedoeld in Titel III exploiteert, kan op schriftelijk verzoek van het bestuur een vergoeding van kosten ontvangen ten behoeve van daarin opgenomen minderjarigen, die onder toezicht zijn gesteld, voorlopig aan de zorg van de raad voor de kinderbescherming zijn toevertrouwd of er ingevolge bepalingen van het Wetboek van strafrecht of van het Wetboek van Strafvordering zijn geplaatst.

Artikel 12.

1. Voor de toepassing van de twee voorgaande artikelen worden onder kosten verstaan de door de instelling, de inrichting of het tehuis gemaakte kosten, voor zover deze door Onze Minister zijn goedgekeurd.

2. Bij *algemene maatregel van het bestuur* kan ten aanzien van de verschillende categorieën van inrichtingen en tehuizen en ten aanzien van pleeggezinnen worden bepaald, dat *de kosten tot een daarbij aangegeven maximum* voor vergoeding of subsidie in aanmerking kunnen komen.

3. Bij de bepaling van het bedrag van de subsidie of vergoeding worden de *bijdragen van ouders, het eigen inkomen van de minderjarige* en het hetgeen *ingevolge enige wettelijke bepaling ten behoeve van de minderjarige wordt uitgekeerd*, in rekening gebracht."

In het Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming van 1964 werd verder ten aanzien van arbeid het volgende bepaald:

"Artikel 32

1. *Zoveel mogelijk* moet ieder pupil, overeenkomstig zijn aanleg en ambitie, *na* de leerplichtige leeftijd een beroepsopleiding dan wel voorgezet onderwijs ontvangen.

2. De aan een pupil *op te dragen arbeid behoort dienstbaar te zijn aan zijn vorming en evenredig aan zijn krachten*.

Artikel 35

1. De plaatsing van pupillen ter opvoeding en verzorging in niet door de instelling geëxploiteerde inrichtingen dan wel in gezinnen of elders buiten een inrichting wordt geregeld bij schriftelijke overeenkomst.

2. In deze overeenkomst worden naast het tijdstip van aanvang der opvoeding en verzorging onder meer de voorwaarden opgenomen, die een opvoeding en verzorging overeenkomstig de in deze Afdeling genoemde vereisten waarborgen. Bovendien wordt daarin omschreven, *dat de pupillen met niet meer huishoudelijke en andere werkzaamheden mogen worden belast dan het belang van hun opvoeding gedoogt*.

3. Een exemplaar of afschrift van de overeenkomst wordt verstrekt aan hen, bij wie de pupillen zijn geplaatst, aan Onze Minister en aan de raad voor de kinderbescherming."

Buiten deze subsidievoorwaarden waren de particuliere instellingen, tot de invoering van de Wet op de jeugdhulpverlening in 1989, redelijk vrij om eigen regelgeving en beleid te bepalen ten aanzien van de verzorging en opvoeding van kinderen. De Beginselenwet regelde daarentegen wel een aantal elementen van de rechtspositie van jeugdigen in *rijks*inrichtingen.[78] Zo werd bepaald dat de jeugdigen in de regel in een groep moesten verblijven (art. 22), dat ze hun godsdienst mochten belijden (art. 23), waarbij in lid 4 bepaald werd dat "met de wensen van de minderjarige en van zijn ouders wordt rekening gehouden". Ook werd benoemd dat de pupillen bij ernstige ziekte naar een ziekenhuis moesten worden vervoerd teneinde te kunnen worden behandeld (art. 26).[79] Verder kende de wet de mogelijkheid toe aan de rijksinrichtingen om jeugdigen disciplinair te straffen en gaf daarvoor duidelijke begrenzingen. Op grond van art. 25 kon de inrichting een jeugdige in afzondering plaatsen in een strafvertrek of zijn voorrechten ontnemen. De duur van de afzondering was maximaal vier dagen bij jeugdigen onder de veertien jaar, bij veertien jaar of ouder twee weken (een verzwaring). Vanuit het oogpunt van de te verrichten arbeid is vooral art. 24 Beginselenwet interessant, dat luidde als volgt:

"Artikel 24.

1. Aan de in de rijksinrichtingen opgenomen minderjarigen *kan een zakgeld, alsmede een geldelijke beloning voor verrichte arbeid worden toegekend*, een en ander volgens door Onze Minister te stellen regelen. Daarbij kan tevens worden bepaald, dat *een deel van deze gelden onder bewaring blijkt van de directeur, hetzij ter aanwending ten behoeve van de minderjarige tijdens zijn verblijf in de inrichting, hetzij ter uitkering, in eens of in termijnen, bij het einde van zijn verblijf aan hemzelf of zijn wettelijke vertegenwoordiger*, dan wel, indien hij uitsluitend op dit verblijf in een andere inrichting wordt opgenomen, aan de directeur van de inrichting.

2. De uitkeringen zijn onvervreemdbaar en niet vatbaar voor beslag. Evenwel kunnen deze gelden door de directeur worden aangewend tot vergoeding van schade die de minderjarige tijdens zijn verblijf in de inrichting moedwillig of door achteloosheid aan het Rijk of aan derden mocht hebben toegebracht."

Terwijl, zoals ook in het rapport van de Commissie-De Winter werd opgemerkt, de Beginselenwet geen specifieke rechtspositionele bepalingen kende ten aanzien van pupillen geplaatst in de particuliere instellingen,[80] onderwierp de overheid de ROG's aan minder open en soms ook inhoudelijk verdergaande regulering qua rechtswaarborgen en toezicht. Dit verschil met de particuliere inrichtingen, dat de daar geplaatste pupillen qua rechtsbescherming duidelijk op achterstand zette, duurde voort tot 1989.

Bovendien liep de kinderbescherming in zijn geheel op dit punt duidelijk achter op de ontwikkelingen in het gevangeniswezen. In 1953 was namelijk de Beginselenwet gevangeniswezen[81] al in werking getreden met regels ten aanzien van de rechtspositie van de gedetineerden. Op grond van deze regels was het niet toegestaan dat een verpleegde in een rijksinrichting voor ter beschikking

78 Onder art. 24 van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming werd op 1 april 1984 het Reglement betreffende de rechtspositie van hen die in een rijksinrichting voor kinderbescherming zijn opgenomen ingevoerd. Hoewel dit slechts een ministeriële regeling betrof en geen formele wet, werd in dit reglement voor het eerst en tamelijk gedetailleerd de (voornamelijk materiële) rechtspositie van jeugdigen in rijksinrichtingen uiteengezet.

79 T. Liefaard, 'De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen in het licht van internationale mensenrechten en actuele ontwikkelingen', *DD* 2010/70, p. 1115.

80 T. Liefaard, J.E. Doek & A. Bolscher, 'Vooronderzoek Juridisch kader in situaties van geweld tegen kinderen', in: *Commissie Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg (Commissie-De Winter), Bijlage 3,* 2016, p. 65 e.v.

81 *Stb.* 1951, p. 596, inwerkingtreding op 1 juni 1953.

gestelden verplicht werd tot het verrichten van arbeid.[82] Zoals erkend werd in twee zaken uit begin jaren negentig waarin hierop door verpleegden in TBS-klinieken een beroep werd gedaan, was het "onjuist, gelet op de wettelijke bepalingen, dat bewoners van de afdeling waar verzoeker werd verpleegd, werden verplicht schoonmaakwerkzaamheden te verrichten".[83]

De Langen haalt in haar proefschrift uit 1973 stevig uit naar de zeer mager geregelde rechtspositie die voor het kind in de inrichting gold: "(i)n het penitentiaire recht voor jeugdigen is de rechtspositie van jeugdigen al heel slecht: er wordt totaal niet uitgegaan van of rekening gehouden met eventuele rechten van deze jeugdige gedetineerden. Hoewel de rechtspositie van volwassen gedetineerden al veel te wensen over laat, is er voor hen nog een beroep op een commissie van toezicht mogelijk. Jeugdige gedetineerden zijn echter geheel overgeleverd aan het over hen heersende regime zonder enige beroepsmogelijkheid tegen bijvoorbeeld interne tuchtmaatregelen of overplaatsingen."[84]

Regime in de rijksopvoedingsgestichten wat betreft arbeid

Hoe zag nu het regime qua arbeid er concreet uit in de ROG's? Het proefschrift van Delicat uit 2001[85] geeft inzicht in de historie van het verrichten van arbeid in de ROG's tot aan 1961. Interessant in dit verband is de beschrijving van de discussie die ongeveer een eeuw geleden werd gevoerd (dus nog vóór aanname van ILO-Verdrag nr. 29 in 1930, zie hierover par. 3.2) naar aanleiding van een reorganisatieplan dat in 1919 door twee gestichtsambtenaren werd bedacht voor de vakopleidingen van de ROGs.[86] Zij zagen: "bedrijfsarbeid als opvoedingsmiddel en als vakopleiding", oftewel "nuttig werk als opleiding: de produktiegedachte". Ze dachten daarbij vooral aan de agrarische sector in plaats van ambachtelijk werk *en vonden het een voordeel dat het gesticht ook financieel zou kunnen profiteren van de bedrijfsopleiding*. De arbeid van de gestichtspupil kon zo ook een bijdrage leveren tot de reductie van de hoge opleidingskosten.[87] Ook andere gestichtsambtenaren redeneerden vanuit bedrijfseconomisch perspectief. Hierbij speelde een rol dat de pupillen veelal ongeschoold waren – een volledige vakopleiding volgen was daarom te hoog gegrepen voor "onze boefjes". De noodzaak tot bezuinigen, gelet op de precaire economische situatie in het interbellum, speelde bij de invloed van de productiegedachte op de opvoedingspraktijk een rol. Een middel om tot goedkopere gestichtsverpleging te komen, was het productief maken van de gestichtsarbeid. Wennen aan regelmaat en voorbereiding op een leven als fabrieksarbeider werden genoemd als doelen.

In het ROG Zeist voor de meisjes stond traditioneel voorbereiding tot huismoeder voorop. Het wassen van 900 kilo kleren per week afkomstig van het jongensgesticht in Amersfoort, naaien en verstellen van (eigen) kleding, helpen in de keuken, schoonmaken van personeelskamers; erg eentonig en saai werk. Slechts een selecte groep meisjes kreeg nog de kans als dienstbode te werken bij vooraanstaande Zeister families. Voormalig directrice J. Neeb-Snethlage veroordeelde

82 In de art. 32 tot en met 34 van de Beginselenwet gevangeniswezen (*Stb.* 1951/596) en de uitwerking daarvan in art. 62a van de Gevangenismaatregel (*Stb.* 1953/237).

83 "Wel waren er wellicht goede redenen aan te voeren om hen verantwoordelijk te stellen voor het schoonhouden van de ruimtes waarin zij dagelijks verkeren." Rapport 90/125 en rapport 91/013 aangehaald bij G. de Jonge, *Strafwerk,* (diss. Maastricht), Breda: Uitgeverij Papieren Tijger 1994, p. 233.

84 Citaat uit M. de Langen, (diss. 1973, p. 142), aangehaald bij M.J. de Jong-de Kruijf *a.w.* 2019, p. 164.

85 J.W. Delicat, *Van IJzeren vuist naar zachte hand? Idee en praktijk in de rijksopvoedingsgestichten 1901-1965* (diss. Nijmegen) 2001.

86 Idem, p. 124-131, zie ook noten p. 257-259.

87 Idem, p. 259 noot 319 positieve of negatieve bezuiniging in het rijksopvoedingswezen 1923.

het wassen van 900 kilo kleding echter als “geestdodend” en als “kinderexploitatie”, kortom totaal ongeschikt als reclasseringsmiddel. De onderzoekscommissie voor vrouwen- en meisjesgestichten oordeelde daarentegen dat het zowel uit financieel als pedagogisch oogpunt belangrijk was dat de meisjes onderhouds- en reparatiewerk deden.[88] Een nieuwe salarisregeling voor gestichtspupillen diende daarbij als ondersteunende prestatieprikkel. Normaal kreeg de pupil sinds 1905 een vast bedrag afhankelijk van zijn ‘graad van geoefendheid’. Per 1 juni 1921 verhoogde de minister het loon en bepaalde dat ook vlijt en gedrag vaste criteria bij de toekenning van het salaris zouden worden.[89] Bij voldoende vorderingen, vlijt en goed gedrag paste salarisverhoging en zelfs een forse bonus (een premie van maximaal zesmaal het hoogste dagloon per maand), bij het omgekeerde kon salaris verminderd of zelfs onthouden worden. Een dagelijks cijfer voor vlijt en gedrag zou bij de salarisvaststelling worden betrokken.[90] Economische en pedagogische doelen lagen hierbij duidelijk in elkaars verlengde. Ook in de discussie over socialisering via fabrieksarbeid speelde deze verstrengeling een grote rol. Als schaduwzijde werd benoemd de dekwalificatie van de pupillen. Maar men achtte dit gelegitimeerd omdat het een realistischer toekomstbeeld gaf. Wat betreft nazorg/herplaatsingsarbeid wordt nog opgemerkt: dat de toezichthouder moest oppassen voor looninhouden door werkgevers die wisten dat de pupillen van een ROG (ex-rijksopvoedelingen) kwamen. Ook was bekend dat pleegkinderen vaak werden uitgebuit en hard moesten werken. Na de oorlog is daarom het toezicht op de omstandigheden van pleegkinderen aangescherpt.[91]

In een hoofdstuk over de vernieuwing in ROG’s tussen 1945-1961, gaat Delicat in op in kringen van de kinderbescherming bediscussieerde opvattingen van onder meer Overwater en Koekebakker.[92] Ook het pleidooi van de Nijmeegse hoogleraar Rutten, lid van het Algemeen College,[93] komt aan de orde. Hij pleitte voor stiptheid, zelfverantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid (op luie en slome werkkrachten zaten werkgevers immers niet te wachten) als vernieuwingselementen van de gestichtsmethodiek, maar ook voor ‘dwang’ en ‘dressuur’, waar nodig.[94] Daarentegen ageerde Grewel juist tegen ‘dwangopvoeding’ als heilpedagogische methode.[95] De discussie tussen voorstanders van de normerende en vrijmakende methode laat zien dat er grote verschillen van mening waren over de te varen koers. Bij gebrek aan overeenstemming en beleid vanuit de overheid, bleven dwang, bevoogding en gebrek aan professionaliteit[96] echter tot ver na de oorlog kenmerkend voor de kinderbescherming. De sector steunde voor het overgrote deel op vrijwilligers en bij de voogdijverenigingen en Pro Juventute waren slechts enkele betaalde medewerkers in dienst, de zogenoemde ‘ambtenaren voor de Kinderwetten’. Jaap Koekebakker, werkzaam bij Pro Juventute Amsterdam, concludeerde al in zijn proefschrift uit 1941 dat diagnoses, rapportages, observaties en behandelplannen ver onder de maat bleven.

---

88 Idem, p. 130-131, zie ook noten 340-341.

89 Idem, noot 345 p. 258: “Deze regeling trad in werking per ministeriele circulaire van 13 mei 1924 no. 812; Bijlage IX loon pupillen ROG’s 1919-1942; p 280; bijlage XIII rapporten over afgelegde bezoeken ROGs 1906-1955; Bijlage XIV ledenlijst algemeen college van toezicht, bijstand en advies voor het rijkstucht- en opvoedingswezen 1903-1955.”

90 Idem. Zie p. 258, noot 347.

91 Idem, p. 149. Zie ook noten 495-496.

92 Idem, p. 266 (zie noot 51).

93 Die zich in 1939 verontrust uitliet over De Goede Herder, zie par. 2.4.

94 Delicat 2001, p 174.

95 Idem, p. 175. Gunning was van mening dat dwangopvoeding een heilpedagogische, therapeutische opvoedingsmethode was: zie p. 251 noot 132 met verwijzing naar J.H. Gunning, *De studie der paedagogiek in Nederland gedurende de jaren 1898-1938*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 1939. Opgemerkt zij dat ook in de brief van de advocaten van De Goede Herder wordt verwezen naar de daar kennelijk gebruikte ‘heilpedagogische’ methode. Uit het proefschrift van Delicat blijkt dat deze methode al controversieel was c.q. felle voor- en tegenstanders kende in de jaren twintig.

96 Delicat 2001, p 177-178: Ondanks introductie van cursussen kinderbescherming A en B.

Wat betreft de naoorlogse discussie specifiek over de rol van arbeid binnen de ROG's, schrijft Delicat dat Geleynse en Stuffers zich voorstander toonden van de introductie van fabrieksmatige productie. De jongens zouden al tijdens gestichtsverblijf moeten wennen aan een competitieve sfeer op de arbeidsmarkt. De werkplaatsen in ROG Amersfoort maakten zelfs winst.[97] Kansen en gevaren werden onderkend. Volgens Delicat is aantoonbaar dat de tabaksindustrie contact onderhield met rijksgestichten en dat ROG Amersfoort probeerde leverancier te worden van knopen voor een leerverwerkend bedrijf in Cuijk. Een bijzondere plaats nam de zogenoemde stadswerkersgroep in. Oorspronkelijk was dit een uit economische nood geboren initiatief tijdens de bezetting om pupillen de plaats in te laten nemen van mannen die dwangarbeid in Duitsland moesten verrichten.[98] In het Algemeen College liepen de meningen over 'opleidingen' zoals het geestdodende 'tabakstrippen' uiteen. Sommigen vonden het ethisch niet verantwoord, anderen vonden dat voor jongeren met zulke slechte arbeidsmarktperspectieven elke kans tot werken benut moest worden. De stripperij bleef dus bestaan en in 1949 leverde zij zelfs 'aanzienlijke baten' op. De directeur van de Doetinchemse ROG was minder positief en klaagde dat sommige opdrachtgevers de pupillen als goedkope arbeidskrachten misbruikten.[99]

2.4 De Goede Herder: algemene schets, beeldvorming omtrent arbeid en de reactie hierop vanuit de congregatie

Nu we weten hoe de instellingen van De Goede Herder waren ingebed in de katholieke zuil, binnen welk reguleringskader De Goede Herder opereerde, en hoe bij de ROG's tot ca. 1961 werd omgegaan met het verrichten van arbeid door pupillen, is het tijd om nader in te gaan op de situatie bij de instellingen van De Goede Herder zelf. In deze paragraaf baseren we ons daarbij op informatie uit de bronstudie(s) uit het rapport van de Commissie-De Winter, en soms op informatie uit eerdere rapporten zoals van de Commissie-Deetman. Verder gebruiken we aanvullende informatie, beschikbaar gesteld door de congregatie van de zusters van De Goede Herder en mediabronnen.

De instellingen van De Goede Herder

De congregatie van de zusters van De Goede Herder had verschillende instellingen op vijf locaties: Zoeterwoude/Leiderdorp (tot 1970),[100] Velp (tot 1974), Almelo[101] (tot 1981), Tilburg/Someren (tot 1972), Bloemendaal (tot 1982).[102] Volgens de *Bronstudie* was er naast een observatiepaviljoen in Bloemendaal aan de instellingen in Zoeterwoude, Velp, Tilburg en Almelo tevens een tehuis voor werkende meisjes verbonden (tot resp. 1970, 1982, 1972, 1966).

---

97 Idem, p. 200.

98 Idem, p. 201. Zie ook p. 281.

99 Idem, p.202, zie ook op p. 215-219 voor een samenvatting van de periode 1945-1961 en p. 229-232 met een algehele conclusie over streven naar maatschappelijke integratie, waaronder de plaats van arbeid, ontspanning, opleiding.

100 Over Zoeterwoude wordt op een provinciale website vermeld: "In 1899 verrees hier een groot internaat voor moeilijk opvoedbare meisjes. In 1972 zijn de laatste nonnen er vertrokken." https://geschiedenisvanzuidholland.nl/collecties/klooster-de-goede-herder-1975-.

101 *Bronstudie*, p. 20/134 vermeldt dat het internaat in Almelo in 1876 werd opgericht door Zusters van de Goede Herder uit Düsseldorf. Na de Tweede Wereldoorlog wilde de overheid niet langer Nederlandse meisjes laten opvoeden door Duitse zusters. In 1949 werd het tehuis daarom overgedragen aan de Nederlandse provincie van de congregatie en werkten Duitse en Nederlandse zusters onder Nederlandse leiding samen verder.

102 Een respondent meldt hierover: "Bloemendaal, daar waren twee vestigingen; er was een huis voor moeilijk opvoedbare meisjes. Ze werden gevallen meisjes genoemd. Dit was heel streng en was vreselijk om er in te zijn. Heb er van 1960-1961 tot 1966 op gezeten; werd toen gesloten omdat ze niet meer voldeden aan de eisen van die tijd."

In de *Bronstudie* wordt vermeld dat het aantal meisjes dat in de verschillende voorzieningen van De Goede Herder werd opgenomen, sterk varieerde: Observatiehuis Maria Immaculata in *Bloemendaal*, sinds 1973 Huize De Kromming genaamd, had plaats voor 30 meisjes.[103] In het internaat Huize Larenstein (*Velp*)[104] woonden 150 meisjes en het internaat in *Tilburg* (later Someren) telde 75 pupillen. In *Almelo* werden maximaal 100 meisjes tegelijk opgevangen. In 1971 werd dat aantal teruggebracht tot 65. Het internaat in Leiderdorp (*Zoeterwoude*) had in 1947 een capaciteit van 190 meisjes. In 1960 woonden er nog 140 meisjes. De tehuizen voor werkende meisjes waren kleiner in omvang. In Zoeterwoude konden er 23 meisjes terecht, in Almelo 18, in Tilburg 17 en in Velp in 1973, 15 en in 1980, 16 meisjes.[105]

Doel

Volgens de Commissie-Deetman (2013) was het doel van De Goede Herder het pastorale werk onder "kinderen, meisjes en vrouwen die maatschappelijk en geestelijk dreigen ten onder te gaan". De zusters waren actief in kindertehuizen, gestichten voor verwaarloosde, misdeelde en ouderloze meisjes en instellingen voor ongehuwde moeders. Oorspronkelijk was de congregatie daarbij vooral gericht op het "gevallen meisje". Op een in 1941 verschenen boek over de oprichtster van de Congregatie,[106] waarin dit wordt vermeld, levert de directrice van het tehuis voor werkende meisjes uit Zoeterwoude echter in 1962 het volgende commentaar: "Is dit aanvankelijk zo geweest, nu is dit al jarenlang niet meer het geval. We hebben namelijk in bijna al onze huizen 'moeilijk opvoedbare meisjes' die wegens droeve huiselijke omstandigheden gevaar liepen, maar, nog onschuldig, ter heropvoeding bij ons zijn gebracht."[107] De *Bronstudie* maakt in dit verband melding van een informatiefolder van het tehuis van De Goede Herder in Almelo, dat omschreven werd als een vakinternaat dat zich richtte op meisjes vanaf 14 jaar "die in moeilijkheden geraakt zijn door persoonlijke, familie- of sociale omstandigheden".[108]

In oudere publicaties werden de pupillen als "zondaars"[109] en "boetelingen" bestempeld. Waarschijnlijk had dit specifiek betrekking op 'gevallen vrouwen' (conform de oorspronkelijke?[110] doelstelling van De Goede Herder).

Zoals dit ook voor andere congregaties gold (zie par. 2.2), werkten de instellingen van De Goede Herder oorspronkelijk op basis van liefdadigheid. Inkomsten uit arbeid lijken eveneens van belang

---

103 Uit een namens De Goede Herder overgelegd verslag van een gezinsvoogdes die mee was op een excursie (prod. nr. 28) wordt door zuster A informatie gegeven over de dagindeling in dit observatiehuis anno 1963 aan de leden van haar gezinsvoogdijvereniging. Volgens deze informatie werd in het observatiehuis, bestemd voor 'leerplicht-vrije meisjes' in de ochtend gewerkt, 's middags anderhalf uur studie en daarna tot half 7 's avonds veelal gymnastiek en een avond dans.

104 Behalve Huize Larenstein was in Velp ook Huize Sancta Maria gevestigd (voor werkende meisjes), dat later De Terp werd genoemd.

105 *Bronstudie*, p. 129-130 (p. 15-16).

106 Pater M.S.C. Molenaar, *Een vrouw met gezag,* Hilversum: Brand 1941.

107 Zie het bericht 'Verontwaardiging terecht!', uit 'Als de hei bloeit' (1962), overgelegd stuk namens De Goede Herder, prod. nr. 58.

108 *Bronstudie* p. 15/129.

109 *Zondaressen* van Marie-Louise Doudart de la Grée beschrijft het leven in het voogdijinternaat waar meisjes de hele dag onder groot stilzwijgen overhemden en andere zaken produceerden (onbetaald), bestemd voor de verkoop aan grote warenhuizen. De eerste druk verscheen in 1938 met als ondertitel *Een waarheidsgetrouw verslag over toestanden in een kloosterschool voor meisjes, anno 1929*. Het boek deed veel stof opwaaien bij verschijning, aldus Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013,* p. 294.

110 Onduidelijk is in hoeverre de doelstellingen en zienswijze van de congregatie van De Goede Herder (expliciet) zijn aangepast in de loop der tijd.

te zijn geweest.[111] Zo wordt bij het honderdjarig bestaan van het tehuis in Zoeterwoude-Leiderdorp als volgt op de begintijd teruggeblikt: “Om aan de kost te komen, werd naarstig gezocht naar naai- en borduurwerk, maar daar bleek moeilijk aan te komen. Toen werd er besloten om te wassen (..) Al dat wassen moest met de hand gebeuren; gelukkig was er een milde gever, die een groot gedeelte van de noodzakelijk aangeschafte stoommachine gaf, waardoor de zusters weer méér wassen konden aannemen. Later gaf een andere weldoener een washuis ten geschenke en zelfs werd moeder A op een van haar verjaardagen verrast met acht koeien, waarmee een stuk weiland kon worden bevolkt. Hiervan stamt dan wellicht het sprookje van de rijkdom.”[112] In de statuten van gesticht Bloemendaal was bovendien “een verpligting om te arbeiden” neergelegd voor “alle in het gesticht opgenomen personen” en de noodzaak om een kostgeld te bepalen voor degenen die in het gesticht worden geplaatst ‘tot voorbehoeding’ en ook voor anderen die niet kosteloos opgenomen kunnen worden”, waar voor “gevallen personen, onder het bisdom Haarlem behoorende” wel gestreefd wordt naar kosteloze opvang “naar gelang de middelen het toelaten”. Daarbij wordt opgemerkt: “Indien de arbeid voordeelen afwerpt, zodat een lager kostgeld voldoende zou zijn ter bestrijding der uitgaven, zal er in billijkheid eene vermindering worden toegestaan.”[113]

In de loop van de 20e eeuw kwam er steeds meer subsidie van rijkswege. Tegelijkertijd ontvingen de zusters, wegens hun gelofte van armoede, geen salaris voor hun werkzaamheden. Ondertussen werden de kosten van het klooster bij de aanvraag van subsidie wel verrekend alsof zij salaris ontvingen. Die verrekening vond grotendeels plaats volgens de salarissen zoals die in het zogeheten salarisrapport Haeck (een in vrijwel de gehele jeugdzorg gehanteerde norm) waren vastgesteld vanaf 1955-1962. De bedragen kwamen ten goede aan het klooster.[114] Met de invoering van de nieuwe Beginselenwet in 1965 stelde de overheid salariëring conform de ‘Haeck-norm’ verplicht en kwamen er nieuwe eisen op het gebied van arbeidsomstandigheden, zoals een werktijdenbesluit en de introductie van een 45-urige werkweek. Dat kan betekend hebben dat er meer (extern) personeel moest komen en dat er meer tijd nodig was voor samenwerken, overdracht van het werk en afspraken, hetgeen uiteraard kostenverhogend werkt.

Karakter plaatsing in De Goede Herder

In de instellingen van De Goede Herder kwamen vooral kinderen uit katholieke gezinnen terecht, zij werden doorverwezen door de katholieke zuil. Het beeld dat oprijst uit zowel de *Bronstudie*,[115] als uit wat de respondenten zelf melden in de door hen ingevulde vragenlijsten[116] en uit nadere

111 Er werd uitdrukkelijk geworven bij opdrachtgevers ten einde ‘geld te verdienen’ met naaiwerkzaamheden en andere diensten te verrichten door de pupillen. Zie documenten.

112 Zie een namens De Goede Herder overgelegd krantenartikel gedateerd 17 september 1960 (prod. nr. 20) ter ere van het honderdjarig bestaan in 1960 van het ‘moederhuis’ te Zoeterwoude-Leiderdorp. Ook wordt hierin vermeld: “De zusters werden bij het begin – en worden soms nog steeds – in de omtrek voor rijk versleten. Misschien kwam dat door de giften die de gefortuneerde familie van moeder Everard aan het klooster schonk…”

113 Art. 4, 5 en 6 van de statuten van Gesticht Bloemendaal (prod. nr. 54), overgelegd door De Goede Herder.

114 *Bronstudie*, p. 31/145.

115 In een tabel op p. 17/131 *Bronstudie*, over de bezetting in Almelo in 1955, wordt melding gemaakt van 3 regeringspupillen, 13 (overigens) via de kinderrechter geplaatsten, 34 kinderen via voogdijverenigingen, 6 kinderen via voogdijraden, 2 via Sociale Zaken, 3 ‘vrije minderjarigen’. Een tabel over de bezetting in 1968 in Almelo differentieert minder: via kinderrechters (civiel- en strafrechtelijke plaatsingen) worden dat jaar 42 meisjes geplaatst, via voogdijverenigingen 29, via raden voor kinderbescherming 2, via ouders 4 (vrije minderjarigen), via (Gemeentelijke diensten voor) Sociale Zaken 1. Op p. 16/132 wordt over april 1949 vermeld, dat zich 88 voogdijkinderen van diverse voogdijverenigingen in Almelo bevinden, zestien geplaatsen via de kinderrechter en nog dertien geplaatste ‘regeringskinderen’.

116 Respondenten halen als aanleiding voor uithuisplaatsing (alhoewel de officiële reden hen vaak niet werd medegedeeld) veelal de problematische thuissituatie aan (scheiding, alcoholisme, overlijden van een van de ouders etc.). Zie par. 2.5.

informatie van De Goede Herder, is dat het overwegend ging om civielrechtelijke plaatsingen. Dit beeld is in overeenstemming met het algemene beeld dat strafrechtelijk geplaatste kinderen meestal jongens waren en zijn.[117] Van de minderheid aan regeringskinderen die terechtkwamen in particuliere instellingen, werd ook een deel geplaatst in de instellingen van De Goede Herder. Daar vormden zij nog altijd een minderheid naast de civielrechtelijke plaatsingen.[118] Een derde (nog kleinere) groep in de instellingen van De Goede Herder betrof de vrijwillig geplaatsten.[119] Deze werden opgenomen op initiatief van de (stief)ouders of (later ook wel) een maatschappelijk werkster. Opmerkelijk genoeg, zoals besproken in paragraaf 2.3, maakte de grond voor plaatsing echter niet uit voor het regime waaraan de kinderen werden onderworpen. De instellingen schoren hen gevoeglijk over één kam[120] en ook de buitenwereld had zijn negatieve (veelal voor)oordeel klaar voordat een (ex-)pupil het tegendeel kon bewijzen.[121]

Beeldvorming, externe zorgen en publiciteit

De instellingen van De Goede Herder zijn al vanaf het begin van hun bestaan met enige regelmaat negatief in het nieuws gekomen, zowel in binnen- als buitenland.[122] Opmerkelijk ten opzichte van andere tehuizen is de constant terugkerende melding, respectievelijk beschuldiging, van dwangarbeid.[123] Daarentegen wordt niet of veel minder melding gemaakt van fysiek geweld.[124]

In een boek uit 2010, *Vrome Zondaars*, haalt Joep Dohmen documenten aan van (vlak) voor de oorlog; een verzoek uit 1935 van aartsbisschop De Jong aan pastoor J.H. Scholten van Oldenzaal om advies ten aanzien van de situatie bij de zusters van De Goede Herder in Almelo. Scholten antwoordt geruststellend, maar merkt wel op “dat er soms te veel gevergd wordt van de meisjes

117 Zie *Rapport Commissie-Samson, Deelstudies*, p. 109 (met een verwijzing naar Dekker, 2001): “Iets meer jongens dan meisjes was en is het beeld bij kinderen onder toezicht en voogdijpupillen. Dat was heel anders bij de jongeren in justitiële inrichtingen. Negen op de tien zijn jongens, en dat beeld is eigenlijk sinds de tweede helft van de negentiende eeuw niet wezenlijk veranderd.”

118 Andersom kwamen ook civielrechtelijk geplaatsten af en toe in een ROG terecht.

119 In art. 4 van de statuten van Gesticht Bloemendaal (prod. nr. 54) wordt opgemerkt: “Die in het gesticht geplaatst worden tot voorbehoeding, moeten een kostgeld betalen van 150 gulden ’s jaars. Het gesticht voorziet haar niet van kleeding, dan tegen vergoeding.”

120 Overigens wordt in art. 1 van de statuten van Gesticht Bloemendaal (prod. nr. 54) opgemerkt: “De in het gesticht verpleegden worden verdeeld in twee klassen: de klas der *gevallenen*, en die der *bewaarden*; de laatste blijven steeds in alles afgezonderd van de gevallenen.”

121 De *Bronstudie* vermeldt (p. 19/133): “Uit veel reacties op de website www.geschiedenisvanzuidholland.nl blijkt dat meisjes niet wisten waarom zij naar een internaat van De Goede Herder werden gestuurd. En wisten ze dat wel, dan was volgens hen de aanleiding niet zo schokkend als sommige omstanders dachten. Daarom vinden veel oud-pupillen het storend dat in veel publicaties over De Goede Herder wordt gesproken over moeilijk opvoedbare meisjes of meisjes die stalen of in de prostitutie zaten.”

122 De congregatie van de Zusters van de Goede Herder werd in 1888 en 1904 in Frankrijk veroordeeld voor de uitbuiting van kinderen en vrouwen in naaizalen en wasserijen. Zie hierover B. Guinaudeau, *Moderne Kloostergruwelen. De schandalen van den “Goeden Herder”*, Amersfoort: P.M. Wink 1905. In Frankrijk kreeg de zaak in 2007 weer aandacht met de film Les Diablesses, de duivelinnen. In Ierland leidde in 2002 de film The Magdalene Sisters tot onderzoek en compensatie van de slachtoffers. Na Ierland volgden meldingen over dwangarbeid in gestichten van de zusters in Australië, Canada, de Verenigde Staten en Duitsland, https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/13/de-meisjes-van-de-goede-herder-2-a1609956.

123 Waarmee niet gezegd is dat in andere instellingen niet gewerkt werd. Zie bijv. par. 2.3 over de ROG’s en de andere bronstudies die aan de sectorstudie residentiële jeugdzorg van de Commissie-De Winter ten grondslag lagen. Vaak ging het daarbij om (half)openinstellingen waarbij buiten de instelling werd gewerkt.

124 In *Bronstudie* nr. 11 (‘Gebruikte rapporten overzicht commissie internationaal’) van de Commissie-De Winter wordt op p. 546 een Iers onderzoek aangehaald waarin vrouwen die als jong meisje in één van de Magdalene Laundries in Ierland (2013) hadden gewoond, de nonnen wreed noemden en het fysiek bestaan te hard: “Er was veel verbaal geweld en hun leven bestond uit slapen, te weinig eten, naar de mis en heel hard werken in de wasserijen.” In *Eindrapport Commissie-De Winter 2019* wordt “verrichten van zware en (soms) zinloze arbeid, ook in vrije tijd” wel opgesomd onder de noemer ‘geweld’ (p. 117).

die als een bestelling gauw klaar moet zijn geacht worden door te werken tot een uur 's nachts. De rector vond het systeem voor de opvoeding van Hollandse kinderen te Duits, de stram en strak. Hij meende dat daar verbetering nodig is."

In 1938 had Marie-Louise Doudart de la Grée een boek gepubliceerd over haar vernederende verblijf bij de zusters. Het Algemeen College van toezicht, bijstand en advies voor het rijks tucht- en opvoedingswezen ging daarna inspecteren. In een brief aan de katholieke Minister Carel Goseling (Justitie) meldde het college dat de toestand zoals in het boek beschreven van jaren geleden was. Toch had het gesticht in Almelo een opvoedkundig systeem dat "niet meer van dezen tijd is". Het college zag te grote groepen meisjes die te lang zwijgend hetzelfde werk moesten doen en nooit buiten het terrein mochten komen.[125] Deze informatie komt uit een door Dohmen aangehaalde brief uit 1939, afkomstig van professor Rutten, hoogleraar zielkunde, en gericht aan Kardinaal De Jong. Hij stelde de aartsbisschop in vertrouwen op de hoogte van de inhoud van de brief die het Algemeen College van toezicht, bijstand en advies voor het Rijkstucht- en opvoedingswezen[126] besloten had te sturen aan de minister van Justitie over De Goede Herder in Almelo.

In genoemde brief wijst het College specifiek op "het feit dat meisjes ten gevolge van aangenomen confectiewerk voor winkels te lang op één der huishoudelijke afdelingen blijven, zodat zij niet alle gewone huishoudelijke werkzaamheden leren" en op "het ontbreken van een overgangsklasse, die als sluis tussen gesticht en maatschappij nodig wordt geacht". Ook de "onvoldoende doorvoering van het Nederlandse groepssysteem bij de opvoeding", de te kloosterlijke levenswijze die men aan de meisjes oplegt en de gebrekkige opleiding der zusters worden aangekaart. Er is discussie over de on-Nederlandse mentaliteit en over de geschiktheid der betreffende congregatie überhaupt voor dergelijk heropvoedingswerk. De zusters te Velp zouden enkele jaren geleden aan leden van het Algemeen College op de vraag of haar kloosterregel haar belette het Nederlandse groepssysteem bij de opvoeding in te voeren, bevestigend hebben geantwoord en dat ten gevolge daarvan een ondoelmatige verbouwing of nieuwbouw is tot stand gekomen. In maart 1939 vervolgt professor Rutten de correspondentie en laat weten dat de zusters verzocht is de nieuwbouw in Velp niet opnieuw in te richten op het systeem van massale aanpak. Maar de zusters zouden hebben geantwoord dat de Regel (bedoeld wordt de kloosterregel of constitutie) dat systeem vereist.[127]

Begin jaren 30 was De Goede Herder ook al negatief belicht door D.J. Broekhuizen, op basis van getuigenissen van twee Amsterdamse vrouwen die hun gram spuiden over onder meer het gedwongen naaiwerk:[128] "Ons werk was: naaien voor grote winkels en strijken en wassen voor particulieren" en "je mag geen woord tegen elkaar zeggen" en er volgt "straf op straf als het niet naar de zin van de zusters was."[129]

---

125 https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/13/de-meisjes-van-de-goede-herder-2-a1609956.

126 Onduidelijk is of de informatie gebaseerd is op visitatieverslagen. Deze hadden volgens de Commissie-Deetman (*Vervolgstudie 2013*, p. 865) tot doel inzicht te krijgen in het interne klimaat binnen een congregatie en in de behandeling van klachten. Visitaties werden periodiek uitgevoerd door een mannelijke geestelijke. Bij bisschoppelijke congregaties was de bisschop opdrachtgever; congregaties naar pauselijk recht zoals De Goede Herder, kenden een apostolisch visitator.

127 Citaten uit brieven in Archiefmap Aartsbisdom Utrecht, opgenomen in bijlage bij boek van Dohmen 2010, ter beschikking gesteld door A. Knibbe.

128 In Nederland citeerde dagblad *De Tribune* al in 1929 Kaatje Coordes. Ze was ontsnapt bij de zusters in Almelo omdat "je van 's morgens zes tot 's avonds zeven achter de machine moet zitten en voor een droog stuk brood nog op je knieën moet vallen". https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/13/de-meisjes-van-de-goede-herder-2-a1609956.

129 Aldus Mien Swart, geciteerd door D.J. Broekhuizen, *Misdadig Rooms Nederland, In woord en beeld en cijfer,* 1930, aangehaald bij Dohmen (ter beschikking gesteld door A. Knibbe).

De *Bronstudie* maakt melding van bijna 80 reacties via de website van de NCRV[130] naar aanleiding van een documentaire uit 2003 van vrouwen met negatieve herinneringen aan hun verblijf bij de zusters van De Goede Herder. Deze reacties, die bewaard zijn gebleven in het archief van de zusters van De Goede Herder, worden in de *Bronstudie* gebruikt om te beschrijven hoe het verblijf bij de zusters door diverse oud-pupillen is ervaren. Samengevat werden de ervaringen als volgt: "Hard werken zonder dat ze daar iets mee verdienden, hebben sommigen (achteraf) als onrecht en als een vorm van uitbuiting ervaren. Velen omschrijven hun verblijf als "een verschrikking" en "een hel". Vooral de continue controle en het opgesloten worden in de isoleercel tekenen de herinneringen van diverse vrouwen. Ook ervoeren zij een chronisch gebrek aan liefde. Diverse vrouwen herinneren zich de vernedering en kleinering die ze ervoeren wanneer ze dagelijks terecht werden gewezen."[131]

De meest recente commotie, waaruit ook het onderhavige rapport voortvloeit, begint met publicaties van Dohmen in 2018 in *NRC-Handelsblad*. Lies Vissers,[132] een ex-pupil van DGH had met hem contact opgenomen, op advies van Annemie Knibbe van lotgenotenorganisatie VPKK.[133] Zij kende de journalist omdat deze samen met de Wereldomroep in 2010 via *NRC-Handelsblad* het grootschalig seksueel misbruik in de kerk onthuld had. In een artikel op de website van *NRC-Handelsblad* verwoordt Dohmen wat er volgde na het eerste contact van Lies Vissers en Joke Vermeulen met hem: "Bij de krant getuigden 25 vrouwen met verhalen uit een periode die dertig jaar besloeg. Het ging over het uitwissen van hun persoonlijkheid, uitbuiting, zwijgen, drogeren bij opstandigheid, gebrek aan hygiëne en opsluiting in strafhokken, soms wel twee maanden lang. Hun boosheid gold ook de overheid. Die subsidieerde de gestichten, stuurde meisjes ernaartoe en ondernam nauwelijks iets tegen hun uitbuiting. De meeste vrouwen spraken voor het eerst openlijk over wat ze hun 'gestolen kindertijd' noemden. De oudste, José van den Berg uit Maastricht, was 87 jaar. Zij werd in 1947 opgesloten in Almelo. „Die stank, die vreselijke stank." Als José eraan dacht moest ze nog kokhalzen. Als tiener stond ze jaren in de broeierige wasserij. Badend in het zweet, voorovergebogen in een grote kuip. In haar handen een borstel. Uit de kuip stegen de dampen op van het gloeiende water waarin de vuile was van een heel mannenklooster dreef. De jongste was Joke de Wilde uit Groningen (57). Ze verbleef tot 1976 in Almelo. Joke maakte het gedwongen naaiwerk nog mee. Het zou allengs worden vervangen door onderwijs en meer vrijheden. Het ministerie van Justitie verbood uiteindelijk in 1978 dat de meisjes verplicht handdoeken en ander goed moesten stikken."[134]

Reactie namens De Goede Herder

Namens de congregatie is gereageerd op de aangekondigde aansprakelijkheidsstelling voor geleden schade wegens dwangarbeid bij instellingen van De Goede Herder, die de advocaat van de betrokken vrouwen voorbereidt. De Goede Herder noemt de beschuldigingen en herinneringen van de vrouwen ernstig en pijnlijk, maar benadrukt daarbij dat het gaat om "schade die zij zeggen te hebben geleden tijdens het verblijf in hun jeugd in de kloosters van de congregatie". Er wordt

130 Ook in het radioprogramma OVT van de Vpro werd er in dat jaar aandacht aan geschonken.
131 *Bronstudie*, p. 45/159.
132 Al sinds 2010, toen in Nederland het kerkelijke kindermisbruik aan het licht kwam, probeerde Lies aandacht te krijgen voor de dwangarbeid bij de nonnen. In 2012 stond ze in *De Telegraaf*, in 2014 vertelde ze erover in het *Rotterdams Dagblad* en deed ze haar verhaal in het boek *Stil in mij*. Lies: "Het leidde tot niets. We zijn nooit serieus genomen." https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/13/de-meisjes-van-de-goede-herder-2-a1609956.
133 In 2010 kwam zijn boek *Vrome Zondaars* uit over het seksuele misbruik in de katholieke kerk.
134 https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/13/de-meisjes-van-de-goede-herder-2-a1609956.

op gewezen dat “sommige beschuldigingen zeer ernstig zijn, maar deugdelijk bewijs ontbreekt” en dat het “door het verstrijken van een zo lange periode (40 tot 70 jaar) voor de congregatie niet meer goed mogelijk is zich daartegen te verweren”.[135] Volgens De Goede Herder hebben de zusters steeds gewetensvol hun werk gedaan met geen andere bedoeling dan om de meisjes weer perspectief te geven en herkennen zij zich niet in het beeld van structurele wantoestanden die zouden kunnen leiden tot juridische aansprakelijkheid.[136]

In de brief van de advocaat van De Goede Herder wordt nadruk gelegd op de goede intenties van de “sobere maar ook strenge opvoedkundige aanpak, een doelstelling die openlijk werd uitgedragen en algemeen bekend was”. Onder verwijzing naar jaarverslagen, komt naar voren dat: “Het doel van de instelling [was] karaktervorming en opleiding van moeilijk opvoedbare of zedelijk bedreigde meisjes (…) die qua karakter een *heilpaedagogische aanpak* nodig hebben, die mislukt zijn of dreigen te mislukken wegens onvoldoende opleiding en gebrekkige karaktervorming, die in eigen milieu spanningen veroorzaakten of bedreigd werden en tot rust en inzicht in de situatie moeten komen.”[137]

“Met beperkte middelen is er een enorme inspanning gedaan, met geen ander doel dan de meisjes te helpen.” Daarbij werd “samengewerkt met alle relevante rijksinstanties en er werd voortdurend rekening en verantwoording afgelegd”.[138] Over de vergoeding door het Rijk (‘verpleeggelden’) wordt opgemerkt dat deze structureel ontoereikend was. Voor het verkrijgen van deze rijksverpleeggelden moest de congregatie aan het ministerie nauwkeurig opgave doen van de kosten en moest periodiek ook een accountantsrapport worden overgelegd.

Erkend wordt dat de instellingen vaak een wasserij[139] en/of naaizaal hadden. Volgens De Goede Herder werkten de zusters daar ook zelf en ook “groepen meerderjarige vrouwen” en “dus ook de minderjarige meisjes die in de instellingen werden opgevangen en verpleegd”.[140] Erkend wordt verder dat “het verblijf in de instellingen doorgaans sober [was], er werd hard gewerkt en er werd discipline opgelegd”.[141] Volgens De Goede Herder miskennen de beschuldigingen de naoorlogse omstandigheden alsook de maatschappelijke en pedagogische opvattingen in de gehele periode waarin de meisjes werden opgevangen en verpleegd. Opgemerkt wordt dat de waardering voor het werk van de zusters destijds groot was.[142] Behalve namens De Goede Herder,[143] wordt

135 Brief 8 maart 2019 namens De Goede Herder, punt 11.
136 Brief 8 maart 2019 namens De Goede Herder, punt 7.
137 Brief 8 maart 2019, namens De Goede Herder, punt 5. In de *Bronstudie* wordt hier op p. 37 als volgt aan gerefereerd: “Dat de meisjes een praktische opleiding kregen, was “heilpaedagogisch van grote betekenis”. Door een heilpedagogisch verantwoorde opvoeding meenden de zusters dat de meisjes juist alle kansen kregen hun vaardigheden te ontwikkelen.”
138 Brief 8 maart 2019 namens De Goede Herder, punt 15.
139 In de overgelegde stukken (prod. nr. 51) is een ‘Waslijst’ opgenomen die door opdrachtgevers bij Huize Witven in Someren kon worden ingeleverd met daarop het te wassen en strijken goed.
140 Brief 8 maart 2019, namens De Goede Herder, punt 9.
141 Brief 8 maart 2019, namens De Goede Herder, punt 4.
142 Vanuit de hoek van de gezinsvoogdij. Zie prod. nr. 26, getiteld ‘partir c’est mourir un peu’, waarin wordt verwezen naar een publicatie in de *Wegwijzer,* orgaan van de vereniging voor RK Gezinsvoogdij, waarin gezinsvoogden en maatschappelijk werkers naar aanleiding van het verhuizen van de zusters van De Goede Herder uit Tilburg naar Someren rond Pinksteren 1963, willen danken voor het vele goede dat door deze zustercongregatie tot stand is gebracht en in het bijzonder tevens voor de goede samenwerking. Zie ook een krantenartikel (prod. nr. 20) ter ere van het honderdjarig bestaan in 1960 van het ‘moederhuis’ te Zoeterwoude-Leiderdorp.
143 “De Congregatie kent ook veel positieve verhalen van vrouwen die destijds bij de zusters verbleven.” (Brief 8 maart 2019, namens De Goede Herder, punt 6, laatste zin).

in de *Bronstudie* melding gemaakt van vrouwen die in reactie op de NCRV-documentaire uit 2003 positieve herinneringen doorgaven. Ze herinneren zich naast de strenge opvoeding leuke dingen als dansen, inkopen doen voor Sinterklaas in de stad en balletlessen.[144] Verwezen wordt in dit verband naar een zogenoemde 'lieve vrienden'-brief in het archief van De Goede Herder uit 1999.[145]

Volgens De Goede Herder zou de opvang passend zijn geweest in het licht van de "algemeen aanvaarde maatstaven van die tijd".[146] Daar wordt nu anders over gedacht, maar de aanpak zou destijds in de gangbare pedagogische opvattingen hebben gepast. De congregatie ziet in "dat met de kennis van nu een andere aanpak van de opvang en verpleging van de meisjes passender zou zijn geweest".[147] Wel vindt zij dat daarmee niet alles is gezegd over de omstandigheden van toen. Uit beschikbare documenten zou blijken dat "de meisjes goed [werden] verzorgd, passend in de normen van de tijd. Steeds meer zusters hadden een opleiding genoten (..), er werd gezorgd voor schone huisvesting, kleding, schoeisel, voeding en adequate geneeskundige verzorging. Er was aandacht voor studie en ontspanning". Verschillende getuigschriften of diploma's konden gehaald worden,[148] zoals voor huishoudschoolvakken, MULO of kostuumnaaien/coupeuse.[149] Bijgehouden werd vaak waar de meisjes na afloop van hun verblijf terechtkwamen, bijvoorbeeld in kinderverzorging of verpleging.[150]

Er zou geen geld zijn verdiend met de arbeidsactiviteiten.[151] Er was juist een "structureel en zelfs toenemend exploitatietekort". Opgemerkt wordt ook dat "in ieder geval in een aantal van de instellingen", de meisjes voor hun werk "een bescheiden vergoeding kregen, waarmee ze hun uitzet konden aanvullen en bij vertrek een spaarbankboekje meekregen".[152]

De plaats van onderwijs in De Goede Herder

Waar het gaat over de opvoeding en omgang met meisjes binnen de congregatie, zijn er in de *Bronstudie* en in de door de congregatie ter beschikking gestelde documenten weinig verwijzingen te vinden naar de concrete onderwijstaken. Pas tegen het einde van het tweede decennium van

144 *Bronstudie*, p. 45/159. Dat er hard gewerkt moest worden onder een straf regiem wordt in de positieve herinneringen niet ontkend.

145 De mogelijkheid kan niet worden uitgesloten dat het hierbij gaat om een ex-pupil die na meerderjarigheid bij De Goede Herder is gebleven (dat gebeurde volgens De Goede Herder regelmatig wegens roeping en goede ervaringen, terwijl volgens de respondenten en de literatuur dit meestal gebeurde wegens een gebrek aan perspectief of omdat de stap naar de buitenwereld te groot was geworden).

146 Brief 8 maart 2019, namens De Goede Herder, punt 14. Overgelegd namens De Goede Herder (prod. nr. 50) wordt een krantenartikel van historici Jose Eijt en Joos van Vugt, 'Kille opvang was vroeger normaal ', in *Trouw* (28 aug. 2003) waarin gereageerd wordt op de hierboven aangehaalde NCRV-documentaire 'Gevangen in een liefdesgesticht'.

147 Brief 8 maart 2019, namens De Goede Herder, punt 16.

148 In een namens De Goede Herder overgelegd jaarverslag over 1964 (prod. nr. 30) wordt vermeld (over Huize "Sancta Maria", Tehuis voor werkende meisjes, Velp), p. 14: "*In haar vrije tijd* werden door verschillenden nog cursussen gevolgd, o.a.: de kapperschool, middenstandscursus, typecursus, IVIO kantoor-opleiding, cursus etaleuse, kinderverzorging." Ook worden de 'klimroosopleiding' en de mater amabilisschool genoemd.

149 Ter onderbouwing worden prod. nrs. 9 (1951), 10 (1953), 21 (1960), 24 (1962), 38 (1968) en 43 (1972) overgelegd, voornamelijk jaarverslagen (alleen het laatste document uit 1972 betreft een overzicht van gegeven lessen en leerkrachten).

150 Brief 8 maart 2019, namens De Goede Herder, punt 6.

151 Toch wordt bijvoorbeeld in een begroting over 1959 van "De Goede Herder Almelo" een post "batige saldi bedrijven" opgevoerd van 22.000 gulden (prod. nr. 16, overgelegd namens De Goede Herder). In de *Bronstudie*, p. 24-26/138-140 wordt op basis van een moeilijk te doorgronden jaarrekening geconstateerd dat de wasserij in Zoeterwoude ca. 76.000 gulden aan omzet opbracht.

152 Brief 8 maart 2019, namens De Goede Herder, punt 9.

de onderzoeksperiode van deze studie, parallel lopend met de invoering van de Beginselenwet 1961 en het bijbehorende koninklijk besluit (zie par. 2.3), verandert dat enigszins.

Zo wordt in een verslag over het jaar 1964 van Huize Larenstein in Velp opgemerkt: “wat de aard van het onderwijs betreft, wordt over het algemeen het niveau aangehouden van het voorgezet lager onderwijs (VGLO). Dit wordt aan maximaal 8 meisjes tegelijk gegeven, “hoofdzakelijk klassikaal, maar zo nodig echter ook individueel”. Dat er weinig diploma’s worden gehaald, wordt geweten aan bezwaren, voortvloeiend uit de karaktereigenschappen van de moeilijk opvoedbare meisjes: “ik heb geen zin meer”, “ik wil eraf”, “ik vind het te moeilijk”. Meer dan de helft van de meisjes verlaat ook de cursussen voordat zij aan examen toe zijn, omdat de plaatsing wordt opgeheven, aldus het verslag. Er wordt derhalve “meer gelet op het nut voor de vorming en het aanbrengen van practische vaardigheid, dan op het behalen van een diploma”.[153] Onder het kopje ‘karaktervorming’ wordt opgemerkt: “bij het uitwisselen van gedragsobservaties [tussen de groepsleidsters en de hoofden van de werkgroepen] springt naar voren hoe regelmatige en nuttige arbeid een positieve factor betekent bij de vorming van onze meisjes”.[154]

Nadat de leerplicht vanaf 1969 tot 9 jaar onderwijs was uitgebreid, blijkt er toch meer mogelijk te zijn: in een waarschijnlijk voor het ministerie bedoeld overzicht van onderwijsactiviteiten over de eerste helft van 1972 in Velp, wordt melding gemaakt van lessen in babyverzorging, ‘domein van de vrouw’, eenvoudige gezondheidsleer, omgangsvormen, godsdienstlessen, jongerencursus, handenarbeid, ballet, gymnastiek en volley, muziek en zang. Opgemerkt wordt dat “wanneer de bezetting normaal is”, ook algemene voorgezette vorming en vakken voor het behalen van het diploma kantoor-assistente worden gegeven en dat in 1971 twee meisjes het “nieuwe diploma A.V.V. van de Stichting IVIO” behaalden, dat “aansluit op 3^{e} klas MAVO”. Een ander overzicht van het onderwijs uit 1976 in Larenstein is onderverdeeld in huishoudelijk onderwijs, naaionderwijs en vakken met betrekking tot algemene ontwikkeling. Daarbij worden de leerkrachten, veelal externe docenten, en hun diploma’s vermeld. Bij het onderdeel naaionderwijs zijn echter 4 van de 5 leerkrachten zusters die, in tegenstelling tot de externe vakkrachten die worden ingezet bij de andere onderwijsonderdelen, niet of nauwelijks diploma’s hebben.

Juist uit rapportages over andere instellingen die in het kader van de sectorstudie van de Commissie-De Winter onderzocht zijn, valt op dat het in dezelfde periode en met betrekking tot dezelfde doelgroep ook anders kon. Zo werd bijvoorbeeld in de veel kleinschaliger opgezette instellingen van de Vereniging tot Steun van het Verwaarloosde Kind, opererend vanuit een vrijzinnig-protestante gezindte, voor het onderwijs veel meer contact gezocht met de buitenwereld: “Voor de lagere school, het voortgezet onderwijs en de beroepsopleidingen zoals de ambachtsschool en de huishoudschool deed men een beroep op scholen in de directe omgeving. In die openheid paste ook het benutten van instanties die betrokken waren bij deskundigheidsbevordering en het openstellen van de eigen tehuizen voor personen van buitenaf.” Bovendien werd al in de jaren 50 vol ingezet op zowel meer deskundig personeel als op meer opleiding voor de pupillen. In het tehuis Boschzicht werden “voor de oorlog de meisjes van 14 jaar vaak klaargestoomd om in de huishouding en specifieker als dienstmeisje te gaan werken. Aanvankelijk gebeurde dat in het huis zelf, maar vanaf 1920 steeds vaker op een huishoudschool. Dat beroepsperspectief verdween na 1945 langzamerhand. Dienstmeisjes raakten uit de mode. In de jaren vijftig verschoof het accent naar beroepen annex opleidingen als kapster, administratief medewerkster, winkelbediende, naaister in een atelier en schoonheids-

153 Prod. nr. 30 overgelegd door De Goede Herder, jaarverslag Velp 1964, p. 4.
154 Idem, p. 3.

specialist. De meeste oudere kinderen gingen echter naar een huishoudschool of de mulo: in 1953 waren dat negen van de twaalf, de overige drie hadden een baan."[155]

In het tehuis De Brug te Santpoort, dat bestond tussen 1950 en 1976, en gericht was op dezelfde doelgroep als de instellingen van De Goede Herder (meisjes van 14 tot en met 21 jaar) gingen de pupillen overdag naar school of werk. Vaak was dat de huishoudschool of werk in de huishouding bij een particulier, zeker in de eerste jaren. Maar al snel raakte het beroep van dienstmeisje uit de gratie en lieten meisjes zich door cursussen en opleidingen graag scholen voor kapster, schoonheidsspecialiste en winkelbediende. "(…) in de loop van de jaren [verschoof] het accent van werk naar opleiding, terwijl de meisjes ook vaker naar een mulo, hbs of gymnasium gingen. In 1966 bezochten zes meisjes de huishoudschool, drie het gymnasium, drie een mulo-school, twee werkten in een winkel of confectieatelier, drie op kantoor en twee in een verpleeg- of bejaardentehuis, vijf in de huishouding en een als kapster."[156]

De plaats van arbeid in De Goede Herder

In de *Bronstudie* over De Goede Herder wordt vermeld dat arbeidstherapie volgens de congregatie een belangrijke rol speelde: "vandaar dat de wasserij, die uitsluitend om deze therapie te bevorderen aan onze inrichting verbonden is, van niet gering voordeel is", kreeg een ambtenaar voor de Kinderwetten in 1947 te horen.[157] En in een artikel uit 1963 van de Rooms Katholieke Vereniging voor gezinsvoogdij wordt vermeld dat "het meisje, vaak al heel dicht bij de zelfkant van de maatschappij gekomen, in een van de huizen de waarde [zal] gaan leren kennen van de arbeid, zal gaan leren dat arbeid levensvreugde weet te brengen. Een van de hoofdmotieven van de zusters van 'De Goede Herder'. Langs welke wegen willen de zusters dit bereiken? Langs een gezonde arbeidstherapie. Huishoudelijke opleiding. Naai- en verstel-kursussen met opleiding tot coupeuse, lingerienaaister, costumière, fijnstrijkerij. Door zelfs de mogelijkheid open te stellen het examen voor lerares naaien te behalen."[158] Uit de *Bronstudie* blijkt echter dat in Zoeterwoude, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de wasserij in Tilburg in de jaren 50, de zusters bewust vasthielden aan het gebruik van verouderd materiaal waarbij arbeidsintensieve arbeid nodig bleef.[159] Daarbij rijst de vraag welk arbeidstherapeutisch oogmerk hiermee gediend was. Welk (objectief) belang heeft het leren werken met verouderd materiaal voor het kunnen functioneren in de toekomstige maatschappij?

Uit het archief van de congregatie is een publicatie ter beschikking gesteld, die werd gebruikt door de religieuzen met een leidende rol (Angers 1857, in het Nederlandse vertaald in 1927). Zo stelt hoofdstuk 1 van "de praktische regels ten gebruike der religieusen van de goede herder voor de leiding der klassen" (Angers, 1897) de roeping van ijver (een apostolaat van liefde) voor de ingetreden religieuzen in de congregatie van de Goede Herder voorop: "denken wij eraan dat ons geheele

155 M. Rietveld-van Wingerden, *a.w. Rapport Commissie-De Winter 2019*, *Bronstudie* nr. 3, p. 22.
156 Idem, p. 74, 96.
157 *Bronstudie* p. 34/148, noot 236 verwijzing naar: ADGH, inv.nr. 38, toespraak bij het bezoek van de heer Klink, ambtenaar voor de kinderwetten, arrondissement 's-Gravenhage 1947.
158 Zie prod. nr. 26 'partir c'est mourir un peu', gepubliceerd in de *Wegwijzer,* orgaan van de Vereniging voor Rooms Katholieke Gezinsvoogdij, naar aanleiding van het verhuizen van de zusters van De Goede Herder uit Tilburg naar Someren rond Pinksteren 1963. Hierin wordt ook vermeld: "vele kortzichtige mensen meenden 'De Goede Herder' niet anders te zien dan een strafhuis voor meisjes" en: "wanneer de zusters ons dan vertellen over de nazorg voor de oud-pupillen en de frekwente bezoeken van de oud-pupillen aan het huis, waar zij lange tijd verpleegd zijn geweest, dan kan men beluisteren dat het zo dikwijls – maar dan ten onrechte – miskende werk van de zuster-congregatie heel veel goede vruchten draagt".
159 *Bronstudie* p. 26/140.

leven moet toegewijd zijn aan de voortplanting van ons heilig geloof en aan de heiligmaking der zielen. (…) Gij hebt u verbonden aan de *bekeering der zondaars* te werken."[160] In noot 1 bij hoofdstuk 2 wordt uitgelegd dat "de ijver bestaat eigenlijk niet in veel te spreken (…), de ijver oefent veel meer uit door het goede voorbeeld". Daarbij wordt gewezen op de noodzaak nederig te wezen, de verstrooiing te ontvluchten. De liefde tot het kruis doet een appel op zelfverloochening en verlangen te lijden voor de eeuwige zaligheid der zielen. Blijkens de herziene statuten van 1960 van De Goede Herder in Almelo zou inmiddels karaktervorming voorop staan. Uit de uitleg blijkt dat daarbij "het werk van de genade" op de eerste plaats stond, waarmee werd bedoeld dat het voor de zusters vooral van belang was dat de meisjes het christelijke geloof zouden behouden of hervinden. Het ging dus nog altijd om bekering.[161]

Ook blijkt uit een document met spreuken voor iedere dag van het jaar, hoe hoog de congregatie het arbeiden in het vaandel heeft. Uit een spreuk voor de dag van 30 augustus, blijkt dat zij zich hiermee onderscheidt van andere congregaties: "De arbeid is, om juist te spreken, geen gebed, maar het kan er de plaats van innemen, wanneer het uitsluitend gedaan wordt met de bedoeling, Gods glorie te vermeerderen. Zoo is ook de geest van onze Instelling; de arbeid neemt er een voorname plaats in en zij moet naar de omstandigheden, te verkiezen zijn boven een lange retraite. *Als gij Trappistinnen, Carmelitessen of iets anders waart, zou de zaak verschillen, maar gij zijt Religieuzen van Onze Lieve Vrouw van Liefde des Goeden Herders*."[162] En de spreuk voor de dag van 30 juli luidt: "Een belangrijke aanbeveling voor de klasse der kinderen, weezen, preservees en anderen is, haar goed onderricht te geven in lezen, schrijven en rekenen. *Zijn deze meisjes goed onderwezen en kunnen zij arbeiden*, dan zullen zij in staat zijn, niet alleen om in haar eigen onderhoud te voorzien, maar kunnen zij haar ouders nog helpen ook."

2.5 Ervaringen van ex-pupillen van instellingen van De Goede Herder

2.5.1 Verzamelde verklaringen als bron van informatie

In deze paragraaf complementeren we de studie van de situatie in de instellingen van De Goede Herder met behulp van de informatie uit 51 door ons bestudeerde vragenlijsten en verklaringen[163] van vrouwen (hieronder veelal aangeduid als respondenten) die zich hebben gemeld bij de Stichting Kinderarbeid Meisjes De Goede Herder. Daaruit rijst een beeld op van een verschil van ervaringen van de respondenten in verschillende periodes en instellingen van De Goede Herder, met betrekking tot de leeftijd tijdens de plaatsing, de duur van de plaatsing inclusief eventuele eerdere dan wel vervolgplaatsingen, de aard van de werkzaamheden en (overige) dagbesteding, de omstandigheden waaronder gewerkt en geleefd werd en de (ontbrekende) beloning ervan.

Wat betreft de waarde van de vragenlijsten die zijn ingezien, merken we nogmaals op dat het hier geen objectief vaststaande feiten betreft.[164] Gelet op de wijze waarop in de vragenlijsten, steeds

160 Ook in art. 8 van de statuten van Gesticht Bloemendaal (prod. nr. 54) wordt opgemerkt, dat (onder een aantal voorwaarden) de Congregatie bereid is "haar liefderijke zorgen te wijden aan de opregte *bekeering* van diep ongelukkige wezens…".

161 Aangehaald in de *Bronstudie* (p. 34/148).

162 Zie voor meer op arbeid betrekking hebbende spreuken bijlage 2 bij dit rapport.

163 De verklaringen kregen wij deels rechtstreeks via de stichting KMGH, deels hebben wij deze ingezien ten kantore van de advocaat van de respondenten.

164 Zie in dit verband ook *Rapport Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg,* Bijlage 11 (Oral history), 17 mei 2016 (tevens aangehaald in par. 1.3).

in eigen, concrete bewoordingen en soms met levendige en gedetailleerde voorbeelden gelardeerd, inhoudelijk op elkaar aansluitende ervaringen worden beschreven, achten wij ze qua strekking overtuigend. De informatie uit de vragenlijsten wordt hieronder geanonimiseerd weergegeven in de vorm van een selectie van citaten.[165]

De vragenlijsten zijn kwalitatief geanalyseerd door middel van thematische analyse op basis van de in de vragenlijst genoemde thema's. Om de rijkdom aan ervaringen van oud-pupillen rechtstreeks te laten spreken (zonder nadere interpretatie), is besloten citaten te gebruiken. Daarmee staat de subjectieve beleving van de respondenten centraal in dit kwalitatieve onderzoek. De beleving kan gekleurd zijn door veranderde opvattingen en emoties uit het meer recente verleden of het heden. Ook hebben mensen doorgaans meer moeite met het ophalen van herinneringen naarmate gebeurtenissen langer geleden zijn en/of worden herinneringen vervormd. Daarnaast kan de (zelf)selectie van de groep respondenten als een beperking worden gezien. Zij stonden er immers voor open om over hun (negatieve) ervaringen te spreken, hetgeen zeker niet een gemakkelijke opgave moet zijn geweest. Uiteraard zullen er ook oud-pupillen zijn die om hen moverende redenen niet over hun (negatieve dan wel positieve) ervaringen hebben willen vertellen. Voor een nadere verantwoording zie paragraaf 1.3 en zie voor de vragenlijst bijlage 1 bij dit rapport.

Van de zijde van De Goede Herder is gevraagd naar de representativiteit van de vragenlijsten, gezien het veel grotere aantal voormalige pupillen die zich niet hebben gemeld of dit niet hebben kunnen doen, bijvoorbeeld omdat zij inmiddels al zijn overleden.[166] Hieromtrent zij het volgende opgemerkt. Hoewel slechts vragenlijsten bestaan van een beperkt deel van de voormalige pupillen, is het totaal aantal ingevulde vragenlijsten wel zodanig groot en komt de inhoud van de daarin gemaakte opmerkingen op onderdelen dermate met elkaar overeen dat zij een betrouwbare indruk maken. Daarbij zijn de gestelde vragen objectief geformuleerd (zie de bijlage) en worden blijkens de citaten veel specifieke details verstrekt die geloofwaardig overkomen.

De gebruikte *oral history*-methode laat niet toe dat met zekerheid algemene conclusies kunnen worden getrokken op alle onderdelen, maar genereert wel veel informatie die een beeld geeft van de feitelijke, dagelijkse werkwijze en het leefklimaat. Hiermee wordt het beeld dat oprijst uit andere bronnen gecomplementeerd. Volgens historici is dit met name belangrijk voor het documenteren van een thema dat afwezig is in een schriftelijk archief, waarmee een lacune wordt gevuld. *Oral history* wordt mede in verband gebracht met de emancipatie van sociale groepen die eerder onzichtbaar waren gebleven voor de geschiedenis. Daarmee wordt tevens blootgelegd dat macht een factor is bij het bepalen van de waarde van bronnen. Wie de vaardigheid en positie heeft om schriftelijke stukken te produceren en de status geniet die nodig is om deze documenten als betrouwbaar en belangrijk te beschouwen, bepaalt wat later tot de gedeelde kennis zal gaan behoren.[167]

Blijkens de hieronder weergegeven herinneringen van de ex-pupillen en de in paragraaf 2.4 aangehaalde berichten in de media enerzijds en de reactie van De Goede Herder en de namens hen overgelegde archiefstukken anderzijds, stonden de ervaren en de in de archiefstukken beschre-

165 De langere, anekdotische citaten komen vooral uit de digitaal aangeleverde verslagen. De citaten vormen een illustratie van wat ook in andere verslagen in minder verhalende vorm is opgemerkt.

166 Andere redenen kunnen bijvoorbeeld zijn: geen behoefte (of moed) om het verleden op te rakelen of de oproep gemist hebben. Ook kan de (al dan niet lange) duur van het verblijf een rol spelen bij de behoefte om het verleden al dan niet op te rakelen en/of het gevoel te hebben dat er reden is tot klagen. Immers de mate waarin de oud-pupil heeft geleden onder leef- en arbeidsklimaat van de instelling kan verschillen. Zoals in een eerdere *Deelstudie van Commissie-De Winter* is opgemerkt, is het aannemelijk is dat het ene kind veel sterker is 'vernederd' dan het andere.

167 *Rapport Vooronderzoek Commissie-De Winter, a.w.,* Bijlage 11 (Oral history), 2016: p. 414-415.

ven gang van zaken bij de instellingen van De Goede Herder regelmatig op gespannen voet met elkaar.

2.5.2 Feitelijke gegevens

Periode, decennia waarop de verklaringen betrekking hebben

De oudste respondent is thans 86 jaar, de jongste is 53 jaar. Achttien meldingen hebben betrekking op ervaringen in instellingen van De Goede Herder in de periode 1945-1965. In deze periode dateren de drie vroegste plaatsingen uit 1948 (geboortejaren 1933 en 1934). Zes plaatsingen begonnen en/of vonden geheel plaats in de jaren 50 en negen vonden plaats in de eerste helft van de jaren 60.

Drieëndertig meldingen hebben betrekking op ervaringen in de periode 1966-1979. Daarvan startten en/of vonden 26 ervaringen plaats in de tweede helft van de jaren 60 en 7 hebben een start- en einddatum in de jaren 70.

Differentiatie in leeftijd

Het beleid van De Goede Herder was gericht op het aannemen van verstandelijk en fysiek gezonde meisjes die niet meer leerplichtig waren (of vanaf later datum hooguit nog partieel leerplichtig).[168] Volledig leerplichtig, want jonger dan 14 jaar, waren echter bij aankomst zeven van de 51 respondenten. De jongste was elf jaar en vijf waren twaalf jaar oud.[169] Ongeveer de helft van de respondenten (ca. 25) kwam vanaf 14 jaar binnen bij een instelling van De Goede Herder.[170] Naar schatting is het merendeel daarvan na 1955 bij De Goede Herder gekomen.[171] Vanaf dat jaar gold een arbeidsverbod voor 14-jarige meisjes. Zij waren nog minstens één jaar volledig leerplichtig bij aankomst (zie par. 5.5 voor de juridische normen op dit punt). Ongeveer tien respondenten kwamen voor het eerst bij De Goede Herder op 15-, 16- of 17-jarige leeftijd, vier waren ouder dan 18 jaar, van de overige vijf is de leeftijd onbekend. De leeftijd waarop de respondenten de instellingen van De Goede Herder meestal weer hebben verlaten, lag gemiddeld tussen 16 en 19 jaar. De oudste was bijna 24 jaar. Van de beperkte groep respondenten die bij vertrek ouder dan 19 jaar was, verbleven een aantal (als laatste) in een zogenoemd tehuis voor werkende meisjes.

Duidelijk lijkt dat, zeker in de tweede periode (waarop 33 meldingen betrekking hebben), een deel van de respondenten in de periode van verblijf gedeeltelijk leerplichtig moet zijn geweest. De pupillen moesten “in de regel” aan hun leerplicht hebben voldaan, zo stond het vermeld in de herziene statuten uit 1960 van De Goede Herder in Almelo. Tot 1969 moesten kinderen vanaf hun zesde jaar minimaal acht jaar, dus tot en met hun 14e jaar, onderwijs volgen. Dat betekent dat de meeste

168 Zie *Bronstudie*, p 38: De meisjes ‘moesten “in de regel” aan hun leerplicht hebben voldaan, zo stond vermeld in de herziene statuten uit 1960 van De Goede Herder in Almelo’.

169 De *Bronstudie* vermeldt op p. 4/115: “Zowel in de instellingen als in de tehuizen voor werkende meisjes verbleven minderjarigen vanaf veertien, later vanaf twaalf, tot 21 jaar.” Op p. 21/135 wordt vermeld dat in Almelo, in tegenstelling tot de andere internaten, meisjes bij uitzondering al op hun twaalfde jaar, na afronding van de lagere school, terecht konden (verwezen wordt naar jaarverslagen De Goede Herder Almelo 1962 en 1968). In 1971 werd Huize Alexandra met toestemming van het ministerie van Justitie omgevormd tot een vakinternaat voor 60 meisjes van 12 tot 20 jaar (ADGH, inv.nr. 1495, Beschikking behorende bij brief van staatssecretaris van Justitie aan het bestuur van de Zusters van De Goede Herder, Santpoort 3 november 1971).

170 De *Bronstudie* p. 38/152, stelt : “De meeste meisjes in de internaten waren ouder dan veertien jaar.” Daarbij wordt verwezen naar de bestudeerde statuten.

171 Er waren immers maar zes respondenten voor wie de start van plaatsing in de (soms late) jaren 50 lag. Verder waren er onder de respondenten nog drie vrouwen die geplaatst werden eind jaren 40.

meisjes in de internaten van De Goede Herder niet meer leerplichtig waren. Meisjes tot 16 jaar kregen er wel aanvullend lager onderwijs. Volgens het jaarverslag van Huize Larenstein in Velp uit 1967 mochten ze zoveel mogelijk zelf kiezen welke opleiding dat was. De reden daarvoor was volgens de zusters dat de meisjes dan meer gemotiveerd zouden zijn voor hun opleiding. Vanaf 1969 moesten kinderen vanaf hun zesde minimaal negen jaar naar school, waarvan deels in deeltijd. Sommige meisjes die bij De Goede Herder kwamen, zouden dan wel leerplichtig geweest kunnen zijn. De meeste meisjes volgden toen opleidingen, soms ook buiten de instellingen van De Goede Herder.[172]

Reden voor en/of gang van zaken bij (over)plaatsing

De overgrote meerderheid van de formulieren maakt melding van een problematische gezinssituatie als reden voor uithuisplaatsing. Soms waren de respondenten (half) wees geworden, hadden ze een ongehuwde moeder, lagen hun ouders in een scheiding, was de vader alcoholist of was sprake van misbruik door (stief)vaders. Ook was soms sprake van heel grote gezinnen met 11 of zelfs 16 kinderen, waarbij de ouder(s) de opvoeding niet aankon(den). Een paar formulieren spreken over moeilijke opvoedbaarheid of onhandelbaarheid. De plaatsing kwam tot stand via kinderbescherming en voogd(es), zo blijkt uit de informatie op bijna alle formulieren. Een enkeling zegt voor de kinderrechter te zijn verschenen, de meesten hebben “nooit een kinderrechter gezien”. In twee gevallen lijkt sprake te zijn geweest van plaatsing op initiatief van de (stief)ouders en één respondent geeft aan dat ze in overleg met een maatschappelijk werkster zelf uit huis wilde en bij De Goede Herder in Almelo (Huize Alexandra) terechtkwam omdat dat het goedkoopst was; moeder hoefde dan niet bij te betalen. Het ging hier om een plaatsing in de tweede helft van de jaren 70.

Hieronder volgen een paar citaten ter illustratie.

Velp 1949 (*16 jaar bij uithuisplaatsing*)**:** “Moeder was altijd depressief. Vader deed graafwerk, maar ging in het weekend de hort op. Ze hadden mijn vader gewaarschuwd dat ze ons zouden weghalen. Je had niks gedaan. Ik moest thuis vanaf 12 jaar voor de huishouding zorgen Vader was alcoholist. Ik was nergens schuldig aan. Ze praatten nooit met je (…) Ik schrok me rot toen ze me daar brachten. We werden ver uit elkaar gezet, de polities die me met een zijspan hadden gebracht.(…) Na twee en een half jaar ben ik naar een ander huis gebracht, Sancta Maria, Velp. een overgangshuis daar zaten 12 meisjes.”

Bloemendaal en vervolgens Leiderdorp 1958 (*14 jaar bij uithuisplaatsing*): “Ik ben daar gebracht door de voogdij. Mijn moeder was een narcist en ik werd door haar mishandeld. Uiteindelijk heeft de jeugdzorg me bij haar weggehaald. Mijn vader heeft vrijwillig afstand gedaan.”

Bloemendaal 1963 (*13 jaar bij uithuisplaatsing*): “ca. 1, 5 jaar in Bloemendaal in huize Immaculata doorgebracht. Ik vond het verschrikkelijk! Mij was gezegd dat ik er voor zes weken naar toe zou gaan voor observatie, maar dit werd veel langer. Ik was kwaad omdat ik het niet begreep, maar kon er niks mee. Alles ging buiten mij om, had geen idee wat er allemaal gebeurde (…)Ik ben hier geplaatst voor “observatie” zonder eigen schuld door bemiddeling van de “jeugdzorg/kinderbescherming” vanwege “bepaalde problemen” in het gezin.”

Almelo 1965 (*13 jaar bij plaatsing, vanuit andere instelling*): ”… ik woonde bij mijn vader en stiefmoeder. Mijn moeder kende ik niet, was weggelopen toen ik 9 maanden was. vader was altijd dronken, ik moest beschikbaar

172 *Bronstudie*, p. 38/152.

blijven voor de seks met hem w.s vanaf mij 6e. Ook mijn broer kon mij niet met rust laten. Door de kinderbescherming ben ik uithuisgeplaatst. Mijn vader heeft 9 maanden gekregen en ik moest uit huis. Werd gewoon opgehaald uit een onveilige situatie: 1964 Mook, observatiehuis. Daarna Een tehuis n Ootmarsum. 1965 Goede Herder Almelo – Stond toen onder voogdij."

Velp 1966 (*bijna 14 jaar bij plaatsing, vanuit andere instelling*): "Mijn moeder was jong wees geworden en psychisch zwak. Mijn vader was niet zo'n beste man, Vader was agressief, moeder heeft veel narigheid ervaren daardoor. De kinderbescherming zette hen daarom uit de ouderlijke macht. (…) Ik kwam aan bij de Goede Herder aan toen ik dertien jaar was ongeveer, misschien richting veertien. Ik werd daar voor straf heen gestuurd, tijdelijk, omdat ik in Nijmegen een paar keer ben weggelopen. Twee keer in betrekkelijk korte tijd. Een keer alleen, en bij het station opgepakt, en een keer met een ander meisje. (…) Toen kwam de voogd, Lotgerink, Hij kwam me ophalen, de koffer was gepakt maar toen ben ik weggelopen naar het ravijn dat daar was, daar heb ik lang gezeten. Toen ben ik in de avond terug gekomen en naar Velp gebracht."

Almelo 1966-1968 (*15 jaar bij uithuisplaatsing, na eerder in kindertehuizen te hebben doorgebracht*): "Toen ben ik een paar jaar thuis geweest, toen was het weer heibel, is mijn moeder weggelopen naar Sittard, met mij. Toen heeft vader gedreigd met de voogdij als moeder niet terug kwam. (…)Toen moest ik met mijn moeder naar het politiebureau en daar moest ik blijven en naar de Goede Herder. Ik wist niet wat dat inhield. Later hadden ze toch geïnformeerd bij Mariënwaard, en daar zeiden ze dat ik toch lastig was en wegliep en een grote mond had gehad. (…) Mijn ouders zijn niet uit de ouderlijke macht gezet maar we hadden een voogd. Maar die heb ik nooit gezien in Almelo."

Zoeterwoude 1967; Almelo vanaf 1969 (*14 jaar bij plaatsing, na eerder in kindertehuizen te hebben doorgebracht*): "Ik ben uit huis geplaatst toen ik 8 was vanwege een slecht huwelijk van mijn ouders. Samen met de toen nog thuiswonende broers en zusters. Bedoeling was tijdelijk maar ben nooit meer teruggekomen. Na diverse kindertehuizen en pleeggezinnen werd ik toen in de 1e Goede Herder geplaatst. Ik ging naar de Goede Herder Leiderdorp/Zoeterwoude omdat het kindertehuis maar tot een bepaalde leeftijd kon. De volgende Goede Herder Almelo was omdat de Goede Herder Leiderdorp ging sluiten". Het nut van plaatsing werd nooit besproken: "Je werd gewoon op een bepaald moment door je voogdes gehaald en naar het volgende gebracht."

Duur van verblijf

Het merendeel van de respondenten meldt als totale verblijfsduur bij De Goede Herder een aaneengesloten periode van twee (11 keer), drie (13 keer) of vier jaar (8 keer). Zes respondenten verbleven zelfs vijf of zes jaar achtereen in instellingen van De Goede Herder. Slechts vier respondenten melden dat de plaatsing een jaar duurde.[173] Van de overige negen meldingen is de plaatsingsduur onbekend. Verder is bij vijftien respondenten sprake van doorplaatsing; ofwel vanuit eerdere plaatsing in een kindertehuis of pleeggezin, ofwel van de ene naar de andere De Goede Herder-instelling. In totaal hebben zij veelal veel langere periodes doorgebracht in tehuizen dan vijf of zes jaar. Sommigen melden dat ze al als baby, peuter of kleuter uit huis zijn geplaatst.

173 Deze komen aan het einde van de onderzochte periode voor; de plaatsingen van de respondenten werden kennelijk vanaf begin jaren 70 gemiddeld korter. In de *Bronstudie* wordt vermeld dat het verblijf van de meisjes bij de zusters al vanaf de jaren 50 steeds korter werd: "Volgens de provinciaal overste in 1959 werd voorheen veel meer bereikt, toen de meisjes soms wel vijf jaar bleven. Nu keerden ze veel sneller terug naar hun eigen milieu. "Daarom is dan ook geprobeerd met het nieuwe tehuis Euphrasia de oudere meisjes – op bepaalde tijd – weer buiten te werk te stellen en ze toch nog wat onder de hoede van de zrs. te houden – maar dit laatste lukt niet gemakkelijk", noteerde Mgr. P.J.N.M. Riep, die in de jaren 50 en 60 was aangesteld als bisschoppelijk visitator van de religieuzen in het bisdom Rotterdam. Zie *Bronstudie*, p 18/132.

Locatie van verblijf[174]

Qua locatie heeft ruim de helft van de gemelde ex-pupillen enige tijd in De Goede Herder Almelo doorgebracht. Nog eens drie vermelden ook Almelo als verblijfplaats, maar dan in Huize Alexandra (vanaf eind jaren 60 is de naam gewijzigd). Drie meldingen betreffen Someren, waarvan twee in Huize Witven. Ongeveer 15 meldingen betreffen soms verschillende huizen in Velp bij Arnhem, te weten Larenstein en Sancta Maria/werkende meisjeshuis. Ongeveer hetzelfde aantal meldingen betreft Zoeterwoude (ook wel aangeduid als Leiderdorp). Een deel van de meldingen betreft een werkende meisjeshuis. Zeven meldingen noemen Bloemendaal. Dit functioneerde als observatiehuis, waarna meisjes in de regel na enkele maanden werden doorgeplaatst.

2.5.3 Aard van de werkzaamheden, dagindeling, opdrachtgevers, beloning

In de citaten hieronder wordt een impressie gegeven van de dagindeling en werkzaamheden. Opdrachtgevers en (ontbrekende) beloning passeren tevens de revue. Bovendien wordt zoveel mogelijk het betreffende tijdvak en de betreffende instelling aangegeven. Dit is mede van belang omdat volgens de *Bronstudie* het leefklimaat van de onderscheiden instellingen verschillend was. Zo zou het regime in Someren (Tilburg), Bloemendaal en Zoeterwoude (Leiderdorp) minder streng zijn geweest dan in Larenstein (Velp) en Almelo en leek de “strafmaat in de jaren zestig langzaam-aan te zijn verzacht. Zo werden meisjes steeds minder vaak opgesloten in een ‘strafkamertje’ zoals dat in Larenstein bestond”.[175]

Soort werkzaamheden

Almelo: “De werkzaamheden van de goede herder internaten zijn ongeveer gelijk. Ik zat in de goede herder in *Almelo*. Er waren drie naaiklassen en een kleine naaiklas. Een lingerie kamer waar lingerie wat stuk was gemaakt werd van het hele tehuis. Een strijkkamer waar het goed van de naaikamers gestreken werd. En een wasserij. En bij tijd om de beurt in de pitkeuken en groenten wassen. En in *Zoeterwoude* was ook nog de hele dag knoopgaatjes maken. Wel 100 per dag. En borduurwerk op bestelling. Hard werken. Onderwijs, nee je kon een naai cursus volgen, dan kon je nog harder werken en werd er nog meer op je verdiend. We naaiden voor het koninklijk huis (de linnenuitzet van Margriet), er werd ook gewassen voor het koninklijk huis. Gewerkt voor Peek en Cloppenburg. Vroom en Dreesman. Seahorse. Voor ziekenhuizen en defensie.”

Velp 1949-51: “Ik werkte in de keuken en dan stuurden ze je naar het grote huis met een lijstje. Als je terugkwam zeiden ze: “wat heb je nu weer meegebracht het is niet compleet.” Je had ook andere zaken moeten meebrengen die ze niet op het lijstje hadden gezet maar dan had jij het fout gedaan. In de wasserij stond je met twee meisjes aan zo’n grote ton, en dan had je zo’n grote balk met ijzeren handvaten. En dan moest je om beurten omhoog en omlaag stampen, een hele dag. Je was volledig nat en het interesseerde ze niet. We moesten ook altijd in het tehuis werken In de grote zalen moest je een uur eerder uit bed en dan moest je die boenen, op je knieën met vijven naast elkaar. Geen school, geen sport, werken, werken, werken. Elke drie maanden kondigden ze af in welke ambten je ingedeeld was, zitambten of werkambten. En dan was het naaien en kinderliedjes zingen.”

174 Het grotere aantal genoemde locaties (ca. 70) dan verklaringen van de respondenten (51) heeft te maken met het aantal doorplaatsingen.

175 *Bronstudie*, p. 45/159.

Bloemendaal, Huize Immaculata 1963 (13-14 jaar): “Ik vond het verschrikkelijk! Mij was gezegd dat ik er voor zes weken naar toe zou gaan voor observatie, maar dit werd veel langer. (…) Als jong meisje werden we overal voor gebruikt. Werken in de wasserij, naai- en strijkwerk en als hoge uitzondering mocht je, als “beloning” werken bij welgestelde mensen in de Bloemendaalse villa’s. Ik heb het zelf allemaal “mogen” doen. En dat allemaal zonder vergoeding. Ook de kinderbijslag werd aan de instelling overgemaakt. We moesten ook poetsen bij het naastgelegen internaat voor o.a. schipperskinderen. Het gebouw zelf moest natuurlijk ook schoon gemaakt worden, lange gangen op de knieën dweilen, terwijl je zag dat de leidsters in de koffiekamer hun “welverdiende” sigaretjes zaten te roken. Het was pure uitbuiting, vernedering en intimidatie (straf). Op alle gebied golden er strenge regels. ’s Avonds werd je opgesloten op je kamer.”

Zoeterwoude/Leiderdorp 1967: “Wat ik mij kan herinneren is o.a hele dag strijken met die boutjes die je steeds moest wisselen van en hete plaat. Ook had je soms dienst in de keuken waar je dan de hele dag aardappels moest pitten. Verder de wasserij waar dan een dag van tevoren de katoenen maandverbandjes van o.a de nonnen in de week gezet werden en wij die eruit moesten halen, heel goor. We deden dat met “de oude meisjes”, die waren er ooit gekomen jaren geleden en zijn nooit meer weggegaan, waarschijnlijk omdat ze de maatschappij waren ontgroeid en niet meer aan de maatschappij durfden of konden deelnemen. Toen de Goede Herder Leiderdorp ging sluiten, moesten ineens de oude meisjes ook weg daar. Ik was destijds 1 van de 2 meisjes die daar als laatste is vertrokken. Verder stonden wij ook vaak te werken met een groep nonnen van de zwijgende orde, zij mochten niet praten. Uitdaging was om dat toch te proberen, is me overigens nooit gelukt.”

Almelo 1966-68 (15-17 jaar): “We hadden industriële machines van Stork in Hengelo. Lockmachines en naaimachines, ik heb het meeste achter de lock gezeten. Er stonden rijen met machines, ongeveer twaalf of vijftien in iedere rij. Het waren twee delen, de zal was L vorming. Er waren meerdere zalen. Ik heb het eerst washandjes gemaakt, met merkjes van Stork. Je zag in de morgen als je binnenkwam aan de het andere eind van de zaal allemaal balen liggen die verwerkt moesten worden. Pyjama’s washandjes handdoeken. Ik moest dan per pyjama alleen maar één naad doen, soms drie, en dan ging het weer naar de volgende, die deed ook weer maar één naad. Hansoppen voor psychiatrische inrichtingen, spanlakens. Dat werd gemaakt van heel grof stof. dik linnen, heel stug. Van de resten maakten we maandverband, een paar lagen op elkaar, aan het eind knoopsgaten erin. Dan hadden we van die gordeltjes om het middel, daar zaten twee bandjes aan met knoopsgaten erin. Als je dat twee dagen aan had lag je huid helemaal open.”

Almelo 1977-1979 (15-17 jaar): “Wat ook vreselijk was dat is je bij alle meisjes de gebruikte badstoffen maandverbanden moest verzamelen en uitkoken.”

Werken voor opdrachtgevers buiten de instelling

Almelo: “Ik mocht bij twee huishoudens gaan werken, van de Twentse Courant, de directeur, een echte mevrouw. Ze had vier jongens. Op de fiets kwam ik ’s morgens aan en kreeg en snauw dat ik te laat was. Maar ik mocht bij de Goede Herder niet eerder weg. Dan kwam ik terug om twaalf uur en dan zei zuster T: L je bent te laat. ik moest leren tegen die mevrouw te zeggen dat ik op tijd weg moest. Die mevrouw vroeg me dus steeds nog meer werk te doen, ook naaiwerk mee naar huis te nemen. Ik moest er strijken en het hele huishouden doen. Dat waren katholieke mensen die kregen van de zusters hulp. Op een gegeven moment kwam ik daar op de slaapkamer om te poetsen, toen zag ik de pil op het nachtkastje. Zo dacht ik dan ben je toch niet zo katholiek. Ik kreeg drie gulden of drievijftig per morgen en dat moest ik afgeven, zuster J stond om twaalf uur klaar om dat in te nemen van mij en de andere meisjes. Die keer vertelde ik haar over mevrouw K. Dat was de laatste keer dat ik bij mevrouw K was geweest, toen moest ik naar een andere mevrouw.”

Beloning?[176]

Bij tehuis voor werkende meisjes: “Ik was in de gezinszorg van Sancta Maria (Velp) en kreeg 5 gulden zakgeld per week”.

“Ik werkte buiten in huishouding voor kok van de instelling; ik kreeg geen vergoeding, misschien mijn ouders”.

“Nooit wat gehad, allen op mijn donder als ik het niet goed deed”.

“Geen geld maar in Leiderdorp kwam er op zondag een blad langs en daar mocht je een snoepje of sigaret vanaf pakken als je je goed had gedragen.”

“Dat was vlgs mij 1 gulden per maand; moest je zelf tandpasta en zeep en kousen van kopen.”

“Ja, ik werkte ook voor personen buiten de instelling. Maar kreeg geen vergoeding, hoorde bij de heropvoeding.”

1952-57 Zoeterwoude (14-19 jr): “Geen vergoeding. Precies afgepast een buskaartje en een treinkaartje, na vijf en een half jaar. Het handwerk was voor buiten de instelling. Schröder. Geen vergoeding voor gekregen.”

1967-1969 Velp; werkte bij tassenfabriek Twentyfoor: “Ik kreeg vergoeding van mijn werkzaamheden contant in een envelop. Moest dit afdragen en inleveren aan de zusters van de Goede Herder. Nooit meer wat van terug gezien. Als ik b.v. een weekendweg ging naar mijn broer of zus werd wel de reiskosten betaald.”

12 dec. 1967-4 dec. 1969 Almelo; 14-16 jaar: “Ik ontving 40 tot 60 gulden per jaar voor naaimachine werk; washandjes, handdoeken, hansoppen maken voor bedrijven zoals Stork. Het geld moest besteed worden via binnenmarkt van De Goede Herder. Ook behaalde diploma’s werden afgetrokken van bovengenoemd bedrag.”.

1977-1979 Almelo (15-17 jaar): “Later moest ik werken bij familie van de nonnen buiten het klooster, daar werd ik wel voor betaald alleen weet ik niet meer hoeveel, het zou op mijn spaarbankboekje gestort worden, (…) “Toen kwam het moment om naar Den Haag te vertrekken dus vroeg ik aan de zusters om mijn spaarbank-boekje, ik had gespaard voor een brommer en ze gaven mij dat boekje, er moest ongeveer genoeg op staan voor een brommer maar er stond niets meer op. Op mijn vraag aan de leiding hoe dat kon werd eenvoudig gezegd, dat hebben wij opgenomen want wij hebben kosten gemaakt voor jou (zij waren gemachtigd door mij), ik was verplicht daarvoor te tekenen bij aankomst, voor alle duidelijkheid de Instelling of klooster hoe je het ook noemt ontving toen ongeveer 250, 00 gulden per dag van de staat mijn zwager 16, 00 gulden per dag van de kinderbescherming toen ik daar eenmaal woonde.”

Arbeidstijden / dagindeling

- “8-12 en 13-18”
- “8 uur, pauze van 12 – 13, daarna werken tot half 6”
- “Vrij op zaterdagmiddag en zondag (moesten wel 4 keer naar de kerk dan)”
- “Van 09:00 uur tot etenstijd 17:00 of 18:00 uur, 21 uur was altijd bedtijd (1961-64)”

176 In de *Bronstudie* (p. 9/123) wordt uit meldingen bij Commissie-De Winter het volgende opgemaakt: “Sommige vrouwen die in hun jeugd bij de Zusters van de Goede Herder hebben gewoond, maken melding van lange werkdagen, geen of lage verdiensten of het achterhouden van salaris. Dat gold zowel het intern werken als werken buiten het internaat. Een meisje bleek bij haar vertrek uit Huize Witven in Someren in 1969 maar 425 gulden te hebben gespaard terwijl ze twee jaar lang 450 gulden per maand had verdiend.” Meldpunt COGJ, 1952-1955, melding zonder datum, informatie uit het verslag dat door een externe is opgesteld namens mw. N.N.; 1966-1969, Huize Witven, Someren, melding 29 mei 2018; 1966-1969, Huize Alexandra, Almelo, melding 5 oktober 2017; 1969-1972, Huize Alexandra, Almelo, melding 20 april 2017; 1969-1972, Huize Alexandra, Almelo, melding 7 augustus 2017; 1976-1978, Huize Alexandra, Almelo, meldingen 19 juli 2018 en 24 juli 2018. 48 Meldpunt COGJ, 1966-1969, Huize Witven, Someren, melding 29 mei 2018.

- "Ca. 2 uur per dag vrij 'en dan nog werken' (corvee)"
- "Zaterdagmiddag en zondag vrij, moest je wel verplichte rondjes lopen in de tuin"
- 1970: "Werken van vroeg tot 17 uur, vrij op Zaterdagavond en Zondag, dan moest je 2 keer per dag naar de kerk"
- 1968-1971: "6.00 uur Aardappelen pitten, dan naar kerk, dan ontbijten en dan vanaf 08.00 uur aan het werk. 12.00 uur eten, daarna weer aan het werk, ongeveer om 15.00 uur kwartier pauze dan weer aan werk tot 17.30, dan eten, avond weet ik niet. Alleen zondag vrij, dan steeds naar de kerk"
- Zowel ***Leiderdorp*** als (na overplaatsing wegens sluiting van dit tehuis) in ***Almelo***: "Na opstaan eerst naar de kerk. Dan ontbijten. Dan aan het werk. Avondeten. Daarna op de groep zitten met vaak nog klusjes, ik herinner me iets over kinderpostzegels zakjes of borduren".

Almelo 1966-68 (15-17 jaar): dagschema: "Iedere dag naar de kerk, daarna eten in de groep en dan naar de naaizalen. Om halfzeven waren we boven in de naaizalen. Daar werd je uitgelegd wat je moest doen. Om twaalf uur of half een gingen we naar beneden om te eten. Dan was je klaar met eten, afwassen en even recreatie en dan om half twee weer naar boven naar de naaizalen. Tot vier uur. En dan kregen we twee sneetjes brood, en van half vijf tot half zeven weer naar boven. Dan kreeg je weer eten, het eten wat in de middag over was. Dan in de avond afwassen en een uurtje recreatie en weer op de knieën avond gebed in de groepskamer. Op zaterdag hadden we een halve dag vrij, om wat te wandelen, te lezen of te handwerken. Op zaterdag moest O (zuster) alle groepskamers poetsen, de hele zaterdagmorgen. Voor de rest was het eentonig, naaien, naaien, naaien. Je gaat aan alles wennen. Je bent dan blij dat je op zaterdag vrij had. Maar echt vrij was het niet. Er werden naamdagen van de zusters gevierd, dan moesten we versjes zeggen, en een kop thee met een koekje. Als er snoep gebracht was door mijn moeder of andere bezoekers, dan kregen we daar wat van en dan was het feest. Maar ook dan kon je niet praten over wat je wilde. Er was altijd iemand bij. De zuster bepaalde waar je over praatte. Over handwerken, en wat je gemaakt had."

Arbeidsomstandigheden

Zoeterwoude 1960-1963 (12-15 jaar): "Als je van de slaapzaal kwam, dat was heel vroeg, tegen zeven uur. Dan moest je naar de kerk, en vandaar naar het eten, maar omdat ik geen groep meer had moest ik eten in de grote zaal waar niemand was. Dan gingen we naar het werk, daar moest ik de ene keer de hele dag op de strijkzaal, de andere keer in de wasserij, zwaar werk. Dan was het gangen schrobben. In de strijkzaal zat een Joods meisje waarvan de moeder en vader niet terug gekomen waren in de oorlog. Ze vertelde me dat ze in het kindertehuis was omdat ze de erfenis van haar ouders had opgemaakt. Ze moest bij het strijken de kachelbout voelen of die warm was, dat hoorde zo. Daarbij klapte een strijkbout om in haar hand en bleef op haar arm hangen Ze gilde het uit, rende rond en toen ze trokken hem er gewoon af. Het was een zware strijkbout nummer 10. Ik gebruikte kleinere strijkbouten. Ze kreeg geen medische hulp. Dezelfde dag nog kwam ze terug met een verband om de arm, en moest gelijk doorwerken met de andere hand."

Praten tijdens het werk

"Ja, je kon niet praten, ze praatten niet terug, ik stond te werken met iemand die ouder was, die gaf geen antwoord, omdat dat niet mocht. Je kreeg er geen straf voor, behalve dat kwartje. Een keer in de maand werd dat gezegd waar iedereen bij was. Dan moest je opstaan als je weer iets gedaan had."

Almelo 1966-68 (15-17 jr): "Eenmaal in de groep kregen we instructies. We mochten nooit met elkaar praten als de nonnen niet erbij waren. En nooit met tweeën praten, alleen met drieën en oppervlakkig. Ook niet praten waarom je daar was. Ook niet tijdens het wandelen, met de nonnen in de tuin."

Onderwijs?

1952-1957 Zoeterwoude: “Er was alleen naaionderwijs. Engels leren wilde ik, maar dat mocht niet. Dat wou ik zo graag, vanwege de arbeidsvitaminen, een uurtje in de ochtend. Dat wilde ik graag verstaan. Dan zou je even contact met een andere wereld gehad hebben. De naaicursus duurde anderhalf jaar. Je moest kennis over materialen opdoen. Theorie was veel. Alleen het examen was overdag, drie dagen lang. Maar voor de rest had je altijd alleen in de avond tijd om te leren. De les gaf een vreemde van buiten. Dat was ook in de avond.”

1966-68 Almelo: “Ik ben een keer bij een dokter geweest. Bij het poetsen van die altaren had ik last alsof er een dikke naald in mijn knie zat. De dokter zei dat ik niet meer het altaar moest poetsen. Ik heb in die tijd van half vijf tot half zeven ’s middags diploma’s gehaald. Maar als je daar na enige tijd weer mee klaar was dan moest je weer werken in die uren. Of een cursus volgen: naaien of koken, maar er waren weinig cursussen.”

- “alleen een kooklesje en een naailesje” (periode 1965)
- (periode 1966-68) leeftijd: 16-18 jaar: “Nee, volgens mij had ik wel studies kunnen aanvragen, maar dat heb ik niet gedaan, wel heb ik typeles gehad. In Velp kreeg ik een soort getuigschrift voor het invullen van formulieren voor een postkantoor.”
- Periode 1963-67: “Niet naar school, wel interne naaicursus zoals je het noemde. Gevolg: de hele week in de naaikamer op trapnaaimachines. Af en toe een uurtje naailes van de nonnen.”
- “1 keer per week kinderverzorging… maar dit was heel kort (periode 1970/71); diploma, maar niet erkend.”
- Periode medio jaren ’70: “Wel school gehad maar in het tehuis, niet op een school (leren voor kok); ongeveer 1 dag in de week; een certificaat gekregen (geen officieel diploma); les van nonnen en een begeleider.”
- 1968 (20 jaar): “Ik kreeg niks mee, geen spulletjes of geld. Ik ben naar Bilthoven gestuurd, naar een ziekenhuis, daar mocht ik gaan leren. Daar heb ik een jaar gewerkt en in de avond geleerd. Toen ik eenentwintig was ben ik weggegaan, ik kon toen eindelijk weg uit al die nonnenkloosters. Ik heb nooit een diploma gehaald. Daar heb ik wel spijt van, maar ik wilde onder het juk van de nonnen weg.”

2.6.4 Leefomgeving, omgangsvormen, (persoonlijke) hygiëne, toezicht, sancties

Hieronder wordt, wederom door middel van een selectie van citaten, een indruk gegeven van de (fysieke en sociale) leefomgeving op verschillende locaties en in verschillende periodes. In de citaten komen, soms gelardeerd met anekdotes, vooral vormen van toezicht, disciplineringsmaatregelen en straf, omgangsvormen, medische verzorging en hygiëne aan de orde.

Algemene impressies

Velp 1949-51 (16-18,5 jaar): “Er was een poort die openging als je weg ging en daarna weer gesloten werd. Verder kon je alleen op het terrein vertoeven. Ook deuren gesloten en met speciale sleutels afgesloten. Altijd alles onder toezicht van de nonnen. Onze naam werd ons in Velp ontnomen, allemaal, we waren met 160 meisjes. Allemaal tafels met acht meisjes, en daarbij steeds twee oud pupillen, die het niet hadden kunnen volhouden in de wereld. Ook de slaapzalen waren groot. Ik sliep op de Jozefzaal daar had je een chambrette. We moesten het gordijn openlaten, de zuster liep er steeds langs. Als je twee keer gewekt moest worden voor de WC dan moest je twee schoenen buiten zetten.

Op een dag kwam de overste uit Frankrijk met een grote slee op bezoek. Kwam uit de Mercedes en alle nonnen knielen, en gaven haar een kus op haar hand. We kregen toen een vlagje, rood wit blauw, en daar moesten

we allemaal mee zwaaien. En toen kregen we een ijsje van een dubbeltje. Dat was wat want dat kregen we nooit! Heel de dag stilzwijgendheid. Ik was geen druktemaker en had er dan niet zo'n moeite mee. Moeder F zat op een troon in de recreatiezaal. Dan mocht je liedjes zingen uit de leeuwerik, een kinderzangboek. Je mocht niet praten over de ambten, niet over elkaar, niet over de wereld. Een van de meisjes werd helemaal in het zwart gebracht, de ouders waren overleden. Ze deed niks als huilen huilen huilen. Ze lag op mijn slaapzaal. Toen beweerde die non dat bij haar de traanbuizen waren verstopt. Ik ben dat nooit vergeten.".

"Er waren er die niet aten, dat deed ik mooi niet, want dan kregen ze het in de morgen terug, en dan in de middag, en dan weer s'avonds, en dan zo door tot de schimmel erop stond."

Velp 1967-68: "In Velp hadden we een groepskamer, maar alles was op slot, in de gangen daar naartoe zaten drie deuren op slot die moesten ze eerst met sleutels openmaken. Dan kwam je rechtuit bij hun zgn. stiltezaal, daar zat een non aan een lessenaar met een bel, daar moest je je mond houden. We moesten altijd maar stil zijn, maar door die enorme stilte, die ik niet gewend was van het andere kindertehuis. Van die straf begon ik hard te lachen met als gevolg weer straf."

Zoeterwoude/Leiderdorp 1952-57 (14-19 jaar): "Er waren tien kamers waar veertien of vijftien mensen in zaten. Groepskamers. Daar had je dan ouderen en jongeren door elkaar. Eentje was hoofd, die daar geplaatst was en wel zuster was maar niet zoals de moeders. Verder sliepen we op zalen, met twintig, misschien wel dertig. In chambrettes. Met een gordijntje ervoor. Naar het toilet mocht je alleen op een po. Die werd 's morgens opgehaald en geleegd. Afgesloten terrein. Je kwam nooit door de deur naar buiten. Er was wel een stukje grasveld met een hek erom heen. In de zomer met mooi weer mochten we er wel eens een rondje lopen of ballen. Er zat ook een boerderij aan vast waar de producten vandaan kwam. De boer was ook monteur in de wasserij. Als die er was, moest je je hoofd omdraaien, je mocht niet naar die man kijken. Dat was natuurlijk heel raar.

Er zaten twee soorten nonnen, die uit arme gezinnen, dat waren "zusters". En de Franse nonnen, die waren rijk, daar moest je "moeder" tegen zeggen. Omdat ik dat weigerde, ben ik uit de groep gehaald. Moeders: krengen van Barmhartigheid. Zusters: vielen soms wel mee, maar in veel gevallen niet aardig – Vreselijk slecht, sadistisch, machtsmisbruik, liefdeloos

Een paar waren aardig en een aantal niet. Als ik het goed kon vinden met een van hun dan werd dat afgekapt. Maar je had geen vrijheid of eigen wil, dat werd afgestraft. Je mocht niet zelfstandig worden."

Zoeterwoude 1966-69 (17-19 jaar): "Toen ik daar binnen kwam was het dus afscheid nemen, van mijn moeder. Ik mocht niet de zaal door, in hetzelfde vertrek waarin we ontvangen werden moest ik afscheid nemen. Mijn moeder kon weer vertrekken, ze mocht niet het huis bezichtigen. Ik werd toen naar de groep gebracht. Ik ging kennis maken, maar ik mocht mijn achternaam niet noemen. Alleen Ria. Op zondag mocht je schrijven wat je beleefd had, ik wilde de enveloppe dichtplakken maar dat mocht niet. Ik was zo overdonderd van het ene moment in het andere zat je vast in die situatie. Ik dacht: "wat is dit allemaal?" Daar was geen goede reden voor. Als je ouder was, en er kwam een nieuwe bij, dan moest ik meelopen naar het toilet, en zogenaamd zelf ook naar het toilet gaan. Maar intussen op haar letten. En dan naderhand je handen wassen en weer achter het nieuwe meisjes aanlopen. Maar een meisje had het door en die zei: "moet je soms ook mee naar binnen?" Je moest niet laten blijken dat je achter ze aanliep. Ik begreep niet wat ik verkeerd gedaan had, ik liep niet op straat, ik had niks met jongens."

"De oudjes van Almelo kan ik me nog goed voor de geest halen, liepen altijd met z'n drieën dicht sloffend bij elkaar. Waren al oud en zagen er zeer verwaarloosd uit. Verder was er ook nog een oud meisje, zat gewoon zoals wij in een groep. Zij maakte altijd de naaimachines als ze kapot waren... Ze stonk vreselijk. Ik was altijd een beetje bang van de oudjes omdat ze er zo verwilderd uitzagen. Ik zat van 1967 tot 1970 in Almelo. Al met al een vreselijke tijd."

Persoonlijke hygiëne / medische verzorging

“1 keer in de week douchen, Je mocht maar 1 keer in de 14 dagen je haar wassen en als je het dan toch bij de wasbak deed dan kon je op retraite.”

“Eigenlijk wil ik nog iets belangrijks vertellen. Raar, maar het heeft me altijd dwarsgezeten. Een keer in de week mocht je onder de douche, een keer kreeg je een schone onderbroek. Ik had altijd blaasontsteking, ik ben nooit bij de dokter geweest. En omdat ik bang was dat ik zelf ging ruiken, ging ik s avonds mijn kruisje wassen in het koude water van het lavet. Ik hing het op aan mijn nachtkastje maar soms was het ’s ochtends nog niet droog. Die blaasontsteking ging daardoor niet over. Dat is heel vaak gebeurd, ik dorst het nooit te vertellen, ondanks dat moeder L aardig voor me was. Ik zag nooit een arts, hoewel ik altijd blaasontsteking had.”

Almelo 1966-68 (15-17 jaar): “Daar kwam ik binnen met alleen wat ik aan had. Er kwam een kleine zuster, en moeder J. Met de groepszuster moest ik naar de badkamer. Ik zou bij die zuster in de groep komen. Om kwart over zes moesten we opstaan, we hadden twee handdoeken en elke dag een schone onderbroek, maar ander ondergoed maar eens in de veertien dagen. Op donderdag schone handdoeken, op vrijdag douchen. Op vrijdagmorgen had ik de eerste keer mijn BH, de handdoeken en de onderrok vergeten. Toen kreeg ik wel een handdoek maar ik moest maar veertien dagen zonder BH lopen omdat ik het vergeten was.”

Almelo 1966-68 (15-17 jaar): “In Almelo moest ik naar de kaakchirurg. Dat vertelde me zuster M. Ik ging met de fiets naar het ziekenhuis. Een operatie. De dokter vroeg of er niemand met me mee gekomen was en was boos, hij belde op dat dat niet kon maar ik moest half verdoofd terug lopen naar het tehuis.”

Almelo 1977-79 (15-17 jaar): “in die periode kregen we ook ineens een injectie om de paar maanden, de reden hiervoor werd niet gegeven, óók niet aan eventuele familieleden, veel later kwamen wij meisjes er achter dat we als “proefkonijn” werden gebruikt voor de prikpil.”

Algehele hygiëne in de instellingen

“Omdat wij dat schoon moesten maken was het wel schoon. Als je het niet goed deed, moest de hele gang opnieuw. Met zijn tweeën stond je te schrobben en twee dweilen, en dan ging de andere nog langs de kanten extra afdrogen. Iedere dag. Mooie grote lange gangen. Je kon erin glijden, maar dat mocht niet.”

Contact met familie / buitenwereld

“Mijn vader reed op zijn brommer wel eens van Breda naar Someren, en dat is een eind. Maar hij mocht niet binnen als hij zich meldde aan de voorkant, en dan kwam hij naar het hek naast de wasserette, en kon ik hem daar even gedag zeggen en zien, dat is toch niet te geloven he.”

Bewegingsvrijheid

1978-79 Huize Alexandra (Almelo): “Iedere dag mochten we even op het binnenplein om een luchtje te scheppen, dus je kon alleen de lucht zien, voor de rest muren om je heen. Dit deed me denken aan een gevangenis, ik had dit wel eens op tv gezien. Af en toe op zondagmiddag, ging je met de hele groep (als iedereen zich goed had gedragen natuurlijk) en onder begeleiding een rondje maken achter het klooster, was een wandeling van een half uur in een soort van bos.”

Weglopen

"Ik heb het geprobeerd. Is me twee keer gelukt, maar ik wist niet waarnaar toe. Ik ging liften, en dan kwam ik in Amsterdam naar mijn schoonzusje, die vond ik aardig, zij had dan wel medelijden met me, maar mijn broer waarschuwde dan mijn moeder maar dan werd de kinderrechter gebeld. En opgehaald door de politie. Ik ben een keer voor de Pasen in het politiebureau terecht gekomen, daar was niemand vrij om mij terug te brengen, Daar heb ik drie dagen gezeten."

Straf en disciplinering

"Als je 's morgens in bed bleef liggen, dan kwam er iemand die het matras onder je vandaan trok en omdraaide. Dan bleef je vanzelf niet liggen. Ze wilden je niet lichamelijk kapot maken maar geestelijk. De matrassen waren strozakken, die moest je zelf opschudden om behoorlijk te kunnen slapen, want je sliep daar niet lekker op."

- "Als ik het met dingen niet eens was, dan kwam ik in het begin in opstand en dan kreeg je medicatie, dan werd je rustig"
- "Bij vloeken geen sigaret of snoep na het eten"
- "Voor vrij simpele dingen werd je gestraft, o.a in het ok geplaatst"
- "Ik durfde eigenlijk nooit iets….bang om gestraft te worden"
- "Je werd bestraft als je ergens tegenin ging, het ergens niet mee eens was. Ik heb diverse periodes in de isoleercel doorgebracht voor dingen dat ik nu nog steeds verbaasd en boos ben dat ze je daarvoor in de isoleercel hebben durven gooien."
- "Zuster P was wel aardig, vertelde ook wel over zichzelf, C was waardeloos, zat me uit te horen en vertelde dingen door aan Moeder J waardoor ik weer in de isoleercel terecht kon komen."
- "Ik was toen eigenlijk een braaf meisje wat zich schikte en niet protesteerde, waardoor ik eigenlijk ook geen straffen kreeg."

Na beëindiging plaatsing

1968 (20 jaar): "Ik leerde een meisje kennen en van haar leerde ik dat er meer was dan alleen de nonnen. Die leerde me voor mezelf op te komen. Daar ben ik geworden zoals ik nu ben. Niet altijd ja te zeggen, want dat was wat ik geleerd had. Ik nam altijd de weekenddiensten over als ze me dat vroegen. Ik zei altijd ja. Ook met Kerst en oud en nieuw. J zei: "Jij moet ook eens een keer nee zeggen". En daar heb ik veel van geleerd. Dat was wel nodig, want in het kinderhuis had je alleen maar geleerd om ja te zeggen, als je nee zei kreeg je straf. Ik kreeg mijn eerste salaris in Bilthoven, dat werd daar beheerd door nonnen. Daar zei de non dat ik eens andere schoenen moest kopen. Ik moest kleren kopen. Ik heb laarzen gekocht van mijn eerste salaris. Ik wist vóór die tijd niet wat je met geld kon doen. Ik had maar een stel kleren en mijn ondergoed waste ik elke avond zelf uit. Toen ben ik met Jenny naar winkels in Utrecht gegaan om kleren te kopen. Maandverband had ik ook niet. Ik gebruikte wc papier als maandverband."

- "Geplaatst als 'meisje voor dag/nacht' in gezin in Bussum; 'daar moest ik ook veel doen'"
- "wegens meerderjarigheid naar huis, kreeg geld voor buskaartje, dus naar mijn moeder"
- "na goede herder in 1969 naar tehuis voor werkende meisjes ('ook daar geen vergoeding')"
- "naar nonnen in Katwijk, tehuis voor demente bejaarden als leerling ziekenverzorgende; 'was heel erg, ik ben weggelopen en in 1966 getrouwd'"

Differentiatie over de tijd en qua instelling?

Uit alle vragenlijsten spreekt een teneur van het langdurig moeten werken in een eentonige, geestdodende, kille en bestraffende setting. Wel blijkt uit de vragenlijsten die betrekking hebben op het einde van het onderzochte tijdvak, dat vanaf ca. 1969 iets van de veranderde tijdgeest

doordringt in (sommige van) de instellingen van De Goede Herder. In vergelijking met de informatie die wordt gegeven in vragenlijsten die handelen over eerdere tijdvakken lijkt er iets meer ruimte voor andere bezigheden, soms ook (serieus) onderwijs en iets meer contact met de buitenwereld (onder meer omdat er meer 'leken'-personeel van buiten in de instelling komt). Ook is vaker sprake van enige vrijetijdsbesteding in de verslagen, meer communicatie met een aantal 'aardige zusters' en ook onderling. De verplichting om elke dag voor dag en dauw naar de kerk te gaan, wordt rond 1969 afgeschaft.[177] Tegelijkertijd is de discrepantie met de maatschappij buiten de muren van De Goede Herder juist groter geworden dan in de jaren 50, toen een groot deel van de katholieke jeugd in internaten werd grootgebracht (zie par. 2.2). Van modernisering en aanpassing wat betreft het verrichten van de arbeid lijkt bovendien geen sprake bij De Goede Herder. Qua werkzaamheden bleven naaiatelier en wasserij, naast huishoudelijke klussen als aardappels pitten en vloeren boenen, als genoemde werkzaamheden dominant. Ook de dagindeling bleef *grosso modo* hetzelfde.

Gaandeweg lopen de sfeertekeningen in de verschillende instellingen meer uiteen, opnieuw vooral vanaf einde jaren 60. Zo was Huize Witven (Someren, dat vanaf 1963 in de plaats kwam van de verouderde instelling in Tilburg) in deze tijd kennelijk gebaseerd op een (al door Rutten in de jaren 30 bepleit) groepsmodel.[178] Eén respondent maakt zelfs melding van een wachtlijst voor Huize Witven, waardoor ze eerst in het veel traditionelere Velp terechtkwam. Tilburg en/of Someren werden echter ook in eerdere periodes niet vaak genoemd. Wellicht betekent dit dat, zoals in een verslag wordt gesteld: "..het daar niet zo erg was". In vergelijking waren dit bovendien kleinere huizen met minder pupillen. Meest voorkomend in beide periodes zijn meldingen van ex-pupillen in Almelo. Over de gehele onderzochte periode, inclusief de laatste jaren in het onderzochte tijdvak, blijven de verhalen zeer negatief. Weliswaar is in Huize Alexandra in de jaren 70 afscheid genomen van het massale, onpersoonlijke karakter van weleer,[179] aan de andere kant bleven de *chambrettes* en de benepen omgang met persoonlijke hygiëne en andere 'kloosterachtige' gebruiken kennelijk tot ver in de jaren 70 bestaan.

De herinneringen van de respondenten passen bij de observaties in de *Bronstudie* over het grote belang voor het leven van de zusters van De Goede Herder van de voorschriften van het moederklooster in Angers. Daar kwamen aanwijzingen vandaan die ook in Nederland dienden te worden opgevolgd. Het betekende dat Nederlandse zusters die in de jaren 60 wilden moderniseren daarvoor geen voet aan de grond kregen. Dat blijkt uit de verslagen die in de *Bronstudie* worden besproken van visitatiebezoeken aan het Nederlandse moederklooster in Zoeterwoude die van 1959 tot 1966 bewaard zijn gebleven in het Nationaal Archief. Die bezoeken werden gebracht vanuit het Bisdom Rotterdam. Formeel had de bisschop van Rotterdam, destijds Mgr. M. Jansen, geen enkele zeggenschap over het klooster en haar bewoners. De congregatie viel namelijk onder Romeins recht en daarmee rechtstreeks onder Rome. Dat er toch visitatiebezoeken werden gebracht, was voornamelijk wegens de kapel van het klooster. Over de kapel en over de pastoor van de parochie die ook in het klooster diende, had het bisdom wel iets te zeggen.[180] Andere zusters zagen wel in dat Angers achterbleef bij vernieuwingen in vergelijking met andere congregaties, maar de

177 Opstaantijd verschuift daardoor van 6.15 uur naar 6.45 uur.

178 Bevestigd in *Bronstudie*, p. 43/157: "In 1963 werd in het nieuwgebouwde klooster Witven, bij Tilburg, een paviljoensysteem geïntroduceerd. Meisjes kregen daar voor het eerst eigen kamers. In die periode verminderde het aantal meisjes dat door de zusters van De Goede Herder werd opgevangen."

179 "Daar kwam ik de groep binnen, daar mocht ik me voorstellen, in "de Bijenkorf". De non ging weg, *in onze groep waren wel leidsters maar geen non*. Later ben ik overgeplaatst naar "de zwaluwen", naar zuster Francisca. Die deed populair, alsof ze leuk was."

180 *Bronstudie*, par. 2.3, p. 21/135.

conservatieve huisoverste in Zoeterwoude hield veranderingen tegen. “De tralies zijn sinds 1949 verdwenen, maar de mentaliteit ervan is gebleven”, signaleerde Mgr. Riep. “De Zusters spreken ook praktisch nooit met elkaar over het kloosterleven en vernieuwing daarvan.”[181] Vervolgens wordt nog melding gemaakt van de strijd die in 1966 met Angers geleverd zou worden en waarbij de bisschop van Rotterdam wilde helpen, maar omdat de beschikbare archieven eindigen in 1966, blijft onduidelijk hoe dit is afgelopen. Duidelijk is wel, aldus de *Bronstudie*, dat de congregatie van De Goede Herder binnen rooms-katholiek Nederland als een achtergebleven congregatie werd beschouwd en dat modernisering hard nodig was.[182] Het beeld dat hierboven is geschetst op basis van aanvullende informatie (in par. 2.4) en op basis van de verklaringen van de respondenten (par. 2.5) bevestigt deze conclusie.

2.6 Concluderende samenvatting

Achtergrond: de katholieke zuil, algemeen beeld en regulering van (arbeid in) de residentiële jeugdzorg

In dit hoofdstuk is gebleken dat het onderzochte tijdvak duidelijk valt onder te verdelen in twee verschillende periodes qua maatschappelijk en juridisch referentiekader: 1945-1964 en 1965-1975. Uit het algemene beeld dat in de paragrafen 2.2 en 2.3 is geschetst van enerzijds de katholieke zuil en anderzijds de (regulering van (de arbeid in)) residentiële jeugdzorg komt het volgende naar voren.

In de eerste 20 jaar (1945-1964) was de verzuiling op haar hoogtepunt en was het in de katholieke zuil heel gewoon om buitenshuis opgevoed en onderwezen te worden. Katholieke kinderen gingen massaal naar internaten/kostscholen. In het eerste naoorlogse decennium werd bovendien ingezet op een zedelijkheidsoffensief richting de ‘massajeugd’. Het dagelijks leven in meisjesinternaten en instellingen voor onderwijs en jeugdzorg was daarbij geënt op dat van de zusters van de betrokken congregatie. Uit de ervaringen die later door oud-leerlingen en oud-pupillen naar buiten werden gebracht, komt een strenge tucht en een kil leefklimaat naar voren.

Een groot verschil in de periode 1965-1975 ten opzichte van de 20 jaren die daaraan voorafgingen, was dat in deze periode de gewoonte om naar separate meisjes(kost)scholen te gaan snel verdween, mede onder invloed van de Mammoetwet. Ook het maatschappelijk leven was vrijer, er kwam meer welvaart en de ontkerkelijking nam toe. In vergelijking met de periode 1945-1965, nam de discrepantie enorm toe tussen leefklimaat en dagbesteding van de in een ‘gewone situatie verkerende’ jeugd en dat van pupillen in jeugdzorginstellingen als van De Goede Herder. Bovendien gold De Goede Herder binnen de katholieke instellingen als een achtergebleven congregatie, hetgeen de kloof nog pregnanter maakte. Een overeenkomst tussen beide periodes waren de krappe middelen. Dit maakt het aannemelijk dat over het gehele onderzochte tijdvak bijverdiensten uit arbeid van de geplaatste meisjes bij De Goede Herder op zijn minst welkom waren.

Dat ook breder in de jeugdzorg economische motieven en pedagogische motieven om arbeid te laten verrichten in elkaars verlengde lagen, wordt bevestigd in het in paragraaf 2.3 aangehaalde onderzoek van Delicat naar de plaats van arbeid in Rijksopvoedingsinstellingen. Het productief maken hiervan werd door sommige directeuren gezien als middel om tot goedkopere gestichtsverpleging te komen. Wennen aan regelmaat en voorbereiding op een leven als fabrieksarbeider werden

181 Idem, p. 22/136.
182 Idem.

genoemd als doelen. Tegelijkertijd was dit niet onomstreden; al in de vooroorlogse situatie stond deze economische invalshoek ter discussie. Zo werd het in een meisjesgesticht moeten wassen van 900 kilo kleding als 'geestdodend' en als 'kinderexploitatie' bestempeld en daarom als totaal ongeschikt als reclasseringsmiddel. De discussie tussen voorstanders van disciplinerende methodes ('heilpaedagogie' en 'dwangopvoeding') en voorstanders van 'vrijmakende' methodes bleef ook in de naoorlogse periode bestaan en laat zien dat er grote verschillen van mening waren over de te varen koers. Bij gebrek aan overeenstemming en eenduidig beleid vanuit de overheid, bleven dwang, bevoogding en gebrek aan professionaliteit tot ver na de oorlog kenmerkend voor de kinderbescherming, zelfs in de periode dat er (na 1965) een veel vrijere jeugdcultuur was ontstaan die, gestimuleerd door toenemende welvaart, uit de strakke kaders van de verzuiling was gebroken.

Alhoewel de plaatsing van de pupillen geschiedde op verschillende juridische grondslagen, werd welbewust bij de Kinderwetten in 1901 een gelijk regime ingevoerd qua uitvoering van de maatregelen. Hiermee werd geen onderscheid gemaakt tussen kinderen, die wél en die geen enkel strafbaar feit hadden gepleegd. Deze discutabele gelijke behandeling van ongelijke gevallen stond in de onderzochte periode niet of nauwelijks ter discussie. Verder kreeg het particulier initiatief vanaf de inwerkingtreding van de Kinderwetten in 1905 een hoofdrol in de bescherming en opvoeding van kinderen (zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk geplaatsten), de overheid alleen een subsidiaire taak. Alhoewel de Kinderwetten ervan uitgingen dat de particuliere instellingen het leeuwendeel van de uitvoerende taak op zich zouden nemen, kregen ze een (in de eerste periode van het onderzochte tijdvak fors) ontoereikende subsidie van de overheid.

De overheid gaf richtlijnen voor het geval arbeid werd verricht. Ook hier kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee tijdvakken: de jaren 1950-1964 en de jaren 1965-1975. In een koninklijk besluit dat gold van 1950 tot en met 1964 werd, in deze volgorde, (1) ten aanzien van "op te dragen arbeid" de eis gesteld dat het "passende arbeid" was, "evenredig aan zijn krachten" en (2) dat "daarvoor geschikte" pupillen, opgeleid zouden worden voor een bij hun aard en aanleg passend beroep. De open normen gaven de particuliere instellingen dus veel beleidsruimte. In het KB dat gold vanaf 1965 werd de volgorde omgedraaid: als eerste werd vermeld dat "iedere" pupil, "zoveel mogelijk, overeenkomstig zijn aanleg en ambitie, na de leerplichtige leeftijd een beroepsopleiding dan wel voorgezet onderwijs moet ontvangen". Pas daarna volgden de eisen aan "op te dragen arbeid", waaraan ten opzichte van het oude KB was toegevoegd dat deze tevens "dienstbaar aan zijn vorming" moest zijn. De normen werden in de tweede periode weliswaar iets scherper gesteld, maar er bleef een ruime interpretatievrijheid bestaan voor invulling door de zuilen en de inrichtingen zelf.

Opmerkelijk genoeg was de interne rechtspositie van pupillen die in ROG's terechtkwamen, onder meer met betrekking tot de toekenning van zakgeld, dan wel een geldelijke beloning voor verrichte arbeid, over de gehele onderzoeksperiode concreter ingevuld en daardoor beter geregeld dan de (vrijwel geheel ontbrekende) rechtspositie van pupillen in particuliere instellingen. Dit verschil, dat de pupillen in particuliere instellingen qua rechtsbescherming duidelijk op achterstand zette, duurde voort tot 1989. Bovendien werden álle minderjarige pupillen achtergesteld bij volwassen gedetineerden, wier rechtspositie al vanaf 1953 in de wet was vastgelegd. Paradoxaal genoeg betekende dit dat hoe meer de vrijheidsontneming gebaseerd was op bescherming (verwaarlozing tegengaan) in plaats van op bestraffing (wegens een veroordeling door de (kinder)rechter), hoe *slechter* de rechtspositie, onder meer met betrekking tot de te verrichten arbeid.

De (arbeids)situatie bij de instellingen van De Goede Herder, op basis van verschillende bronnen en perspectieven

Paragrafen 2.4 en 2.5 zijn toegespitst op de instellingen van De Goede Herder, waarbij informatie is geput uit eerdere studies, met een belangrijke rol voor de *Bronstudie* van de Commissie-De Winter, (aanvullende) archiefstukken en mediabronnen, als ook uit ingevulde vragenlijsten door ex-pupillen van de instellingen van De Goede Herder. Ongeveer eenderde van de bestudeerde vragenlijsten heeft betrekking op de periode 1945-1964 en tweederde op de periode 1965-1975. Samengevat rijst hieruit het volgende beeld op met betrekking tot de (leeftijd van) plaatsing, de verrichte arbeid, overige dagbesteding en het algehele leefklimaat.[183]

- De werkzaamheden die werden verricht in de huizen van De Goede Herder waren langdurig en zwaar en bestonden grotendeels uit wassen, naaien en schoonmaken. De werkzaamheden werden niet vrijwillig aangeboden. Zelfs als een pedagogisch doel werd beoogd, hadden de werkzaamheden daarnaast ook tot doel de pupillen te disciplineren op andere gronden en om ten behoeve van particulieren als instelling prestaties te verrichten waartegenover betaling stond.
- Uit de beantwoorde vragenlijsten valt veelal de periode waarin werd gewerkt en de werktijden te destilleren. Er was geen sprake van nachtarbeid en geen (of nauwelijks) arbeid op zondag of op zaterdagmiddag. Het beeld dat naar voren komt, is dus dat de wettelijke regels voor de arbeidstijden (grotendeels) werden nageleefd, maar dat de geoorloofde arbeidstijden maximaal werden benut, hetgeen op gespannen voet staat met het idee dat de opneming vooral een opvoedkundig doel had. Daarnaast wordt ook gesproken over overwerk op onregelmatige tijden, indien werkzaamheden moesten worden afgemaakt.
- Zowel op basis van de stukken van De Goede Herder als op basis van de ingevulde vragenlijsten, lijkt onderwijs in de periode 1945-1963 niet of nauwelijks te zijn aangeboden. Vanaf 1963 verbeterde dit, al lijkt vooral op individuele basis onderwijs te zijn aangeboden en gewoonlijk slechts in beperkte omvang, vaak in de avond of anderszins na het werk. Pas in de jaren 70 wordt melding gemaakt (zowel in de archiefstukken als in de verklaringen van de respondenten) van het op meer structurele wijze volgen van (erkend) onderwijs, alhoewel ook toen het verrichten van arbeid voorop bleef staan.
- In enkele verslagen worden opmerkingen gemaakt over gevaarlijke arbeidsomstandigheden waaronder de veiligheid van machines of andere werktuigen. Ook zijn er enkele verslagen die melding maken van gebrekkige (want soms pas in acute situaties verleende) medische zorg en spreekt een aantal verslagen over het verplicht toedienen van medicatie.
- In de door De Goede Herder ter beschikking gestelde stukken, hebben de onderzoekers geen regeling van beloning voor verrichte arbeid aangetroffen. Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat, voor zover hiervan sprake was, de beloning zeer gering van omvang was en min of meer werd gezien als ‘zakgeld’. Verder valt uit de ingevulde vragenlijsten op te maken dat in een beperkt aantal gevallen een deel van de beloning gespaard en bij vertrek uitgekeerd werd. Verder rijst een beeld op dat bij de uitkering van de toch al (zeer) magere beloning, een grote willekeur aan de orde was. De beloning werd niet als een

183 Dit laat onverlet dat, zoals besproken in het laatste deel van par. 2.5, de ervaringen nader kunnen worden gedifferentieerd naar instelling (waarbij Velp en Almelo strenger lijken te zijn geweest dan de andere tehuizen en waarbij de tehuizen voor werkende meisjes een speciale plaats innamen) en naar het specifieke tijdvak van plaatsing.

recht ervaren. Over bestaan en de hoogte van de beloning werd geen (duidelijke) informatie verschaft, laat staan gediscussieerd en de betaling ervan was niet zeker.

- Bij werkweigering of het op andere wijze niet meewerken, werden hieraan straffen verbonden. Dit kon variëren van het inhouden van beloningen in de vorm van snoep, sigaretten of zakgeld, tot afzondering in een isoleercel. Hieruit blijkt ook dat de verplichting om werk te verrichten zo nodig werd afgedwongen door een bedreiging met straf.
- Van disciplinering is ook anderszins dan via arbeid sprake door de zeer strikte en 'volgestouwde' dagindeling met nauwelijks zelf in te vullen vrije tijd. Verder rijst een beeld op van sterke controle, tot aan badkamer en toilet aan toe. Ook in de slaapzalen was weinig privacy en in de meeste instellingen kregen de pupillen slechts zeer beperkte bewegingsvrijheid (de plaatsing was veelal besloten, er was sprake van afgesloten terreinen).
- Het aangaan van vriendschappen werd ontmoedigd, tijdens het werken en een deel van de overige dagbesteding was spreken verboden en vaak was er niet of nauwelijks contact met familie en anderen in de buitenwereld. Sommige respondenten maken melding van wegloopppogingen, waarbij ze door de politie of de kinderbescherming weer opgespoord en teruggebracht werden.
- Zowel aankomst, eventuele overplaatsing en beëindiging van het verblijf werd veelal ervaren als plotseling, onbegrijpelijk (omdat niet of nauwelijks informatie werd verstrekt) en, mede daarom, als willekeurig. Het gemengde karakter van civiel- en strafrechtelijk geplaatsten versterkte de gevoelens van onrechtvaardigheid en stigmatisering bij de respondenten, die in meerderheid aangaven wegens problemen in het gezin (en dus op civiele gronden) uit huis te zijn geplaatst (hetgeen mede aannemelijk is nu in de archiefstukken van De Goede Herder en in andere bronnen bevestigd wordt dat het overgrote deel van de vrouwelijke pupillen op civielrechtelijke titel werd geplaatst).

3 Het verbod van dwangarbeid in het internationale recht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het internationale verbod van dwangarbeid onderzocht, in het bijzonder voor zover dit relevant is voor een beoordeling van de situatie in de instellingen van De Goede Herder in de periode 1945-1975.

Het gaat hier met name om de internationaalrechtelijke aanpak, zoals die door de werkzaamheden van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Verenigde Naties zijn vormgegeven.

Daarbij wordt de vraag behandeld tegen welke achtergrond het verbod van dwangarbeid is tot stand gekomen, wat internationale verdragen als dwangarbeid definiëren, welke uitzonderingen deze kennen en hoe de desbetreffende bepalingen worden geïnterpreteerd door internationale toezichthoudende instanties.

3.2 Het ontstaan van internationale regulering

Het verbod van dwangarbeid werd voorafgegaan door de afschaffing van de slavernij. In de loop van de 19e eeuw kwamen de eerste anti-slavernijverdragen tot stand. Aanvankelijk ging het om verboden van slavenhandel, later ook van slavernij als zodanig. In de tweede helft van de 19e eeuw gingen de meeste staten over tot afschaffing van de slavernij. Nederland schafte de slavernij af op 1 juli 1863, zij het met een overgangstermijn van 10 jaar voor 'bestaande gevallen'.[184] Nog voor 1900 werd het houden van slaven aangemerkt als een misdaad tegen de menselijkheid.[185] In 1927 trad een anti-slavernijverdrag in werking, later aangevuld door een verdrag uit 1956.[186] Naast strafbaarstelling van slavernij en slavenhandel, omvatten deze verdragen ook een duidelijk verbod van slavernij als zodanig. In dezelfde periode werd ook het verbod op dwangarbeid internationaal ingevoerd. De beide verboden (slavernij en dwangarbeid) komen ook in gezamenlijk verband voor in mensenrechtenverdragen. De oudste verdragen spelen nog steeds een rol bij de uitleg daarvan.

Het verbod van dwangarbeid kwam met name in de internationale aandacht te staan door de situatie in een aantal koloniaal bestuurde landen. Vooruitlopend op de vraag naar het zelfbeschikkingsrecht van deze landen, die vooral na de Tweede Wereldoorlog actueel werd, werd tussen de beide wereldoorlogen het gemak waarmee inwoners van vooral deze landen tot arbeid werden gedwongen,

---

184 P.C. Emmer, 'Nederland als leerling. De buitenlandse invloeden op de opkomst en neergang van de Nederlandse slavenhandel', in: W.J. van Noort & R.J. Wiche, *Nederland als voorbeeldige natie*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2006, p. 49.

185 M. Bossuyt & J. Wouters, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen: Intersentia 2005, p. 246-247.

186 Verdrag inzake de slavernij van 25 september 1926, *Stb.* 1927/356; Aanvullend Verdrag inzake de afschaffing van de slavernij, de slavenhandel en met slavernij gelijk te stellen instellingen en praktijken van 7 september 1956, *Trb.* 1957/118.

aan de kaak gesteld. Na de Tweede Wereldoorlog werd ook de dwangarbeid wegens het uitdragen van politieke opvattingen aan de orde gesteld.

Internationaal kwam het verbod van dwangarbeid het eerst tot stand in het kader van de Internationale arbeidsorganisatie (IAO) en werd het verbod later ook opgenomen in mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties. De binnen deze beide organisaties tot stand gekomen bepalingen zullen in de volgende paragrafen worden besproken.

3.3 De internationale arbeidsorganisatie

De relevante conventies van de Internationale arbeidsorganisatie (hierna ook: IAO) hebben betrekking op gedwongen arbeid en verplichte arbeid. De conventies met betrekking tot dwangarbeid zijn door de IAO aangemerkt als fundamentele arbeidsverdragen, die elementaire beginselen en rechten op het werk omvatten.[187] Dat betekent dat de lidstaten van de IAO aan het verbod van dwangarbeid en verplichte arbeid zijn gebonden, ook als zij geen partij zijn bij de verdragen die deze verboden nader regelen.

De IAO kent ook verdragen over het verbod van kinderarbeid. Deze worden hieronder eveneens kort aangestipt.

IAO-Conventie nr. 29

Het eerste verdrag betreffende dwangarbeid betrof IAO-Conventie nr. 29 uit 1930.[188] Dit verdrag had met name aandacht voor de situatie in sommige koloniaal bestuurde landen en sommige onafhankelijke staten in dezelfde fase van sociaaleconomische ontwikkeling. In samenhang hiermee kwamen ook de IAO-Aanbevelingen nr. 35 (over gedwongen arbeid als gevolg van indirecte druk) en nr. 36 (over regulering van dwangarbeid) tot stand.

IAO-Conventie nr. 29 begint met de verplichting voor ieder lid van de IAO om gedwongen of verplichte arbeid in al zijn vormen op de kortst mogelijke termijn af te schaffen (art. 1).

De definitie van gedwongen arbeid houdt in “elke arbeid of dienst, die van een persoon wordt gevorderd onder bedreiging met een of andere straf en waarvoor bedoelde persoon zich niet vrijwillig heeft aangeboden” (art. 2 lid 1).[189] Het verdrag noemt vervolgens een aantal uitzonderingen die niet worden omvat door de uitdrukking ‘gedwongen of verplichte arbeid’ (art. 2). Dit betreft onder meer verplichte militaire dienst, arbeid gevorderd in gevallen van overmacht (omstandigheden, die het leven of de normale bestaansvoorwaarden van de bevolking in gevaar kunnen brengen) en kleine gemeenschapsdiensten (normale, op de leden van de gemeenschap rustende, burgerlijke verplichtingen). De hier relevante uitzondering betreft die onder c:

187 A. Keizer, ‘Fundamentele arbeidsverdragen’, in: G.J.J. Heerma van Voss (red.), *Decent work op de Agenda*, Den Haag: Ministerie van SZW 2008, p. 43-73, 52-56.

188 IAO -Conventie nr. 29, Gedwongen arbeid, KB 27 april 1933, *Stb.* 236; door Nederland geratificeerd op 31 maart 1933.

189 Bij het citeren van dit verdrag is als regel de Nederlandse vertaling aangehouden vanwege de toegankelijkheid van dit rapport. De authentieke talen van dit verdrag zijn Engels en Frans.

"elke arbeid of dienst van een persoon, gevorderd als gevolg van een veroordeling en uitgesproken bij een rechterlijke beslissing, op voorwaarde dat die arbeid of dienst ten uitvoer gelegd wordt onder toezicht van de overheid, en dat bedoelde persoon niet afgestaan wordt aan of ter beschikking gesteld wordt van particulieren, maatschappijen of particuliere rechtspersonen;"

In het onderstaande wordt op de overige verplichtingen slechts summier ingegaan omdat de meeste daarvan niet relevant zijn voor de situatie bij De Goede Herder.

In het verdrag wordt onderscheid gemaakt tussen gedwongen arbeid ten behoeve van particulieren, vennootschappen of private rechtspersonen, en gedwongen arbeid die gevorderd wordt bij wijze van belasting en gedwongen arbeid, opgelegd voor werkzaamheden in het belang van de gemeenschap.

Alleen de centrale (burgerlijke) overheid mag besluiten gebruik te maken van gedwongen arbeid. Dit recht mag evenwel worden gedelegeerd aan de hoogste plaatselijke overheid in gevallen waarin de werknemers op hun verblijfplaats blijven.

Als dat laatste niet het geval is, kan het recht om de gedwongen arbeid op te leggen alleen worden gedelegeerd aan de hoogste plaatselijke overheid voor een bepaald tijdvak en onder bepaalde voorwaarden, en alleen als het geschiedt om het de ambtenaren makkelijker te maken zich bij de uitoefening van hun functie te verplaatsen of om het vervoer van materiaal te vergemakkelijken (art. 8).

Bevoegde autoriteiten (de hoogste centrale overheid van het betrokken gebied) mogen de gedwongen arbeid niet opleggen ten behoeve van particulieren, vennootschappen of private rechtspersonen (art. 4).

Gedwongen arbeid die gevorderd wordt bij wijze van belasting dient geleidelijk te worden afgeschaft. Dit geldt ook voor gedwongen arbeid in de vorm van werkzaamheden van algemeen belang, die is opgelegd door hoofden van afdelingen die administratieve functies uitoefenen.

De overheid mag alleen dan nieuwe voorzieningen van gedwongen arbeid toestaan, indien zij zich er van tevoren van verzekerd heeft:

a. dat de dienst of arbeid van direct en groot belang is voor die gemeenschap, waarop voor de uitvoering een beroep wordt gedaan;
b. dat de dienst dadelijk of zo spoedig mogelijk nodig is;
c. dat het onmogelijk was om voor de uitvoering van de dienst of de arbeid vrijwillige arbeidskrachten te krijgen, ondanks het feit dat de lonen en andere arbeidsvoorwaarden ten minste gelijk zijn aan de gebruikelijke in het betrokken gebied voor dat soort werkzaamheden of diensten;
d. dat de arbeid of dienst niet een te zware last op de bevolking zal leggen, gelet op de beschikbare arbeidskracht en de geschiktheid van de betreffende personen voor bedoelde arbeid (zie verder art. 9).

Verder mogen alleen gezonde, volwassen personen van het mannelijk geslacht (18-45 jaar) voor een in het verdrag bepaalde periode onderworpen worden aan gedwongen arbeid. Hierbij geldt een aantal beperkingen met het oog op sociale en maatschappelijke overwegingen (art. 11 en 12).

Het verdrag bevat ook bepalingen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, zoals arbeidsduur (art. 13), beloning (art. 14), regelingen bij ongeval of ziekte, eisen betreffende de gezondheid, in het bijzonder bij verplaatsing naar andere streken en bij verrichting van arbeid waaraan men niet gewend is (art. 16).

De overheid is verplicht, als van gedwongen arbeid gebruikgemaakt moet worden, een volledige en duidelijke regeling hierover af te kondigen, in het bijzonder over de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen de voorwaarden waaronder de arbeid moet worden verricht, en de behandeling van dergelijke bezwaren. De regeling moet onder de aandacht worden gebracht van de personen die aan gedwongen arbeid onderworpen worden (art. 23 en 24).

Het in strijd met de wettelijke voorzieningen verplicht stellen van gedwongen arbeid moet strafbaar worden gesteld. De straffen, bij wet gesteld, moeten doeltreffend zijn en stipt worden toegepast (art. 25).

Uit de definitie van lid 1 van art. 2 van IAO-Conventie nr. 29 blijkt uitdrukkelijk dat arbeid die iemand vrijwillig heeft aangeboden, niet onder het begrip verplichte arbeid valt. Hieruit volgt dat de plicht om te werken op grond van een arbeidsovereenkomst, die iemand uit vrije wil is aangegaan, niet als verplichte arbeid wordt beschouwd. IAO-Conventies bevatten nadere normen voor het verrichten van arbeid bij wijze van door de rechter opgelegde straf.

Samenvattend laat IAO-Conventie nr. 29 het opleggen van arbeid aan gevangenen toe, maar stelt daarbij als voorwaarde dat de rechter daartoe een veroordeling moet hebben uitgesproken. In de bepaling wordt gesproken over “a conviction[190] in a court of law”. Dit duidt erop dat alleen het opleggen van arbeid aan strafrechtelijk veroordeelde gedetineerden is toegestaan. Verder moet het werk onder toezicht van de overheid geschieden en mag de werkende gevangene niet ter beschikking worden gesteld aan particulieren of bedrijven. Gedwongen arbeid in het kader van heropvoeding of jeugdzorg wordt als zodanig niet benoemd.

IAO-Conventie nr. 105

In 1956 heeft de IAO in Conventie nr. 105, betreffende de afschaffing van dwangarbeid, IAO-Conventie nr. 29 aangevuld.[191] In het recentere verdrag wordt onder meer dwangarbeid als straf voor het hebben van bepaalde politieke opvattingen of als middel voor politieke opvoeding verboden en ook als middel tot arbeidsdiscipline. Deze Conventie had met name op het oog op dwangarbeid

190 “In law, a conviction is the verdict that usually results when a court of law finds a defendant guilty of a crime”. “Definition of conviction: a final judgment of guilty in a criminal case and the punishment that is imposed; The formal decision of a criminal trial which finds the accused guilty.”

191 IAO-Conventie nr. 105, Afschaffing van gedwongen arbeid, *Trb.* 1957/210; door Nederland geratificeerd op 18 februari 1959.

als middel om politieke druk uit te oefenen in landen die zelfbestuur kenden, zoals zich dat had ontwikkeld tijdens de Tweede Wereldoorlog en daarna.

Artikel 1 verplicht tot het afschaffen en niet meer gebruikmaken van gedwongen arbeid en verplichte arbeid, als volgt omschreven:[192]

a. als een middel tot politieke dwang of opvoeding of als een straf voor het koesteren of uiten van politieke opvattingen welke ideologisch in strijd zijn met de gevestigde politieke, sociale of economische orde;
b. als een methode voor het op de been brengen en gebruiken van arbeidskrachten voor economische ontwikkeling;
c. als een middel tot arbeidsdiscipline;
d. als een straf voor deelneming aan stakingen;
e. als een middel tot rassen-, sociale, nationale of godsdienstige discriminatie.

Artikel 2 verplicht tot het nemen van doeltreffende maatregelen om de onmiddellijke en volledige afschaffing van gedwongen arbeid en verplichte arbeid zoals bovenomschreven.

IAO-Conventie nr. 105 vormt een aanvulling op IAO-Conventie nr. 29 in de zin dat sommige uitzonderingen van de werkingssfeer van IAO-Conventie nr. 29 als genoemd in art. 2 lid 2 van dit verdrag niet automatisch van toepassing zijn op IAO-Conventie nr. 105. Daarentegen is de reikwijdte van IAO-Conventie nr. 105 aanzienlijk beperkter omdat het verbod op dwangarbeid slechts is geregeld ten aanzien van de vijf situaties die worden genoemd in art. 1. In dat kader wordt dwangarbeid door (reguliere) gevangenen niet verboden onder IAO-Conventie nr. 105. Dit ligt uiteraard anders wanneer de gevangenen veroordeeld zijn op grond van politieke grondslagen of wanneer de arbeid waartoe zij verplicht worden, (puur) gebruikt wordt voor een of meer van de vijf genoemde doeleinden van art. 1 van IAO-Conventie nr. 105.

Als uitbreiding van de bepalingen van IAO-Conventie nr. 29 dient IAO-Conventie nr. 105, wat de naleving betreft, in samenhang met dat verdrag te worden bezien.

Protocol bij IAO-Conventie nr. 29

In 2014 is een protocol toegevoegd aan IAO-Conventie nr. 29.[193]

Dit gaat met name over de ondersteuning van slachtoffers van gedwongen arbeid. Zo verplicht elke partij bij de conventie zich in het protocol om slachtoffers van dwangarbeid niet alleen hierbij bij te staan, maar ook toegang te geven tot sancties, met inbegrip van schadevergoeding (art. 3 en 4).

192 Bij het citeren van dit verdrag is als regel de Nederlandse vertaling aangehouden vanwege de toegankelijkheid van dit rapport. De authentieke talen van dit verdrag zijn Engels en Frans.

193 Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930, in werking getreden op 9 november 2016, door Nederland geratificeerd op 8 augustus 2017.

Overige IAO-Conventies

Kinderarbeid wordt specifiek verboden in twee oudere conventies van de IAO:

- IAO-Conventie nr. 5 (1919) nopens de vaststelling van de minimumleeftijd voor toelating van kinderen tot industriële arbeid.
- IAO-Conventie nr. 33 (1932) inzake de leeftijd van toelating van kinderen tot het verrichten van niet-industriële werkzaamheden.

Gelet op de aan de orde zijnde arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de instellingen van De Goede Herder verdient hiernaast vermelding dat in IAO-verband over diverse aspecten hiervan tal van andere verdragen tot stand zijn gebracht. Het gaat onder (veel) meer om de verplichting om een minimumloon, redelijke werk- en rusttijden en veilige werkomstandigheden te regelen.

Voor zover het gaat om het regelen van billijke arbeidsvoorwaarden hebben staten een aanzienlijke beleidsruimte. Zo vloeit uit IAO-Conventie nr. 131 voort dat er een wettelijk minimumloon moet zijn, maar niet hoe hoog dat is. Wat de arbeidsveiligheid en gezonde arbeidsomstandigheden, met inbegrip van minimale rusttijden, betreft zijn de IAO-regels strikter geformuleerd. Zo moet wettelijk zijn vastgelegd dat een werknemer wekelijks ten minste één rustdag heeft. Ook hier hebben staten echter een zekere beoordelingsvrijheid. Hoewel een overkoepelend IAO-verdragsrecht op tewerkstelling onder billijke condities ontbreekt, is het waarborgen van zogeheten decent work wél de kerndoelstelling van de IAO en haar verschillende conventies.[194]

Implementatie

Burgers kunnen op IAO-Conventies nrs. 29 en 105 geen direct beroep doen. De Hoge Raad oordeelde althans in 1995 dat aan de art. 1 en 2 van IAO-Conventie nr. 29 geen rechtstreekse werking toekomt.[195]

Vrijheid van arbeidskeuze is, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld, in Nederland gewaarborgd in art. 19 lid 3 van de Grondwet.[196] Voorts zijn er diverse bepalingen in het Wetboek van Strafrecht die straffen op vormen van dwangarbeid stellen, zoals op mensenhandel (art. 273*f*), slavenhandel (art. 274), opzettelijke vrijheidsberoving (art. 282), gijzeling (art. 282*a*) en bedreiging en intimidatie (art. 285 en 285*a*). Daarnaast is er uiteraard de arbeidsrechtelijke wetgeving, die in hoofdstuk 5 uitvoeriger aan de orde komt.

194 A. Keizer, 'De Decent Work Agenda – een schets', in: G.J.J. Heerma van Voss (red.), *Decent Work op de Agenda, Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie*, Den Haag: Ministerie van SZW 2008, p. 15-24.

195 HR 18 april 1995, NJ 1995/619.

196 Zie M. Houwerzijl & N. Zekic, 'Art. 19 Grondwet – werkgelegenheid en arbeidskeuze', in: *Nederland Rechtsstaat, wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet*, december 2013, http://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=19&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1##artikel19.

Interpretatie door het Comité van Experts

Op de naleving van de IAO-Conventies wordt toezicht gehouden door het 'Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations', hierna aangeduid als 'het Comité van Experts'.

Dit Comité heeft zijn standpunten uiteengezet in twee belangrijke rapporten in 1962 (binnen de onderzoeksperiode) en in 2007 (meer actueel). De rapporten sluiten inhoudelijk overigens nauw op elkaar aan, hetgeen verklaarbaar is omdat zij uitleg geven aan dezelfde verdragen en op elkaar voortbouwen.

Rapport van 1962

Het in 1962 uitgebrachte rapport van het Comité van Experts voor de 46e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie heeft een deel gewijd aan de naleving van de conventies en aanbevelingen met betrekking tot dwangarbeid en gedwongen arbeid.[197] Het verslag bevat een uitvoerige analyse op basis van de rapporten van de lidstaten. Hieruit blijkt dat nog velerlei vormen van verboden dwangarbeid voorkomen in vele landen. Bij de bespreking van de toepassing van de uitzonderingen die IAO-Conventie nr. 29 komt het voorbeeld van arbeid in het kader van strafrechtelijk en/of civielrechtelijk geplaatste minderjarigen in instellingen zoals van De Goede Herder niet aan de orde.[198] Het is denkbaar dat dit voorbeeld in de landenrapporten ook niet is gerapporteerd. Nederland wordt in dit rapport met name genoemd als een van de landen die de in art. 25 van het IAO-verdrag van 1930 vastgelegde verplichting om het eisen van gedwongen arbeid strafbaar te stellen niet heeft toegepast door middel van een expliciete strafbaarstelling van gedwongen arbeid.[199]

Interessant voor dit onderzoek is met name de passage waarin erop wordt gewezen dat waar volgens IAO-Conventie nr. 29 vormen van dwangarbeid zijn toegelaten, deze voorwerp moeten zijn van zeer precieze regulering. Deze zou de instanties moeten aanwijzen die competent zijn om hiertoe te besluiten, en voorts voorzien in de maximale periode van zulke arbeid per jaar, de duur van de arbeid per dag en per week, de beloning van gedwongen arbeiders, hun bescherming tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, de mogelijkheid om klachten in te dienen en de strafsancties op illegale toepassing van dwangarbeid (nr. 99, p. 220).

197 *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendati*ons, Report III (Part IV), Geneva: International Labour Office 1962, Part Three, p. 193-245.

198 Ten aanzien van Zweden wordt in het rapport uit 1962 wel kritiek geuit op het laten uitvoeren van werkzaamheden door minderjarige delinquenten bij wijze van alternatieve sanctie. Het Comité dringt er bij de Zweedse regering op aan dat het bevel dergelijk werk te verrichten uitsluitend mag worden gegeven door een rechterlijke autoriteit.

199 Nederland wordt genoemd in de lijst van landen die hebben gemeend dat met reeds bestaande artikelen in de grondwet betreffende slavernij en reeds bestaande artikelen in nationale wetboeken aan de verdragsverplichting wordt voldaan. In Nederland zou dit zijn art. 284 Sr betreffende strafbare Dwang en art. 2 van het Burgerlijk Wetboek (voetnoot op pagina 204 van het rapport). Het Comité heeft zich over de door Nederland gekozen aanpak niet in kritische zin uitgelaten. Zij merkt op dat deze bestaande bepalingen in het algemeen voldoende bescherming bieden tegen het illegaal opleggen van dwangarbeid. Zie ook G. de Jonge, *Strafwerk* (diss. Maastricht 1994, p. 129) over IAO-Conventie nr. 105 en de rapportage uit 1962.

General Survey 2007

In 2007 heeft het Comité van Experts een *General Survey* uitgebracht ten aanzien van de uitbanning van dwangarbeid. Daarbij is ingegaan op de drie elementen van de definitie van dwangarbeid namelijk (a) werk of diensten, (b) dreiging van een straf en (c) het vrijwillig aanbod.

a. Werk of diensten

Het Comité van Experts maakt onderscheid tussen werk en diensten en bijvoorbeeld de verplichting om onderwijs of scholing te volgen.

b. Dreiging van een straf

Dit element strekt zich niet enkel uit tot strafrechtelijke sancties maar kan tevens de vorm aannemen van een verlies van rechten of privileges. In dat kader hebben uitkeringsgerechtigden het verbod op dwangarbeid ingeroepen wanneer zij een uitkering dreigen te verliezen bij de weigering van passende arbeid. Het Comité van Experts heeft geoordeeld dat zulks niet in strijd is met IAO-Conventie nr. 29 omdat deze uitkeringsgerechtigden niet rechtstreeks gedwongen worden te werken. Overigens dient wel te worden opgemerkt dat bijvoorbeeld in het geval van gevangenenarbeid het niet-werken kan resulteren in een lager niveau van privileges of een verlaagde kans op een vervroegde vrijlating. Ten aanzien van Frankrijk heeft het Comité van Experts geoordeeld dat zulks zich niet goed verdraagt met IAO-Conventie nr. 29.

c. Vrijwillig aanbod

Het Comité van Experts erkent dat er een zekere overlap kan zijn tussen de dreiging van een straf en het niet vrijwillig aanbieden van diensten of arbeid. Immers, er kan geen sprake zijn van een vrijwillig aanbod wanneer zulks onder een bedreiging geschiedt.

Er is geen vrijwillig aanbod tot het verrichten van diensten wanneer bijvoorbeeld migrantenwerkers te werk worden gesteld op grond van bedrog, valse beloftes of de overgave van identiteitsdocumentatie.

In dit kader merkt het Comité van Experts in 2007 tevens op dat het effect van wettelijke bepalingen, die het onmogelijk maken om het werk te beëindigen voor een onbepaalde of zeer lange tijd, in strijd is met het verdrag. Een redelijke opzegtermijn verzet zich echter niet tegen dit beginsel.

Ook in het kader van het derde element van dwangarbeid heeft het Comité van Experts herhaaldelijk erop gewezen dat werk dat schadelijk is voor personen onder de leeftijd van 18 zich niet verdraagt met IAO-Conventie nr. 29.

IAO-Conventie nr. 29 sluit van haar werkingssfeer de verplichte militaire dienst uit, in zoverre het werk betreft dat een puur militair karakter draagt. Deze laatste voorwaarde is specifiek gericht op het voorkomen van het oproepen van dienstplichtigen ten behoeve van publieke werken. Een soortgelijke bepaling vindt men in IAO-Conventie nr. 105 in art. 1b waarin dwangarbeid wordt verboden als een manier om arbeid te mobiliseren voor economische ontwikkelingen. Dit betekent echter niet dat het verboden is om burgers of dienstplichtigen op te roepen in geval van nood of om dienstplichtigen arbeid te laten verrichten bij bijvoorbeeld het bouwen van bruggen of wegen.

Dwangarbeid door gevangenen

Een belangrijk onderwerp in het kader van IAO-Conventies nrs. 29 en 105 is het gebruik van arbeid door gevangenen. Dwangarbeid door gevangenen valt niet onder de werkingssfeer van deze verdragen wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan:

a. Veroordeling door een rechtbank

Het verdrag stelt dat dwangarbeid door gevangenen enkel plaats kan hebben wanneer dit het gevolg is van een veroordeling in rechte.[200]

b. Toezicht en controle door een publieke autoriteit

Dwangarbeid kan van een veroordeelde gevangene worden gevergd indien dat werk wordt verricht onder het toezicht en de controle van een publieke dienst. De reden hierachter is dat de arbeidsvoorwaarden niet anders bepaald kunnen worden dan door de publieke autoriteiten in een situatie waar de arbeiders niet dezelfde rechten als vrije werknemers genieten.

c. Verbod van detachering van gevangenen of het plaatsen van gevangenen bij individuen, bedrijven of verenigingen

Benadrukt dient te worden dat deze voorwaarde cumulatief geldt naast de eis dat de dwangarbeid onder supervisie van de publieke autoriteiten plaatsvindt. Daarvan dient onderscheiden te worden vrijwillige arbeid door gevangenen voor private instellingen. Dit type arbeid wordt immers niet door IAO-Conventie nr. 29 gesanctioneerd.

In antwoord op vragen van het Comité van Experts in 2000 ten aanzien van gevangenenarbeid stelt de Nederlandse overheid dat gevangenen, indien zij buiten de penitentiaire inrichting te werk gesteld worden, niet een arbeidsovereenkomst aangaan met een private werkgever. Het Comité van Experts wijst er echter op dat voor arbeid verricht door gevangenen voor private bedrijven is vereist dat de werknemers zich in alle vrijheid daartoe kunnen aanmelden, zonder enige dreiging van een straf. In het kader van werknemers die in opsluiting verkeren zonder vrije toegang tot de arbeidsmarkt kan een dergelijke vrijwilligheid worden aangetoond door het aanbieden van *at arm's length*-arbeidsvoorwaarden die een vrije arbeidsrelatie benaderen. Daarbij kan sprake zijn van een arbeidsovereenkomst tussen de gevangene en het bedrijf met voorwaarden die de reguliere beloning benaderen, alsmede bescherming bieden op het gebied van arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid.

In antwoord op vragen van het Comité van Experts geeft de overheid te kennen dat er geen arbeidsovereenkomst wordt aangegaan tussen gevangenen en derden en dat gevangenen 40 procent van het minimumloon krijgen en geen recht hebben op socialezekerheidsuitkeringen. Het Comité van Experts antwoordt hierop dat het hoopt dat de nodige maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat er aan de hiervoor geschetste voorwaarden wordt voldaan. In dat kader lijkt Nederland niet in overeenstemming te handelen met IAO-Conventie nr. 29.

200 Zoals hierboven al vermeld, wordt in de bepaling gesproken over "a conviction in a court of law". Dit duidt erop dat alleen het opleggen van arbeid aan strafrechtelijk veroordeelde gedetineerden is toegestaan.

Gemeenschapsdiensten

Het verdrag sluit ook kleine gemeenschapsdiensten uit van haar werkingssfeer, mits die worden uitgevoerd in het onmiddellijk belang van de gemeenschap en diensten die beschouwd kunnen worden als normale op de leden van de gemeenschap, rustende burgerlijke verplichtingen. In de Nederlandse context, kan men bijvoorbeeld denken aan werkzaamheden die jongeren in het kader van HALT-diensten verrichten.

Indicatoren van uitbuiting

Uit meer recente rapporten valt te destilleren dat het vraagstuk of er sprake is van dwangarbeid niet altijd eenduidig valt vast te stellen. Met name bij de problematiek van de mensenhandel is de IAO daarom ook gaan werken met indicatoren, die moeten worden beoordeeld en gewogen. Dit leidt dus tot een minder eenvoudige vaststelling van de vraag of er dwangarbeid plaatsvindt aan de hand van enkele criteria, maar tot een meer 'holistische weging' van de relevante factoren.

Zo heeft de IAO samen met de Europese Commissie bij de interpretatie van het zogenoemde Protocol van Palermo aangaande de mensenhandel in 2009 een aantal operationele indicatoren gepubliceerd. Deze lijst van indicatoren bevat ook een onderdeel met indicatoren van mensenhandel van kinderen met het oog op arbeidsexploitatie.

Als sterke indicatoren worden genoemd:

- Excessive working days or hours

Medium Indicators zijn:

- Bad living conditions
- Hazardous work
- Low or no salary
- No access to education
- No respect of labour laws or contract signed
- Very bad working conditions
- Wage manipulation

Samenvattend kan worden gezegd dat de rapportages van het Comité van Experts consistent zijn door de tijd heen. Arbeid door gevangenen wordt onder voorwaarden wel van het verbod van dwangarbeid uitgezonderd, arbeid in het kader van opvoeding in instituten wordt niet als zodanig in rapporten genoemd. De ontwikkeling tendeert naar een meer verfijnde set van indicatoren die tezamen kunnen worden gewogen om te komen tot de beoordeling of er sprake is van arbeidsuitbuiting. Ook deze indicatoren kunnen van belang zijn voor de vraag of er sprake is van een schending van het verbod van dwangarbeid.

3.4 De Verenigde Naties

Algemene mensenrechtenverdragen

De Verenigde Naties (VN) hebben twee algemene mensenrechtenverdragen die beide in dit verband vermeldenswaardig zijn. Het *civil covenant* (het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten – IVBPR)[201] en het *social covenant* (het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten – IVESCR).[202]

In art. 8 van het IVBPR zijn slavernij en horigheid verboden, en daarnaast dwangarbeid en verplichte arbeid. In dit artikel wordt een aantal categorieën van niet-vrijwillige arbeid opgesomd die niet onder het begrip dwangarbeid/verplichte arbeid vallen. Dit betreft arbeid in detentie en tijdens voorwaardelijke invrijheidsstelling, militaire dienst en vervangende dienstplicht voor gewetensbezwaarden, nooddiensten en vervulling van normale burgerplichten. Deze uitzonderingen komen overeen met die van de hierboven in paragraaf 3.3 behandelde IAO-Conventie nr. 29.

Het recht op vrije arbeidskeuze is vastgelegd in art. 6 IVESCR. Dit recht omvat niet alleen het vrijheidsrecht om te kiezen voor bepaalde werkzaamheden. Het tweede lid van art. 6 legt de staten die partij zijn bij het verdrag, de verplichting op om maatregelen te treffen om dit recht te verwezenlijken, onder meer het realiseren van programma's voor beroepskeuzevoorlichting en opleidingsprogramma's. Het IVESCR bevat naast het recht van vrije arbeidskeuze ook het recht op billijke arbeidsvoorwaarden (art. 7). In deze bepaling is een aantal onderwerpen genoemd die de lidstaten in ieder geval moeten regelen om billijke arbeidsvoorwaarden te garanderen, zoals een minimumloon en vakanties met behoud van loon.

Deze beide verdragen dateren van 1966 en zijn voor Nederland in 1979 in werking getreden. Zij zijn derhalve voor de onderzoeksperiode niet rechtstreeks relevant. Inhoudelijk sluiten zij aan bij de IAO-verdragen ter zake.

Kinderrechtenverdragen en verklaringen

Eveneens niet direct relevant voor de onderzoeksperiode waar deze studie betrekking op heeft, is het op 20 november 1989 unaniem aangenomen Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Op 2 september 1990 trad het in werking en inmiddels hebben vrijwel alle staten het verdrag geratificeerd. Voor Nederland trad het IVRK op 8 maart 1995 in werking. Sindsdien normeert art. 37 IVRK specifiek de vrijheidsbeneming van jeugdigen.[203] Op grond van art. 37 IVRK mogen jeugdigen slechts in het uiterste geval worden gedetineerd (*last resort*) en dan enkel voor de kortst mogelijke duur (*shortest appropriate period of time*). In de tweede plaats stelt art. 37 IVRK eisen aan de behandeling, respectievelijk bejegening van jeugdigen tijdens de vrijheidsbeneming.[204]

201 Verdrag van 16 december 1966, *Trb.* 1969/99, in werking getreden voor Nederland op 11 maart 1979.
202 Verdrag van 16 december 1966, *Trb.* 1969/100, in werking getreden voor Nederland op 11 maart 1979.
203 In samenhang met de normering hiervan door art. 5 EVRM, dat aan de orde komt in het volgende hoofdstuk.
204 I. Weijers & T. Liefaard, 'Jong vast – 1995 tot 2005. Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht – deel 2', *Proces* 2007/5, p. 203-212.

De basis voor het IVRK werd gelegd in twee hieraan voorafgaande Kinderrechtenverklaringen die wel binnen de onderzoeksperiode van deze studie vallen. Het gaat daarbij om de Verklaring van de Rechten van het Kind van de VN uit 1959, die een nadere uitwerking en bevestiging was van de Verklaring van de Rechten van het Kind uit 1924. Dit oudste officiële kinderrechtendocument werd op 28 februari 1924 getekend door de lidstaten van De Volkenbond. De Verklaring was een reactie op de slechte omstandigheden van veel kinderen tijdens de Eerste Wereldoorlog en bevat vijf artikelen, waaronder het recht van kinderen op voedsel en gezondheidszorg en het recht op bescherming tegen uitbuiting.

Vervolgens is op 20 november 1959 door de Algemene Vergadering van de VN de Verklaring van de Rechten van het Kind aanvaard. In het kader van deze studie belangrijke beginselen die in deze VN-Verklaring uit 1959 zijn neergelegd, betreffen het non-discriminatiebeginsel (gelijke rechten voor ieder kind), het recht op sociale zekerheid en gezondheidszorg, het recht op liefde, begrip en ouderlijke zorg, het recht op onderwijs en het recht op bescherming tegen mishandeling, uitbuiting en kinderarbeid.

Tot slot van deze paragraaf verdient vermelding dat in VN-verband nog verschillende verdragen en resoluties tot stand zijn gekomen die mensenhandel beogen te bestrijden en/of de rechten van het kind beogen te beschermen. Zij zijn evenwel van meer recente datum en daarom evenmin direct relevant voor de onderzoeksperiode.[205] Hun onderwerp is evenwel nauw gerelateerd aan het onderwerp dwangarbeid.

3.5 Conclusie

Hierboven is het internationaal juridisch kader inzake dwangarbeid geanalyseerd en kwamen tevens enige andere relevante normen voor het onderwerp van deze studie aan bod. De internationale normering van dwangarbeid is in hoofdzaak gebaseerd op de normen van de IAO. Later tot stand gekomen normen, zoals bijvoorbeeld het hierboven behandelde art. 8 van het IVBPR, sluiten bij het IAO-kader aan. De ontwikkeling van de normen volgt de ontwikkeling naar steeds subtielere vormen van exploitatie van onvrijwillige arbeid. Van het verbod van slavernij was de eerste stap die naar het verbod van dwangarbeid (IAO-Conventie van 1930). Tegenwoordig wordt meer in het algemeen gesproken van mensenhandel en arbeidsuitbuiting. Waar dwangarbeid oorspronkelijk duidelijker aanwijsbaar was en vooral werd getoetst aan formele criteria, heeft tegenwoordig de mensenhandel vormen aangenomen die vaak moeilijker te herkennen zijn. Om die reden wordt nu gewerkt met indicatoren die helpen bij de vaststelling van een breed palet aan vormen van exploitatie van arbeid.

Daarnaast is het verbod van kinderarbeid kort aangestipt. De IAO verbood dit al in haar eerste conventies. Ook de ontwikkeling van VN-normen inzake kinderrechten, waaronder waarborgen

205 Onder meer het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, Trb. 2001/69. Ook relevant zijn de zogenoemde *Beijing Rules*: in 1985 door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, en de *Havana-rules*: VN-resolutie 45/113 van 14 december 1990, betreffende: United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty.

tegen willekeurige vrijheidsbeneming, zijn kort behandeld. Bindende normen op dit vlak vallen echter buiten de onderzoeksperiode.

Voor dit onderzoek is met name van belang dat dwangarbeid in door Nederland geratificeerde IAO-verdragen gedurende de gehele onderzoeksperiode verboden was. Arbeid voor strafrechtelijk veroordeelden was daarvan uitgesloten, maar daaraan werden strenge eisen gesteld.

4 Het verbod van dwangarbeid in het Europese recht

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Europeesrechtelijke verbod van dwangarbeid behandeld. Dat betreft in belangrijke mate de bepaling in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die ook in zijn uitleg nauw aansluit bij de in het vorige hoofdstuk behandelde normstelling van de Internationale arbeidsorganisatie.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan het Europees Sociaal Handvest, het Verdrag inzake de Bestrijding van Mensenhandel en het recht van de Europese Unie.

4.2 Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Ook het in 1950 tot stand gekomen Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)[206] bevat een verbod op dwangarbeid.[207]

Het verbod van dwangarbeid

De letterlijke tekst van artikel 4 EVRM luidt als volgt:[208]

"1. Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden.

2. Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten.

3. Niet als 'dwangarbeid of verplichte arbeid' in de zin van dit artikel worden beschouwd:

a. elk werk dat gewoonlijk wordt vereist van iemand die is gedetineerd overeenkomstig de bepalingen van Artikel 5 van dit Verdrag, of gedurende zijn voorwaardelijke invrijheidstelling;

b. elke dienst van militaire aard, of, in geval van gewetensbezwaarden in landen waarin hun gewetensbezwaren worden erkend, diensten die gevorderd kunnen worden in plaats van de verplichte militaire dienst;

c. elke dienst die wordt gevorderd in het geval van een noodtoestand of ramp die het leven of het welzijn van de gemeenschap bedreigt;

d. elk werk of elke dienst, welke deel uitmaakt van normale burgerplichten."

---

206 Verdrag van 4 november 1950, *Trb.* 1951/154, voor Nederland in werking getreden op 31 augustus 1954, laatstelijk gewijzigd op 13 mei 2004, *Trb*. 2004/285.

207 Zie B. Barentsen, 'Verbod van slavernij en dwangarbeid en het recht van vrije arbeidskeuze', in: J.H. Gerrards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 297-312.

208 De Nederlandse vertaling is als regel aangehouden vanwege de toegankelijkheid van dit rapport. De authentieke talen van dit verdrag zijn Engels en Frans.

Slavernij en dienstbaarheid

Uit artikel 4 EVRM blijkt dat het verbod van slavernij en dienstbaarheid (lid 1) absoluter is dan het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid (lid 2). De uitzonderingen van het derde lid gelden niet voor het eerste lid. Artikel 15 EVRM laat ook in geval van een noodtoestand geen beperkingen toe op het eerste lid. Uitzonderingen en buiten toepassing laten bij noodtoestand zijn wel mogelijk ten aanzien van dwangarbeid en verplichte arbeid. Zo blijkt uit het derde lid dat een aantal vormen van 'gedwongen arbeid', zoals het verrichten van militaire dienst of werkzaamheden die voortvloeien uit iemands normale burgerplichten niet onder het verbod van dwangarbeid valt.

Het EVRM geeft geen definitie van slavernij en dienstbaarheid.

In de zaak *Van Droogenbroeck* heeft de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECieRM) in 1982 geoordeeld dat een 'bijzonder ingrijpende beperking van de vrijheid' vereist is voordat er sprake kan zijn van dienstbaarheid. Deze zaak betrof de verplichting om arbeid te verrichten door een ex-gedetineerde in het kader van tbs. Dit vormde geen dienstbaarheid in de zin van art. 4 lid 1 EVRM.[209]

In het arrest *Siliadin* uit 2005 zoekt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, hierna ook wel aangeduid als hof) aansluiting bij het Anti-slavernijverdrag uit 1927.[210] In deze uitspraak betreft het de Togolese Siliadin die als minderjarige naar Frankrijk was gekomen onder begeleiding van een vrouw die haar paspoort had ingenomen, onder de toezegging dat zij haar opleiding en verblijfstatus zou gaan regelen. Na verloop van tijd werd zij door deze dame 'uitgeleend' aan een echtpaar, bij wie zij zeven (lange) dagen per week moest gaan werken. Ze werd niet betaald en kreeg alleen vrij voor het bijwonen van de mis op zondag. Haar werd te verstaan gegeven dat, als ze niet zou meewerken, ze zonder papieren op straat zou worden gezet, met een illegaal verblijf in Frankrijk of uitzetting naar Togo als gevolg.

Naar het oordeel van het hof was in dit geval niet voldaan aan een belangrijke voorwaarde om van slavernij te kunnen spreken, namelijk dat er over een persoon een eigendomsrecht wordt uitgeoefend dan wel gepretendeerd, als ware hij of zij een object. Nu Siliadin gedwongen was arbeid te verrichten gedurende bijna 15 uur per dag, zeven dagen in de week, terwijl zij niet voor dit werk had gekozen, niet over geld beschikte en kwetsbaar en geïsoleerd was, oordeelde het hof dat er geen sprake was van slavernij, maar wel van dienstbaarheid in de zin van art. 4. Daarbij nam het hof in aanmerking dat zij volledig in de macht van het echtpaar was en geen bewegingsvrijheid had. Dienstbaarheid is dus het moeten verrichten van arbeid in een toestand van zo goed als totale onvrijheid, die onder meer bestaat in het ontbreken van de vrijheid te gaan en te staan waar je wil en de vrijheid om te beschikken over eigendommen.

De uitspraak in de zaak *C.N. en V.* uit 2012 betreft twee zussen uit Burundi die bij familie in Frankrijk als huissloof werden ingezet, en in dat geval kwam het EHRM eveneens tot het oordeel dat het verbod van dienstbaarheid was geschonden.[211] In deze sterk met *Siliadin* vergelijkbare zaak moest een van de klaagsters onder hoogst onaangename omstandigheden werken voor en wonen bij haar familie, terwijl ze nagenoeg geen vrije tijd had en zich niet aan haar werkzaamheden kon

209 ECieRM 24 juni 1982, nr. 7906/77 (*Van Droogenbroeck/België*).
210 EHRM 26 juli 2005, nr. 73316/01, *«EHRC»* 2005/103 (*Siliadin/Frankrijk*), § 120.
211 EHRM 11 oktober 2012, nr. 67724/09, *r.o.* 89, *«EHRC»* 2013/54, (*C.N. en V./Frankrijk*). Die conclusie betrof overigens een van de klaagsters, bij de andere werd geen schending aangenomen.

onttrekken omdat ze bedreigd werd met uitzetting van haarzelf en haar zus naar haar land van herkomst, Burundi. Daar moest ze voor haar leven en dat van haar naasten vrezen.

Dienstbaarheid wordt dus sterk feitelijk geïnterpreteerd. De vraag is of de vrijheid van betrokkene zeer ernstig is ingeperkt, zozeer zelfs dat het feitelijk niet binnen het vermogen van betrokkene ligt om de omstandigheden waarin hij zich bevindt te veranderen en aan de bestaande toestand te ontsnappen. Bij slavernij geldt als extra, meer juridisch getint vereiste dat de opdrachtgever (de pretentie van) een eigendomsrecht over de werkkracht moet uitoefenen. Aan het begrip slavernij wordt door het EHRM dus een klassieke uitleg gegeven, die van de aloude slavernijverdragen. Dienstbaarheid wordt daarentegen op zodanige wijze geïnterpreteerd dat het bereik van het verbod ruimer is dan horigheid en lijfeigenschap in eigenlijke zin, varianten op 'echte' slavernij die de opstellers van anti-slavernijverdragen en de relevante ILO-conventies waarschijnlijk voor ogen zullen hebben gestaan.

Dwangarbeid en verplichte arbeid

Artikel 4 lid 2 EVRM bevat het verbod van dwangarbeid en verplichte arbeid.[212] Dit verbod wordt weer restrictief uitgelegd, net als het verbod van slavernij. Het EHRM sluit nauw aan bij de oorspronkelijke bedoeling van de opstellers van het EVRM en daarmee bij die van de IAO-verdragen waar het EVRM op voortborduurt. Hoewel het EHRM dat niet met zoveel woorden heeft overwogen, lijkt uit de terughoudende rechtspraak te volgen dat wat slavernij, dwangarbeid en verplichte arbeid betreft, een (verdrags)historische interpretatie wordt gevolgd. Er wordt dan ook hoogst zelden aangenomen dat er van dergelijke excessen sprake is.

Het verschil tussen dwangarbeid en verplichte arbeid in het kader van art. 4 lid 2 EVRM is gelegen in de mate van dwang die wordt uitgeoefend. Onder verwijzing naar IAO-Conventie nr. 29 oordeelde het EHRM in 1983 dat het bij dwangarbeid gaat om werkzaamheden die worden verricht onder acute fysieke of mentale dwang, met andere woorden onder een directe en ernstige bedreiging met lichamelijk of geestelijk geweld.[213]

Tot de weinige voorbeelden van zaken waarin door het EHRM een schending van art. 4 lid 2 EVRM werd geconstateerd, behoren de al besproken zaken *Siliadin*[214] en *C.N. en V./Frankrijk*.[215] In *Siliadin* rechtvaardigden de barre omstandigheden waaronder klaagster moest werken volgens het hof de conclusie dat er in dat geval sprake was van dwangarbeid. Is de dreiging minder direct en acuut, maar moet de arbeid verricht worden onder bedreiging van 'enige straf' dan kan er sprake zijn van 'verplichte arbeid'.

Siliadin is een zeer uitzonderlijk geval, in die zin dat die directe dreiging is aangenomen. In de zaak *Rantsev,* een geval over een Russische vrouw die gedwongen werd om als prostituee te werken, bekommerde het EHRM zich overigens niet om de precieze kwalificatie van de afgedwongen werkzaamheden en nam het hof kortweg een schending van art. 4 EVRM aan. Mensenhandel acht

212 Zie hierover uitvoeriger A. Van de Geuchte & J. Vande Lanotte, 'Artikel 4 – Verbod van slavernij en dienstbaarheid', in: J. Vande Lanotte & Y. Haeck (eds.), *Handboek EVRM, deel 2. Artikelsgewijze Commentaar*, Volume I, Intersentia: Antwerpen/Oxford 2004, p. 231-266; V. Mantouvalou, 'The Prohibition of Slavery, Servitude and Forced and Compulsory Labour under Article 4 ECHR', in: F. Dorssemont, K. Lörcher & I. Schömann (eds.), *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation,* Oxford: Hart 2013, p. 143-157; W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights, A Commentary*, Oxford: University Press 2015, p. 201-218; 240-241 en S. Lestrade, 'De reikwijdte van artikel 4 EVRM en wederzijds voordelige uitbuiting', *NTM/NJCM-Bulletin* 2018/46, afl. 4, p. 46-52.

213 EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80 (*Van der Mussele/België*).

214 EHRM 26 juli 2005, nr. 73316/01, *«EHRC»* 2005/103 (*Siliadin/Frankrijk*).

215 EHRM 11 oktober 2012, nr. 67724/09, *«EHRC»* 2013/54 (*C.N. en V./Frankrijk*).

het hof uit de aard van deze activiteit – exploitatie van mensen alsof het objecten zijn – in strijd met de menselijke waardigheid en met art. 4 EVRM.[216] Ook wordt in recente rechtspraak ook het begrip 'mensenhandel' onder dit artikel gebracht en kennelijk beschouwd als een moderne variant van dwangarbeid.[217]

De uitleg van art. 4 lid 2 is dan wel restrictief, maar uit het arrest *Van der Mussele* uit 1983 blijkt wel dat het begrip 'straf' in de bepaling van art. 2 IAO-Conventie nr. 29 ruim opgevat moet worden.[218] Het hoeft niet te gaan om een strafrechtelijke sanctie die met het oogmerk van leedtoevoeging wordt opgelegd. Het strafbegrip is veel ruimer. De zaak *Van der Mussele* betreft een advocaat die in het kader van zijn beroepsopleiding verplicht was om een aantal pro deo-zaken aan te nemen. Zou hij dat niet doen, dan zou hij zijn opleiding niet met goed gevolg kunnen afronden en van het tableau worden geschrapt. Daarmee was volgens het hof aan het element 'strafbedreiging' voldaan. Niet alle negatieve gevolgen die het niet-verrichten van werk kan hebben, worden echter als straf gekwalificeerd. Er moet wel een min of meer directe relatie bestaan tussen de 'straf' en het niet-verrichten van de specifieke arbeid waartoe iemand zich gedwongen voelt. In *Tremblay* wees het EHRM het betoog van een Franse klaagster van de hand die stelde dat zij gedwongen was om haar werkzaamheden in de prostitutie voort te zetten, omdat zij geld moest verdienen om haar achterstallige premie- en belastingschulden te kunnen voldoen. Naar het oordeel van het hof maakte het Franse fiscale regime het voor betrokkene weliswaar moeilijk om 'uit het milieu te stappen', maar was er van enige dwang om specifiek dit werk te doen geen sprake.[219]

Uit de zaak *Van der Mussele* blijkt verder dat een ruime uitleg van het element 'strafbedreiging' niet tot gevolg heeft dat niet vrijwillig verrichte arbeid door het EHRM ook gemakkelijk als verplichte arbeid wordt aangemerkt. Van der Mussele had er zelf voor gekozen het beroep van advocaat uit te oefenen. Die eigen keuze is volgens het EHRM niet beslissend, maar is wel een factor die meeweegt in de beoordeling of de opgelegde arbeid dusdanig belastend is dat er van verplichte arbeid moet worden gesproken. In sommige gevallen kan werk wél verplicht zijn (onder dreiging van enige straf) zonder dat het tegelijkertijd verplichte arbeid in de zin van art. 4 EVRM is. Het komt erop neer dat het opleggen van arbeid redelijk moet zijn, gelet op de daaraan voor betrokkene verbonden belasting en op het doel dat met het opleggen van de arbeidsverplichting wordt gediend. Is aan die redelijkheidstoets voldaan, dan wordt het opleggen van een arbeidsverplichting niet gekwalificeerd als het dwingen tot verplichte arbeid. In het geval van *Van der Mussele* speelde, naast de eigen keuze van betrokkene om advocaat te worden, onder meer mee dat de omvang van de arbeidsverplichting niet zodanig was dat hij niet meer voor eigen rekening kon werken. Verder was relevant dat hij geen werk moest doen dat met het beroep van advocaat, het werk waarvoor de arbeidsplicht nu juist als toegangsvoorwaarde gold, niets van doen had.

De toets die moet worden aangelegd, is in wezen of met het opleggen van een verplichting om bepaalde werkzaamheden te verrichten een *excessive burden* op betrokkene komt te rusten.[220]

---

216 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04, *«EHRC»* 2010/29 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*).

217 Naast de reeds genoemde uitspraak EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04, *«EHRC»* 2010/29 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*) ook EHRM 30 maart 2017, nr. 21884/15, *«EHRC»* 2017/123 (*Chowdury e.a./Griekenland*).

218 EHRM 23 november 1983, nr. 8919/80 (*Van der Mussele/België*).

219 EHRM 11 september 2007, nr. 37194/02 (*Tremblay/Frankrijk*).

220 Zie ook EHRM 14 september 2010, nr. 29878/07, *«EHRC»* 2011/27 (*Steindel/Duitsland*) over een arts die nooddiensten moet draaien.

Relevant is of iemand voor het verrichten van de werkzaamheden behoorlijk wordt beloond of schadeloos gesteld. Ook hier ligt de beoordelingsmarge voor de hoogte van de beloning waarschijnlijk ruim. Dat het werk op minimumloonniveau, of zelfs daaronder, wordt beloond, rechtvaardigt op zichzelf nog niet de conclusie dat het werk een onevenredige belasting vormt. Het ontbreken van een verzekering voor een ouderdomspensioen is ook niet voldoende, zo blijkt uit de zaak *Stummer*, over een Oostenrijkse gedetineerde die arbeid moest verrichten. Volgens het meerderheidsoordeel was de aard en inhoud van de werkzaamheden doorslaggevend voor de conclusie dat er van verplichte arbeid geen sprake was. Het ging – zoals de *concurring opinion* van rechter De Gaetano uiteenzet – in dit geval om betrekkelijk licht huishoudelijk werk, dat ook in andere gemeenschappen (zoals kloosters) van de leden wordt verlangd.[221] Dat alles neemt niet weg dat de beloning en socialezekerheidspositie, of juist het ontbreken daarvan, wel relevante gezichtspunten zijn. De minimumeisen aan arbeidsvoorwaarden komen hierna nader aan de orde.

Beperkingsmogelijkheid in het geval van detentie ten behoeve van opvoeding

Artikel 4 lid 2 EVRM kent niet de in veel andere bepalingen van het EVRM opgenomen clausule dat een beperking van het grondrecht mogelijk is, mits noodzakelijk in een democratische samenleving en bij wet voorzien. Die beperking vormt in feite onderdeel van de door het hof gehanteerde definitie van verplichte arbeid. Zo lang het opleggen van werkzaamheden niet onredelijk is, gelet onder meer op aard en omvang van de arbeid en op het met de arbeidsplicht gediende doel, is verplicht werk geen verboden verplicht werk.

Een aantal beperkingen van de begrippen dwangarbeid en verplichte arbeid is met zoveel woorden vastgelegd in het derde lid van art. 4 EVRM. Naast militaire dienst (inclusief vervangende dienstplicht), noodhulp en de naleving van de normale burgerplicht (zoals het sneeuwvrij maken van de stoep) wordt daarbij ook genoemd “elk werk dat gewoonlijk wordt vereist van iemand die is gedetineerd”.

Deze uitzondering voor detentie heeft betrekking op rechtmatige vormen van detentie, waarvoor wordt verwezen naar art. 5 EVRM. Het eerste lid van dat artikel geeft een opsomming van legitieme vormen van detentie en noemt daarbij onder (d) ook “het geval van rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding (…).”[222]

De term ‘rechtmatige detentie’ vereist ook een rechtsgeldige procedure. De Engels tekst spreekt van “the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision”. Deze formulering laat wat uitdrukkelijker zien dat ook de aard en de kwaliteit van de procedure waartoe tot plaatsing wordt besloten van belang is. Dat blijkt ook uit de aanhef van art. 5 lid 1 EVRM die spreekt van detentie “overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure”. Daarnaast blijkt uit het vierde lid dat degene wiens vrijheid is ontnomen, het recht heeft om de rechtmatigheid van die vrijheidsbeneming door een rechter te laten toetsen. Daarbij heeft een minderjarige ook het recht op rechtsbijstand van een advocaat.[223]

221 EHRM 7 juli 2011, nr. 37452/02, *«EHRC»* 2011/136 *(Stummer/Oostenrijk)*.
222 Zie over dit artikellid ook F. Dhont, ‘Artikel 5. Recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid’, in: J. Vande Lanotte & Y. Haeck (red.), *Handboek EVRM, deel 2. Artikelsgewijze Commentaar, Volume I*, Intersentia: Antwerpen/Oxford 2004, p. 317-320.
223 EHRM 29 februari 1988, nr. 9106/80, *Publ. Hof*, Serie A, Vol. 129 (*Bouamar/België*), par. 60.

Hoe dient de uitzondering te worden geïnterpreteerd?

Volgens de vaste jurisprudentie van het hof moeten de detentiegronden van art. 5 lid 1 EVRM nauw worden geïnterpreteerd, met het achterliggende doel om willekeur te voorkomen.[224]

Daarnaast dient eerst te worden beoordeeld of er sprake was van vrijheidsbeneming of dat er nog de mogelijkheid bestond om de instelling te verlaten. Daarbij dient te worden bedacht dat de term 'detentie' in het Nederlands gewoonlijk wordt gehanteerd voor opsluiting in het kader van strafrechtelijke vervolging. Dat brengt mee dat deze uitzondering niet zonder meer van toepassing kan worden geacht op plaatsing in instellingen op civielrechtelijke grondslag, ook al gaat het daarbij wel om toezicht op de opvoeding.

Van belang hierbij is dat art. 5 EVRM volgens het hof alleen betrekking heeft op vrijheidsbeneming en niet op vrijheidsbeperking. Het hof geeft geen scherp afgebakende definitie van vrijheidsbeneming, maar heeft in *Guzzardi/Italië* geoordeeld dat het verschil tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking een verschil is van "one of degree or intensity and not one of nature or substance".[225] Om te bepalen of sprake is van vrijheidsbeneming, moet rekening worden gehouden met de feitelijke omstandigheden, zoals het type maatregel, de duur, de effecten en toepassingswijze van de maatregel. Belangrijk hierbij is of de mogelijkheid bestaat om sociale contacten te kunnen onderhouden met familie, met andere gedetineerden en met personeel van de instelling en de mate waarin een kind is onderworpen aan toezicht en controle.[226] Hieruit vloeit voort dat voor vrijheidsbeneming niet vereist is dat een persoon in een gesloten instelling verblijft.[227]

Belangrijk kan ook zijn of de plaatsing door ouders is verzocht. Zo oordeelde het hof in de zaak *Nielsen* uit 1988 dat art. 5 niet van toepassing was in het geval van een jongetje dat op verzoek van zijn moeder in een psychiatrische inrichting was geplaatst. De meerderheid van het hof achtte dit een uitoefening van ouderlijk gezag.[228]

De relevante uitspraken van het hof over de uitzondering gaan wel over vormen van opsluiting op strafrechtelijke basis. De *leading case* is *Blokhin*.[229] De Grand Chamber overweegt hierin onder andere dat bij dit toezicht het welzijn en de bescherming van de betrokken minderjarige voorop moeten staan: "educational supervision must embrace many aspects of the exercise, by the local authority, of parental rights for the benefit and protection of the person concerned" (*r.o.* 166).

Daarnaast moet dit gebeuren in een voldoende toegeruste omgeving: "detention for educational supervision pursuant to Article 5 par. 1(d) must take place in an appropriate facility with the resources to meet the necessary educational objectives and security requirements." (*r.o.* 167).

---

224 Zie hiervoor reeds de klassieke arresten *Engel* (EHRM 8 juni 1976, nrs. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) par. 57 en *Winterwerp* (EHRM 24 oktober 1979, nr. 6301/73), par. 37. Het verbod van willekeurige vrijheidsbeneming volgt ook uit art. 9 lid 1 IVBPR, waarnaar in par. 39 van *Winterwerp* wordt verwezen.Volgens het VN-Mensenrechtencomité is vrijheidsbeneming willekeurig als zij gelet op de situatie, ongeschikt, ongerechtvaardigd of onvoorspelbaar is. Vrijheidsbeneming moet volgens het VN-Mensenrechtencomité in alle omstandigheden redelijk zijn en, gelet op de omstandigheden, noodzakelijk. VN-Mensenrechtencomité 23 juli 1990, Comm. No. 305/1988 (*Van Alphen/Nederland*), par. 5.8.

225 EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76 (*Guzzardi/Italië*), par. 93.

226 EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76 (*Guzzardi/Italië*), par. 92, 95; EHRM 28 mei 1985, nr. 8225/78 (*Ashingdane/Verenigd Koninkrijk*), par. 41 en EHRM 5 oktober 2004, nr. 45508/99 (*H.L./Verenigd Koninkrijk*), par. 89, 91-92.

227 C. Forder & F. Olujiæ, 'Gesloten jeugdzorg in het licht van de mensenrechten en de rechten van het kind', in: C. Forder, W. Duijst & A. Wolthuis (red.), *Kindvriendelijke opsluiting, gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*, Leiden: NJCM 2012 en M. Kromhout e.a., '*Tussen beheersing en begeleiding: een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's''*, Den Haag: WODC 2010.

228 EHRM 1988, nr. 10929/84 (*Nielsen/Denemarken*).

229 EHRM 23 maart 2016, nr. 47152/06, par. 166 e.v. (*Blokhin/Russia*).

De opvoeding moet in lijn zijn met een normale schoolopleiding: "(…) in order to avoid gaps in their education, schooling in line with the normal school curriculum should be standard practice for all minors deprived of their liberty and placed under the State's responsibility" (*r.o.* 170).

Zelfs bij een tijdelijke detentie van een jeugdige verdachte dient de scholing voorop te staan: "while the Court accepts that some schooling was provided in the centre, it considers that this does not substantiate the Government's argument that the applicant's placement was "for the purpose" of educational supervision. On the contrary, the centre was characterised by its disciplinary regime rather than by schooling provided" (*r.o.* 170).

En het hof vervolgt: "The Court further considers it to be of importance that none of the domestic courts examining the applicant's detention order stated that the placement was for educational purposes. Instead, they referred to 'behaviour correction' and the need to prevent him from committing further delinquent acts, neither of which is a valid ground covered by Article 5 par. 1(d) of the Convention" (*r.o.* 171).

Daarnaast is van belang dat de toepassing van art. 4 EVRM niet geheel wordt uitgesloten op deze vormen van detentie. De uitzondering op art. 4 EVRM geldt slechts voor "werk dat gewoonlijk wordt vereist" in deze situatie.

In de zaak *Graziani/Weiss* oordeelde het hof dat dwangarbeid en verplichte arbeid in het licht van de beperkingen van het derde lid moeten worden uitgelegd.[230] Volgens het hof bevat het derde lid een aantal uitdrukkingen van de gedachte dat arbeid van iemand verlangd kan worden met het oog op het algemeen belang, de maatschappelijke solidariteit en hetgeen in het maatschappelijk verkeer betaamt. Dat pleit voor een zeer restrictieve uitleg van het tweede lid. De strekking van het verbod van art. 4 lid 2 EVRM is het voorkomen van excessen en misbruik, zo valt mede uit de uitzonderingen af te leiden. Die expliciete uitzonderingen moeten niet beperkt en limitatief worden opgevat, maar vormen de grondslag voor een meer algemene restrictieve uitleg van het verbod.

Positieve verplichtingen

Een laatste element uit de rechtspraak van het EHRM over art. 4 EVRM dat bespreking verdient, is de positieve verdragsverplichting die op de verdragsluitende staten rust om schending ervan actief tegen te gaan.[231]

In het reeds genoemde arrest *Siliadin* nam het hof een schending van art. 4 lid 1 EVRM aan, omdat Frankrijk onvoldoende maatregelen had genomen om de toestand van dienstbaarheid tegen te gaan, althans de gevolgen ervan te repareren. Een tegen het echtpaar ingestelde strafvervolging leidde niet tot een veroordeling. Dat er door de civiele rechter wel een schadevergoeding (en achterstallig loon) aan Siliadin was toegekend, achtte het hof onvoldoende. In de sterk vergelijkbare zaak van *C.N. en V./Frankrijk* kwam het hof eveneens tot de conclusie dat de strafrechtelijke reactie van Frankrijk tekort schoot.[232]

In zijn uitspraak in de zaak *Rantsev* oordeelde het hof dat het door de betrokken lidstaat ingestelde onderzoek naar, in dit geval, mensenhandel, ontoereikend was.[233] In deze zaak draaide het om een Russische onderdaan die op basis van een artiestenvisum in een Cypriotisch cabaret werkzaam

230 EHRM 18 oktober 2011, nr. 31950/06 (*Graziani-Weiss/Oostenrijk*), par. 37.
231 Uitvoerig over deze materie J. Gerards, *EVRM – Algemene leerstukken*, Den Haag: Sdu 2011, p. 229-261.
232 EHRM 11 oktober 2012, nr. 67724/09, *«EHRC»* 2013/54 (*C.N. en V./Frankrijk*).
233 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04, *«EHRC»* 2010/29 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*).

was. Naar volgens het hof algemeen bekend is, vormt zo'n Cypriotisch visum in duizenden gevallen per jaar een entreebiljet voor werkzaamheden in de prostitutie. Nadat Rantsev voor haar 'werkgever' was gevlucht, werd zij enige dagen later na een kort verblijf op het politiebureau door de politie in het gezelschap van de broer van de werkgever op vrije voeten gesteld. Vervolgens werd ze opgesloten en kwam ze na een val van een balkon – onduidelijk is of het om moord, zelfmoord of een mislukte ontsnappingspoging ging – om het leven.

Het hof herhaalt in *Rantsev* dat de verdragsluitende staten een zekere vrijheid hebben in de besteding van schaarse publieke middelen aan de voorkoming van en onderzoek naar mensenhandel.[234] Het gaat om een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting. Het hof wijst echter op een aantal concrete verplichtingen, waaruit kan worden afgeleid dat er hoge eisen worden gesteld. Mensenhandel moet strafbaar worden gesteld en lidstaten moeten ter bescherming van slachtoffers wetgevende en bestuurlijke maatregelen treffen om mensenhandel ook daadwerkelijk te bestraffen. Het hof wijst op verschillende verdragen en internationale normen die de staten ertoe verplichten om mensenhandel tegen te gaan en slachtoffers ervan te beschermen, waaronder een aantal verdragen die zijn afgesloten binnen de Raad van Europa. De inspanningsverplichting moet worden uitgelegd in het licht van die normen, die onder meer inhouden dat verdragsstaten voor de (fysieke) veiligheid van slachtoffers van mensenhandel moeten zorgen die zich op hun grondgebied bevinden.

Het hof geeft in *Rantsev* ook een aantal concrete aanwijzingen aan de staten. Het oordeelt onder meer dat staten niet pas na een klacht van een mogelijk slachtoffer een onderzoek in moeten stellen, maar al direct wanneer er feiten blijken die een vermoeden van mensenhandel wettigen. Dat onderzoek moet, met de benodigde urgentie, door onafhankelijke autoriteiten worden uitgevoerd en moet tot de identificatie en bestraffing van de verantwoordelijke personen kunnen leiden. Verder neemt het hof aan dat op lidstaten de verplichting rust om medewerkers van immigratie- en opsporingsdiensten afdoende te trainen op het vlak van mensenhandel.

De problematiek van de positieve verplichtingen raakt aan de vraag naar de horizontale werking van de rechten van het EVRM. In hoeverre moet de overheid ook waarborgen dat private partijen zich aan het verdrag houden? De onderhavige casus betreft een bijzonder voorbeeld hiervan, namelijk de uitoefening van publieke taken door een privaatrechtelijke organisatie. In sommige zaken heeft het hof hier toch een ruime aansprakelijkheid van de staat aanvaard. Het hof was in dergelijke zaken van oordeel dat een staat niet aan zijn verantwoordelijkheid kan ontsnappen door publieke taken te laten uitoefenen door een puur privaatrechtelijke organisatie.[235]

Recht op bescherming van het privéleven

De voorgaande paragrafen hebben al laten zien dat de mate waarin de arbeidsvoorwaarden aan elementaire beschermings- en fatsoensnormen voldoen, het antwoord kleurt op de vraag of zich dwangarbeid voordoet.

Hierbij verdient vermelding dat ook de bescherming van het privéleven, zoals voorgeschreven in art. 8 EVRM, relevant kan zijn. Zo heeft het EHRM aangenomen dat deze bepaling ook het recht omvat om relaties – in de breedste zin van het woord – met anderen aan te gaan en te ontwikkelen, en het beschouwt werk als een van de belangrijkste gelegenheden daarvoor.[236] Die gelegenheid

234 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04, *«EHRC»* 2010/29 (*Rantsev/Cyprus en Rusland*), § 284-289.
235 Zie J. Gerards, *EVRM – Algemene leerstukken*, Den Haag: Sdu 2011, p. 263-292, 288.
236 EHRM 27 juli 2004, nrs. 55480/00 *«EHRC»* 2004/90 (*Sidabras en Džiautas/Litouwen*).

mag iemand bijvoorbeeld niet op discriminatoire gronden worden ontnomen. De jurisprudentie hierover heeft met name betrekking op ontslag uit arbeidsrelaties.

Verband met het tijdsverloop

Het lastige van de problematiek met betrekking tot de toepassing van het EVRM op de onderhavige casus is het feit dat de casus speelt in de jaren 1945-1975, maar de rechtsontwikkeling zich pas in de loop der jaren heeft voltrokken en ten dele na die periode. Het EVRM geldt al sinds 1954, maar de interpretatie heeft zich in de jurisprudentie gedurende een aantal decennia ontwikkeld, ten dele na afloop van de onderzoeksperiode. Dat betekent niet dat de desbetreffende normen voor die tijd nog niet van toepassing waren, maar wel dat de bekendheid ermee aan beperkingen onderhevig was.

Van belang is in dit verband dat ook de rechtspositie van pupillen in de gesloten jeugdzorginrichtingen pas met name sinds het begin van de jaren 1980 is versterkt. Dit heeft te maken met de toegenomen bewustwording van de in internationale mensenrechtenverdragen voorgeschreven waarborgen. Daarnaast zijn sindsdien nieuwe waarborgen ontwikkeld, waarbij voor de onderhavige casus vooral van belang is dat de bijzondere positie van het gedetineerde kind sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw expliciet is erkend in internationale mensenrechtelijke verdragen en standaarden.[237] Waar bijvoorbeeld de vroeger met de ontvankelijkheid van klachten belaste Europese Commissie voor de Rechten van de Mens lange tijd de theorie van de inherente beperkingen (*inherent limitations*) aanvaardde, is deze later door het EHRM verworpen en is daarvoor in de plaats de theorie van de *justified limitations* gekomen. Op basis van de leer van de inherente beperkingen was beperking van grondrechten een wezenskenmerk van rechtmatige vrijheidsbeneming en behoefden deze daarom geen bijzondere rechtvaardiging. Als gevolg hiervan waren ten aanzien van gedetineerden ruimere beperkingen toegelaten dan ten aanzien van vrije burgers. Deze leer werd echter verlaten door het EHRM in de zaak *Golder* in 1975.[238] In deze zaak maakte het EHRM duidelijk dat de overheid elke beperking op grondrechten, dus ook ten aanzien van gedetineerden, daadwerkelijk en concreet dient te legitimeren.

Zo valt ook op dat de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in 1968 nog categorisch de stelling van de hand wees dat art. 4 EVRM enig recht van gevangene zou erkennen op betaling voor verricht werk of op bescherming door middel van sociale zekerheid. Daarbij werd erop gewezen dat art. 4 EVRM weliswaar is ontworpen op basis van voorbereidende projecten voor het latere art. 8 van het VN-Covenant, dat op zijn beurt was opgesteld op basis van de IAO-Conventie van 1930, maar dat in de ontwerpen van de VN en de Raad van Europa vanaf het eerste begin de bepaling van de IAO-conventie dat gevangenen niet ter beschikking zouden mogen worden gesteld van particulieren, bedrijven en verenigingen was weggelaten.[239]

Ook de positieve verplichtingen van de staten om de rechten van het verdrag te bevorderen, zijn pas in een later stadium voor de betreffende bepalingen uitdrukkelijk door het hof aangenomen.

237 Naast de in 1985 door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen *Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (*Beijing Rules*) zijn met name het IVRK uit 1989 en de *Havana Rules* uit 1990 van belang.

238 EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70 (*Golder/UK*).

239 ECieRM 6 april 1968, nos 3134/67, 3172/67 en 3188-3206/67, *Collection* 27, p. 97-116 (*Twenty-One Detained Persons/ Germany*).

4.3 Het Europees Sociaal Handvest

Het Europees Sociaal Handvest (ESH) is in 1961 in het kader van de Raad van Europa vastgesteld. Nederland heeft dit verdrag pas in 1980 geratificeerd, onder meer als gevolg van langdurige discussies over de erkenning van het stakingsrecht.

In het ESH is bepaald dat de verdragsstaten het recht van de werknemer om in zijn levensonderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden daadwerkelijk moeten beschermen. Het recht van vrije arbeidskeuze maakt deel uit van het in art. 1 ESH vastgelegde recht op arbeid,[240] dat ook de verplichting tot het voeren van werkgelegenheidsbeleid, het bieden van kosteloze arbeidsbemiddeling en het bieden van doelmatige beroepskeuzevoorlichting en vakopleiding omvat. In het ESH is verder bepaald dat de verdragsstaten maatregelen moeten treffen om veilige en gezonde arbeidsomstandigheden te bereiken (art. 3 ESH) en het recht op een billijke beloning voor arbeid wettelijk of bij cao moeten vastleggen (art. 4 ESH). Voorts bevat art. 2 de verplichting om billijke arbeidsvoorwaarden te garanderen, onder meer door het regelen van werk- en rusttijden.

Dit verdrag was voor Nederland niet bindend in de onderzochte periode (1945-1975). Wel kan worden vastgesteld dat de hier aan de orde zijnde rechten uit het Verdrag door de Nederlandse regering materieel ook in deze periode wel werden onderschreven.

4.4 Het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel

Vanaf het begin van de 21e eeuw is de bestrijding van mensenhandel een grotere urgentie toegekend in het overheidsbeleid, mede als gevolg van de toegenomen grensoverschrijdende arbeid en de internationalisering van de economie.

In 2005 heeft de Raad van Europa het Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel vastgesteld.[241] Dit bevat onder meer een aantal actieve verplichtingen voor de lidstaten die het verdrag ratificeren. Zo moeten zij slachtoffers van mensenhandel hulp verlenen. Het gaat bijvoorbeeld om het verlenen van sociale en medische bijstand (art. 12), het verschaffen van een tijdelijke verblijfsvergunning (art. 14) en om hulp bij repatriëring (art. 16). Samengevat legt het verdrag verschillende verplichtingen tot het invoeren van wetgeving, het treffen van maatregelen en tot rapportage over mensenhandel op aan de aangesloten staten. Een deel van deze verplichtingen speelde ook in de hiervoor besproken zaak *Rantsev*. In deze zaak werden door het EHRM de positieve verplichtingen die een staat heeft om schending van art. 4 EVRM tegen te gaan met behulp van het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel ingekleurd.

Het verdrag valt buiten de onderzochte periode (1945-1975). De situatie van degenen die waren opgenomen in de instellingen van De Goede Herder laat zich echter wellicht ook als ‘mensenhandel’ kwalificeren, nu een scherpe grenslijn tussen dwangarbeid, mensenhandel en andere vormen van arbeidsuitbuiting soms moeilijk te trekken is. Om die reden wordt dit verdrag hier vermeld als teken dat geleidelijk meer aandacht is ontstaan voor de behoefte aan een actieve rol van de overheid in de bestrijding van vormen van arbeidsuitbuiting.

---

240 In 1979 is de regel in het BW opgenomen dat niet is toegelaten de vordering van de werkgever om de werknemer onder bepaling van een dwangsom of gijzeling tot werk te dwingen, Wet van 14 december 1979, *Stb.* 1979/693. Deze toevoeging hing samen met de ratificatie van het ESH waarin het recht op vrije arbeidskeuze is opgenomen.

241 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005, *Trb.* 2006, 99 en 2010/160.

4.5 De Europese Unie

In de onderzochte periode (1945-1975) werden de voorlopers van de Europese Unie opgericht, maar deze hielden zich aanvankelijk voornamelijk bezig met economisch beleid. Eerst vanaf ongeveer 1990 is het werkterrein verbreed, naar onder meer mensenrechten en sociale rechten in den brede.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Grondrechtenhandvest) dateert van 2000.[242] In 2007 is aan dit document dezelfde juridische waarde toegekend als die van de verdragen die de grondslag vormen van de Europese Unie (art. 6 VEU). In art. 5 EU-Grondrechtenhandvest is, net zoals in het EVRM, bepaald dat niemand in slavernij of dienstbaarheid mag worden gehouden. Daarnaast mag niemand gedwongen worden om dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten. Ten slotte verbiedt dit artikel mensenhandel.

In de onderzochte periode bestond het EU-Grondrechtenhandvest nog niet. Wel bevestigt de opname van het verbod op dwangarbeid in dit handvest dat het hier waarden betreft die de lidstaten van de Europese Unie als belangrijke Europese waarden zien.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het Europese verbod op dwangarbeid geanalyseerd. De meest harde bepaling en de enige die in een groot deel van de onderzochte periode van toepassing was, is die van art. 4 EVRM. Bepalingen in diverse, later tot stand gekomen, andere Europese verdragen en het EU-Grondrechtenhandvest bevestigen echter het belang dat in Europa aan dit verbod wordt gehecht.

Artikel 4 EVRM sluit nauw aan bij de in het vorige hoofdstuk behandelde IAO-Conventies. Uit de rechtspraak van het EHRM valt een onderscheid af te leiden tussen dwangarbeid (waarbij met direct fysiek geweld wordt gedreigd) of verplichte arbeid (waarbij dat niet het geval is). Uitzonderingen worden restrictief uitgelegd en aan tal van voorwaarden getoetst. Behalve aan het gedwongen karakter van de arbeid vindt ook toetsing plaats aan de redelijkheid van de gedwongen arbeid, de eigen keuze van betrokkene en de vraag of op de betrokkene een *excessive burden* komt te liggen. De strekking van het verbod is het voorkomen van excessen en misbruik. Ook de waarborging van andere relevante grondrechten, zoals de bescherming van het privéleven (art. 8 EVRM), zijn in dit verband relevant.

In beginsel is detentie van kinderen ter opvoeding in het EVRM uitgesloten van het verbod van dwangarbeid (art. 5 lid 1 onder d EVRM). Over de vraag of hieronder ook valt de opname in opvoedingsinstellingen op civielrechtelijke grondslag hebben wij geen specifieke jurisprudentie gevonden. In het licht van de jurisprudentie valt in elk geval aan te nemen dat, voor zover deze uitzondering van toepassing kan worden geacht, ook de toepassing hiervan aan de redelijkheid kan worden getoetst.

242 Handvest van 7 december 2000, *Pb. EG* 2000, C 364, laatstelijk gewijzigd op 12 december 2007, C 3030, in werking getreden op 1 december 2009.

De uitleg van het artikel in de jurisprudentie heeft zich gedurende en na de onderzoeksperiode verder ontwikkeld, als gevolg waarvan het bewustzijn van de inhoud van de normen aanvankelijk nog niet voldoende bestond, noch bij de overheid, noch bij particulieren. Ook de aanname van het hof dat op de staat een positieve verplichting rust om schending van het verbod actief tegen te gaan, is van later datum.

5 Nederlandse arbeidswetgeving

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke relevante arbeidsrechtelijke normen in de onderzoeksperiode (1945-1975) van toepassing waren op de werkzaamheden van pupillen bij de instellingen van De Goede Herder. Deze exercitie is met name van belang om een indruk te krijgen welke regels op de arbeid, zoals die werd verricht in de instellingen van De Goede Herder, van toepassing zouden zijn als deze werd verricht op de reguliere arbeidsmarkt. Anders dan bij de twee voorgaande hoofdstukken wordt in dit hoofdstuk daarom reeds direct een vergelijking gemaakt met de werkwijze bij De Goede Herder.

5.2 Arbeidsovereenkomst

Niet geheel duidelijk is op welke juridische grondslag de arbeid bij de instellingen van De Goede Herder werd verricht. Lag hieraan een overeenkomst naar burgerlijk recht ten grondslag?

Uit de informatie die de onderzoekers ter beschikking is gesteld, lijkt het aannemelijk dat er geen schriftelijke overeenkomsten werden gesloten. Dat sluit niet uit dat wel enige overeenkomst naar burgerlijk recht is gesloten, omdat dit ook mondeling of stilzwijgend kan gebeuren. Ligt dit bij de strafrechtelijke plaatsingen minder voor de hand, een dergelijke mogelijkheid zou meer in de rede liggen bij de opnames op grond van civiel recht, zij het weer minder snel bij de opnames op bevel van de kinderrechter als waarbij de ouders voor plaatsing op vrijwillige basis kozen. Bovendien ligt een dergelijke overeenkomst eerder in de rede bij een (vervolg)plaatsing in de zogenoemde Tehuizen voor Werkende Meisjes, dan bij plaatsing in de andere instellingen van De Goede Herder.

Indien in voorkomend geval sprake zou zijn geweest van een overeenkomst, rijst de vraag of die als een arbeidsovereenkomst aangemerkt had kunnen worden.

De instellingen van De Goede Herder sloten zoals gezegd geen schriftelijke arbeidsovereenkomst met de minderjarige vrouwen die bij hen werden opgevangen. De onderzoekers hebben geen aanwijzingen gevonden dat op een of andere wijze werd beoogd de arbeid te beschouwen als verricht in het kader van een arbeidsovereenkomst. Toch is het van belang om te bezien of de werkzaamheden konden worden geacht plaats te vinden op basis van een arbeidsovereenkomst. Een arbeidsovereenkomst behoeft immers niet schriftelijk te worden aangegaan en kan blijken uit de wijze waarop partijen bij een overeenkomst zich tegenover elkaar gedragen.[243] Zo er een arbeidsovereenkomst aan de orde zou zijn, dan zouden bepalingen uit het civielrechtelijke arbeidsrecht op de arbeidsverhouding van toepassing worden.

---

243 Vgl. HR 8 april 1994, *NJ* 1994/705 (*Agfa/Schoolderman*) en HR 14 november 1997, *NJ* 1998/149 (*Groen/Schoevers*).

De wijze waarop werd gewerkt, voldeed wel aan de drie essentiële elementen van de arbeidsovereenkomst.[244] Zo werd er arbeid verricht en gebeurde dit in een verhouding van ondergeschiktheid (gezag) aan de leiding van De Goede Herder. Daarnaast was er, zeker in een aantal gevallen, ook sprake van enige betaling in de vorm van zakgeld. Dit zou als loon kunnen worden gekwalificeerd. Onder loon wordt in dit verband volgens de jurisprudentie verstaan de vergoeding door de werkgever aan de arbeider verschuldigd ter zake van de bedongen arbeid.[245]

De situatie is in sommige opzichten vergelijkbaar met de casus van het arrest *Huize Bethesda/Van der Vlies*. Hier ging het om een vrouw die deel uitmaakte van de geloofsgemeenschap 'Evangelie der Eerste Christengemeente'. In dat kader werkte zij als bejaardenverzorgster in twee door de geloofsgemeenschap opgerichte verpleeginrichtingen voor bejaarden. Zij ontving daar tegenover kost en inwoning en een jaarlijks bedrag aan vakantiegeld en een kerstgratificatie. De kost en inwoning moest worden aangemerkt als een vergoeding door de stichtingen ter zake van door de betrokkene verrichte werkzaamheden en was derhalve als loon te beschouwen.[246]

Minderjarigheid en handelings(on)bekwaamheid

Daarbij verdient vermelding dat minderjarige personen door hun wettelijke vertegenwoordigers moeten worden gemachtigd om de arbeidsovereenkomst aan te gaan. Dat kon echter ook stilzwijgend. Na vier weken feitelijk werkzaam te zijn geweest zonder verzet van de vertegenwoordiger, wordt deze laatste geacht de minderjarige mondeling te hebben gemachtigd.[247]

Daarnaast werd lang aangenomen dat de wettelijke vertegenwoordiger een arbeidsovereenkomst kon sluiten zonder instemming van de minderjarige. Hoewel deze theorie tegenwoordig door de literatuur algemeen wordt verworpen wegens onverenigbaarheid met het persoonlijke karakter van de arbeidsovereenkomst, vond deze in de onderzoeksperiode nog ondersteuning bij verschillende schrijvers.[248] In de praktijk speelde deze kwestie niet dikwijls, en was de verplichting om arbeid te verrichten moeilijk afdwingbaar.[249] Dat ligt anders in situaties waarin bij instellingen zoals van De Goede Herder, waarin minderjarigen gedwongen werden opgenomen, arbeidsovereenkomsten met betrekking tot het werken bij derden gesloten zouden zijn door de wettelijke vertegenwoordiger.

Tijdens de tweede helft van het onderzochte tijdvak kwam de vraag op naar een verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar. "Deze maatschappelijke ontwikkeling heeft zich in de tweede helft van de zestiger jaren in steeds duidelijker vormen gemanifesteerd", aldus de Commissie-Wiarda in haar rapport uit 1971, waarin gepleit werd voor een verlaging van de meerderjarigheidsgrens naar 18 jaar.[250]

De beperking van handelingsbekwaamheid van minderjarigen wordt tegenwoordig in verband gebracht met art. 5 IVRK. Deze bepaling richt zich vooral op de rol van de ouders, die het recht hebben zelf richting te geven aan de opvoeding van hun kinderen. Zij dienen daarbij rekening te houden met de toenemende capaciteiten (*evolving capacities*) van het kind. Het kind wordt hierbij

244 Destijds geregeld in art. 1637*a* BW.
245 HR 18 december 1953, *NJ* 1954/242.
246 HR 12 oktober 2001, *NJ* 2001/635 (*Huize Bethesda/Van der Vlies*).
247 Art. 1637*h* BW.
248 Bijv. A.N. Molenaar, *Arbeidsrecht, Tweede deel A, Het geldende recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1957, p. 48.
249 L.J.M. de Leede, 'Arbeidsoveeenkomst', in: P.W. Kamphuizen, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de Beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Bijzondere Overeenkomsten, Deel III*, Vierde Druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1977, p. 114.
250 J. Wiarda, *Rapport van de Commissie voor de herziening van het kinderbeschermingsrecht (commissie Wiarda)*, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1971, p. 65. Zie ook M. Rood-de Boer, 'Dient de wettelijke regeling omtrent de meerderjarigheid te worden gewijzigd?', *Preadvies NJV* 1970, p. 16.

beschouwd als zelfstandig rechtssubject. De bepaling ziet vooral op de ruimte die gezaghebbenden de minderjarige in het kader van hun verantwoordelijkheid als opvoeders horen te geven in het kader van zijn ontwikkeling tot volwassene. Doch dit verdrag valt buiten de onderzoeksperiode.

Hoe dit ook zij, het aannemen van een arbeidsovereenkomst is eventueel van belang voor het van toepassing zijn van rechten voor werknemers op grond van diverse arbeidsrechtelijke wetten. De toekenning van dergelijke rechten in de praktijk is tevens van belang voor een beoordeling van de vrijheid waarin de betrokken arbeid tot stand kwam.

Aangenomen moet verder worden dat voor de betrokken minderjarigen, werkzaam bij en/of via De Goede Herder (via een tehuis voor werkende meisjes), geen premies werden geïnd voor de sociale werknemersverzekeringen. Dit betekent dat hun arbeid door de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen niet werd beschouwd als arbeid die werd verricht op basis van een arbeidsovereenkomst. Het betekent echter ook dat hun arbeid niet verzekerd was, bijvoorbeeld voor het risico van ongevallen op het werk.

In 2019 heeft de Hoge Raad de vraag beantwoord of de inrichtingsvrijheid van een kerkgenootschap het mogelijk maakt af te wijken van dwingend arbeidsrecht. De Hoge Raad oordeelde dat dit mogelijk was ten aanzien van een predikant. Dit arrest heeft betrekking op geestelijk ambtsdragers en gaat om onmiskenbare afwijkingen van dwingend recht in een kerkelijk statuut. Daarnaast geldt de mogelijkheid niet voor 'bijzonder dwingend recht' dat fundamentele belangen beschermt.[251] De criteria van het arrest lijken geen van drieën in de onderhavige casus van toepassing.

Het bovenstaande brengt mee dat niet in alle gevallen valt uit te sluiten dat de arbeid van de meisjes in de internaten van De Goede Herder moest worden geacht te zijn verricht op basis van een arbeidsovereenkomst, ook al ontbrak waarschijnlijk bij beide partijen het besef van die mogelijkheid.

5.3 Arbeidstijden

In de periode 1945-1975 werden de arbeidstijden gereguleerd door de Arbeidswet 1919.[252]

De Arbeidswet 1919 was van toepassing op alle arbeid in ondernemingen, voor zover deze niet uitdrukkelijk waren uitgezonderd (art. 1). De werkingssfeer werd derhalve concreet bepaald door de vraag welke ondernemingen, welke arbeiders en welke werkzaamheden werden uitgesloten.

Met onderneming doelde de wet op een zaak die men opzet of drijft om geldelijk voordeel te behalen.[253] Met een onderneming waren bovendien gelijkgesteld kinderbeschermingsinrichtingen, al lijkt die toevoeging vooral het oog te hebben gehad op het aldaar werkzame personeel. Tot de arbeiders op wie de wet zich richtte, behoorden allen die arbeid in de onderneming verrichtten, ook als er geen arbeidsovereenkomst met de onderneming was.[254]

Tot arbeid rekende de wet alle werkzaamheden in een onderneming, mits ter naleving van een overeenkomst. Onder arbeid verstond de wet mede alle werkzaamheden die door een kind voor het eindigen van de leerplicht buiten een onderneming worden verricht, mits zij verband houden

251 HR 4 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1531 (*NGK Hattem*).
252 Wet van 1 november 1919, *Stb.* 624.
253 HR 15 juni 1914, *NJ* 1914, p. 1005.
254 HR 16 oktober 1922, *NJ* 1922, p. 1307; HR 19 maart 1923, *NJ* 1923, p. 815.

met de naleving van een overeenkomst.[255] Onder het laatste valt overigens ook de naleving van een overeenkomst door een ander aangegaan. Tot 'werkzaamheden' behoorden alle verrichtingen die enige inspanning van lichaam of geest vorderen.[256]

De regeling van werktijden was geregeld per categorie onderneming[257] en nader geregeld in zogeheten werktijdenbesluiten. De werktijdenbesluiten regelden onder meer (a) de maximum arbeidsduur, (b) het verbod van nachtarbeid, (c) het verbod van arbeid op zondag, (d) de vrije zaterdagmiddag en (e) de rusttijden.

De werkzaamheden die werden verricht in de huizen van De Goede Herder bestonden grotendeels in wassen, naaien en schoonmaken. Deze activiteiten zouden kunnen vallen onder het Werktijdenbesluit Fabrieken en werkplaatsen.[258] Aangezien geen sprake was van nachtarbeid en arbeid op zondag, zijn met name de regels bedoeld onder (a) en (e) van belang. Er werd volgens de aan de onderzoekers ter beschikking staande informatie geen nachtarbeid verricht en geen (of nauwelijks) arbeid op zondag of op zaterdagmiddag.

De maximale arbeidsdag in fabrieken was 8,5 uur per dag en 48 uur per week. De arbeidsduur op zaterdag bedroeg maximaal 5,5 uur.

Daarbij bevatte de wet bijzondere regels voor jeugdige personen, onder wie arbeiders werden verstaan beneden de leeftijd van 18 jaar.

De werkwijze zoals die op dit punt werd toegepast in de instellingen van De Goede Herder, komt in grote lijnen naar voren in de verslagen van de betrokken vrouwen. De in die verslagen vermelde werktijden lijken in grote lijnen te passen binnen de toen geldende wettelijke regeling van de arbeidstijden, maar wel valt op dat het erop lijkt dat de toegestane werktijden maximaal werden benut. Er werd ook melding gemaakt van vormen van overwerk indien werkzaamheden moesten worden afgemaakt, die de maximaal toegestane werktijden overschreed.

5.4 Kinderarbeid

De Arbeidswet 1919 regelde ook het verbod van kinderarbeid (art. 9). Een kind mocht geen arbeid verrichten voordat de leerplicht was beëindigd of de leeftijd van 15 jaar was bereikt.

Kinderarbeid was vrijwel volledig verboden. Onder kinderen werden in deze wet personen verstaan, die:

- nog volledig leerplichtig zijn;
- daarvan zijn vrijgesteld;
- beneden de leerplichtige leeftijd zijn; of
- beneden de 16 jaar zijn en in het buitenland wonen.

---

255 Art. 1, lid 4 (na 1960 lid 5) AW 1919. Dit artikel is ingevoegd bij Wet van 9 mei 1935, *Stb.* 243, teneinde bekrachtiging mogelijk te maken van IAO-Verdrag nr. 33 betreffende de leeftijd van toelating van kinderen tot het verrichten van niet-industriële werkzaamheden.

256 HR 31 oktober 1910, geciteerd in: Nederlandse Staatswetten, Editie Schuurman & Jordens, *Arbeidswet 1919,* Zwolle 1980, 14e druk, p. 20.

257 Aparte regelingen bestonden voor fabrieken en werkplaatsen, winkels, kantoren, koffiehuis- en hotelpersoneel (vanaf 1949), pakhuizen (vanaf 1954), verpleging (vanaf 1957), bioscopen, zweminrichtingen en restgroepen (alle vanaf 1958) en apotheken (vanaf 1964).

258 Besluit van 8 september 1936, *Stb.* 862.

Uitzonderingen waren beperkt tot lichte arbeid vanaf 15 jaar tijdens de schoolvakantie en hulparbeid in landbouw of winkels aan het woonhuis vanaf 13 jaar en op basis van beperkt toegelaten vergunningen van de Arbeidsinspectie. In 1955 werd ook een arbeidsverbod ingevoerd voor 14-jarige meisjes.[259]

De regeling van kinderarbeid voldeed ook aan de reeds genoemde relevante IAO-Conventies nrs. 5 en 33.

Voor de meisjes die werden opgevangen door de instellingen van De Goede Herder geldt derhalve dat zij in elk geval tot het einde van hun leerplicht geen arbeid mochten verrichten en tussen 15 en 16 jaar lichte arbeid.

Uit de stukken van De Goede Herder blijkt dat het beleid was om pupillen op te nemen boven de leerplichtige leeftijd. Uit de beantwoorde vragenlijsten valt de periode waarin werd gewerkt en ook de leeftijd van de betreffende respondenten veelal wel te destilleren. Het beeld dat daaruit naar voren komt, is dat de wettelijke regels voor kinderarbeid in beginsel wel werden nageleefd, zij het dat niet altijd duidelijk is hoe strikt dit gebeurde.

5.5 Leerplicht en onderwijs

Formeel gold sinds 1921 volgens de Leerplichtwet een zevenjarige leerplicht.[260] Aangezien de leerplicht aanving op 6-jarige leeftijd, duurde deze dus tot het 13e jaar. In 1942 werd door de bezetter reeds een 8-jarige leerplicht ingevoerd, welk besluit na de oorlog door de Nederlandse wetgever is gehandhaafd.[261] Daarnaast eindigde de leerplicht bij het bereiken van de leeftijd van 14 jaar, wanneer het kind op dat tijdstip het 6e leerjaar van de lagere school niet had bereikt en in de overige gevallen bij het bereiken van de 15-jarige leeftijd. In 1969 werd de leerplicht verlengd naar negen jaar en in 1975 naar tien jaar.

Voor de meisjes die werden opgevangen door de instellingen van De Goede Herder geldt derhalve dat zij in elk geval tot het einde van hun leerplicht onderwijs zouden moeten ontvangen.

De vragenlijsten die zijn ingevuld door de vrouwen die hebben gewerkt in de instellingen van De Goede Herder suggereren dat onderwijs niet of op individuele basis en gewoonlijk slechts in beperkte omvang werd aangeboden. Gelet op de tevens aangegeven werktijden, kan men zich afvragen of aan de leerplicht voldoende recht werd gedaan.

Datzelfde geldt voor de op het doel van de plaatsing in een tehuis te baseren verwachting dat onderwijs werd aangeboden, gericht op het na verkregen meerderjarigheid zelfstandig kunnen functioneren in de maatschappij (zie ook de bepalingen daaromtrent in de Kinderbeginselenwetgeving en uitvoeringsbesluiten, zoals besproken in paragraaf 2.3).

259 Art. 9 Arbeidswet 1919, zoals gewijzigd door de wet van 6 augustus 1954, *Stb.* 388; in werking getreden op 1 juli 1955, Besluit van 10 december 1954, *Stb.* 572.
260 Wet van 15 oktober 1921, *Stb.* 1131.
261 Besluit Bezettingsmaatregelen van 17 september 1944, *Stb.* E 93, lijst C en wet van 4 augustus 1947, *Stb.* H 288.

5.6 Arbeidsomstandigheden

De veiligheid van arbeiders werd in de periode 1945-1975 geregeld door de Veiligheidswet 1934.[262] Deze wet en het daarop gebaseerde Veiligheidsbesluit voor fabrieken en werkplaatsen van 1938 bevatten gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de inrichting van fabrieken en werkplaatsen en ter beveiliging tegen de gevaren die uit het werken zelf in de fabrieken kunnen voortvloeien.

In geval van bedrijfsongevallen voorzag de Ongevallenwet in uitkering. De mogelijkheid van schadevorderingen naar burgerlijk recht was in die gevallen uitgesloten.

De veiligheidsvoorschriften hadden een sterk technisch karakter, primair gericht op de veiligheid van machines en in tweede instantie op de beschikbaarstelling van persoonlijke beschermingsmiddelen. Gezien de uit de ingevulde vragenlijsten blijkende ervaringen van de betrokkenen met de activiteiten die plaatsvonden in de instellingen van De Goede Herder lijkt deze wetgeving weinig relevant. In enkele verslagen worden echter opmerkingen gemaakt over de arbeidsomstandigheden waaronder de veiligheid van machines of andere werktuigen.

Voor zover de arbeidsverhouding kon worden geacht te hebben plaatsgevonden op basis van een arbeidsovereenkomst, diende de werkgever inwonende arbeiders de gelegenheid te geven hun godsdienstige plichten te vervullen en ontspanning van de arbeid te genieten, op de wijze bij overeenkomst, of bij gebreke daarvan, door het plaatselijk gebruik bepaald.[263] Aan de mogelijkheid godsdienstige plichten te vervullen, werd (ruimschoots) voldaan, hoogstens kan men twijfelen of het omgekeerde (het niet-deelnemen aan godsdienstige activiteiten) ook tot de mogelijkheden behoorde. Over de (aard van de) ontspanning na arbeid, wordt vermeld dat die niet erg vrij mocht worden ingevuld (zie par. 2.5).

Bij ziekte diende in het geval van een arbeidsovereenkomst zes weken gezorgd te worden voor behoorlijke verpleging en geneeskundige behandeling.[264] Uit de ingevulde vragenlijsten (zie par. 2.4) komt naar voren dat in de instellingen van De Goede Herder zo nodig werd voorzien in medische hulp, zij het dat de kwaliteit daarvan soms tekort schoot.

5.7 Beloning

Een wettelijke regeling van het minimumloon kwam eerst in 1968 tot stand.[265] Aanvankelijk gold de wet alleen voor volwassenen vanaf 23 jaar. Pas in 1974 is een regeling van minimumjeugdloon ingevoerd.[266] Als gevolg hiervan is deze wetgeving voor de onderzochte periode voor de betrokken meisjes die werkten bij de instellingen van De Goede Herder nauwelijks relevant.

Wel waren uiteraard cao's van toepassing in de onderzochte periode. Voor zover het ging om bedrijfstakcao's konden deze ook algemeen verbindend zijn verklaard en derhalve ook van toepassing zijn op werkgevers die niet waren aangesloten bij een werkgeversvereniging. Voor de beantwoording van de vraag of er cao's van toepassing waren voor bijvoorbeeld werk in wasserijen of

262 Wet van 2 juli 1934, *Stb.* 352.
263 Art. 1638*v* BW.
264 Art. 1638*ij* BW.
265 Wet van 27 november 1968, *Stb.* 657.
266 KB van 27 november 1973, *Stb.* 566.

naai- of schoonmaakwerk, zouden cao's uit die tijd op de bepalingen over de werkingssfeer moeten worden onderzocht.

In de door De Goede Herder ter beschikking gestelde stukken, hebben de onderzoekers geen regeling van beloning voor verrichte arbeid aangetroffen. Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat, voor zover hiervan sprake was, de beloning zeer gering van omvang was en min of meer werd gezien als 'zakgeld'. Verder valt uit de ingevulde vragenlijsten op te maken dat in een beperkt aantal gevallen een deel van de beloning gespaard en bij vertrek uitgekeerd werd. Verder rijst een beeld op dat bij de uitkering van de toch al (zeer) magere beloning, een grote willekeur aan de orde was. De beloning werd niet als een recht ervaren. Over bestaan en de hoogte van de beloning werd geen (duidelijke) informatie verschaft, laat staan gediscussieerd en de betaling ervan was niet zeker. Voor zover het de bedoeling was dat het loon werd betaald in de vorm van kost en inwoning, is dit in beginsel een wettelijk toegestane loonvorm. Wel eiste de arbeidsrechtelijke norm dat dit overeenkomstig de vereisten van gezondheid en goede zeden, volgens plaatselijk gebruik moest worden voldaan.[267]

Voor zover het loon werd betaald in de vorm van geld, werd volgens veel respondenten (een groot deel daarvan) in de praktijk weer ingehouden bij wijze van sanctie voor overtreding van regels.

Daarbij verdient aandacht dat het Burgerlijk Wetboek, voor zover het gaat om loon in het kader van de arbeidsovereenkomst, voorwaarden stelde aan het heffen van boetes,[268] waaraan waarschijnlijk in deze gevallen niet werd voldaan. Bij het beëindigen van de dienstbetrekking diende de werkgever naar arbeidsrechtelijke maatstaven op verzoek een getuigschrift te verstrekken.[269] Hiervan wordt geen melding gemaakt in de vragenlijsten.

5.8 Goed werkgeverschap

Het Burgerlijk Wetboek bevat de verplichting van de werkgever zich als goed werkgever te gedragen. De norm luidde destijds aldus, dat de werkgever in het algemeen verplicht is al datgene te doen en na te laten, wat een goed werkgever in gelijke omstandigheden behoort te doen en na te laten.[270]

Dit artikel was wellicht het belangrijkste artikel in de periode 1945-1975 dat betrekking kon hebben op de wijze van bejegening van arbeiders door hun werkgever. Voor het geval een arbeidsovereenkomst ontbrak, zou een beroep moeten worden gedaan op de verplichting zich te gedragen zoals het in het maatschappelijk verkeer betaamt, een norm die in de jurisprudentie is ontwikkeld op basis van het leerstuk van de onrechtmatige daad.[271]

In de periode 1945-1975 werd in het algemeen nog weinig op basis van deze beide mogelijkheden geprocedeerd in arbeidszaken. Zij bevatten evenwel de grondslag voor aanspraken op een correcte behandeling door de 'werkgever'. Kwesties als de wijze waarop gezag werd uitgeoefend door de leidinggevenden bij de arbeid, oplegging van sancties en de wijze waarop het werk moest worden uitgevoerd, konden aan deze norm worden getoetst.

267 Art. 1638*t* BW.
268 Art. 1637*u* BW.
269 Art. 1638*aa* BW.
270 Art. 1638*z* BW.
271 Art. 1401 BW en HR 31 januari 1919 (*Lindenbaum/Cohen*).

Nog daargelaten de internationale normen waarmee het ‘goed werkgeverschap’ bij De Goede Herder nader kan worden ingevuld, zou als maatstaf voor ‘goed werkgeverschap’ kunnen gelden dat de congregatie al datgene had moeten doen of nalaten, wat (niet) strookte met de uitvoeringsbesluiten in het kader van de Beginselenwet 1905 en 1965. In dat verband moesten de instellingen van De Goede Herder waarborgen dat de “op te dragen arbeid” aan iedere pupil, “passende arbeid” was, “evenredig aan de krachten” van de pupil. Tevens werden de instellingen geacht “daarvoor geschikte” pupillen op te leiden voor een bij hun aard en aanleg passend beroep. Vanaf 1965 gold daarbij dat als eerste voor “iedere pupil, zoveel mogelijk, overeenkomstig haar aanleg en ambitie, na de leerplichtige leeftijd een beroepsopleiding dan wel voorgezet onderwijs” verzorgd had moeten worden. Pas in tweede instantie had arbeid kunnen worden opgedragen, voor zover “dienstbaar aan haar vorming en evenredig aan haar krachten”.

5.9 Conclusie

Hoewel alles erop duidt dat het niet de bedoeling was van De Goede Herder om arbeidsovereenkomsten te sluiten met de pupillen, was de arbeid die in de tehuizen werd verricht in veel gevallen naar haar aard wel te vergelijken met reguliere arbeid die in de onderzochte periode op basis van arbeidsovereenkomsten placht te worden verricht.

Bij globale vergelijking met de destijds ten aanzien van reguliere arbeidsovereenkomsten geldende arbeidsnormen, valt op dat er in de ingevulde vragenlijsten nauwelijks sprake was van een serieuze beloning. Bovendien werd wat nog wel aan beloning werd toegekend nauwelijks als een recht gezien. Het speelde een rol in het op disciplinering gerichte beleid, door het veelvuldig inhouden van de beloning bij wijze van straf. Die inhoudingen werden dikwijls als willekeurig ervaren. Ten aanzien van de arbeidstijden werden de normen maximaal opgerekt en soms overschreden.

Uit de verslagen komt het beeld naar voren dat de arbeid meer op productie en disciplinering was gericht dan op het voorbereiden op een zelfstandige rol in de maatschappij. Onderwijs speelde volgens die verslagen een ondergeschikte rol. Het is uiteraard niet uitgesloten dat het beeld is vertekend doordat de verslagen slechts een deel van de doelgroep betreffen, maar dat dit beeld zo consistent wordt opgeroepen door degenen die wel aan de enquête hebben deelgenomen, maakt het een ernstige kwestie.

6 Toezicht en (ontbrekende) rechtsbescherming

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van ons onderzoek naar de (mogelijke) toezichthoudende verantwoordelijkheid van de overheid (inbegrepen de katholieke zuil) bij verplichte arbeid in particuliere jeugdzorginstellingen zoals van De Goede Herder. In een aantal deelstudies van het *Rapport Commissie-De Winter* is de organisatie van intern en extern toezicht op het functioneren van de verschillende voorzieningen van jeugdzorg aan de orde geweest. Daaruit is het volgende totaalbeeld naar voren gekomen:

> "Een uitgebreide wet- en regelgeving die het kind beschermde, [kwam] pas in de jaren '90 van de grond. De professionalisering van de jeugdzorg zette eveneens pas in de jaren '90 door. Het interne toezicht op de kinderen in instellingen en pleeggezinnen heeft grote manco's gekend. Het externe toezicht door Inspecties was in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog marginaal. De verantwoordelijkheid lag vooral bij de particuliere instellingen. De toezichthoudende rol van de overheid werd in de jaren '70 groter, maar bleef in de praktijk vooral op afstand. Uit het gegevensmateriaal dat de commissie ter beschikking stond, kwam naar voren dat de overheid – uitgezonderd grote calamiteiten – vanaf 1945 nauwelijks op signalen van geweld heeft gereageerd. De pupillen zwegen doorgaans. Er werd niet ingegrepen en zij konden of durfden niets te zeggen tegen anderen."[272]

Zowel de particuliere instellingen als de overheid hebben het externe toezicht decennialang stiefmoederlijk bedeeld en tot eind jaren 70 was het externe toezicht vooral ook onduidelijk en gefragmenteerd en te weinig kindgericht.[273] De kans dat de conclusie ten aanzien van het daadwerkelijk verrichte externe toezicht op verplichte arbeid een andere is dan ten aanzien van geweld, is niet groot. Toch is het belangrijk om in het kader van wet- en regelgeving van kracht in het tijdvak 1945-1975, nog eens de (mogelijke) toezichthoudende rollen van de overheid en/of de katholieke zuil na te lopen, aangezien het juridische kader voor gedwongen en verplichte arbeid beter uitgewerkt was en is, dan met betrekking tot geweld. Uit de in hoofdstuk 3 en 4 behandelde internationaal- en Europeesrechtelijke normen die (deels) van toepassing waren voor Nederland tijdens het beoordeelde tijdvak, volgt immers dat, in geval van een (eventueel geldende) uitzondering op het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid, dat werk moet worden verricht onder het toezicht en de controle van een *publieke* dienst. De reden hierachter is dat de arbeidsvoorwaarden niet anders bepaald kunnen worden dan door de publieke autoriteiten in een situatie waar de arbeiders

272 *Eindrapport Commissie-De Winter 2019, a.w.,* p. 85.
273 Idem, p. 88.

niet dezelfde rechten als vrije werknemers genieten.[274] Verder was Nederland op grond van de internationale en Europese normen verplicht om (door middel van toezicht) na te gaan of het opleggen van werkzaamheden niet onredelijk is, gelet onder meer op aard en omvang van de arbeid en op het met de arbeidsplicht gediende doel.[275] Op basis van de overigens pas na het onderzochte tijdvak sterker ingevulde 'positieve verplichting' van Nederland zouden in dit verband wellicht ook meer activerende, preventieve maatregelen verwacht mogen worden.[276]

Of, en zo ja, in hoeverre de overheid en/of relevante katholieke instituties een toezichthoudende dan wel actieve preventieve rol hadden moeten nemen bij het verrichten van passende arbeid in instellingen (zoals) van De Goede Herder, wordt beantwoord in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk worden bouwstenen voor deze analyse aangeleverd, door de (mogelijke) toezichthoudende rollen van betrokken ministeries (par. 6.2, 6.4 en 6.5) en de katholieke zuil (par. 6.3) te analyseren met betrekking tot het leefklimaat, (her)opvoeding, het onderwijs en verplichte arbeid in instellingen zoals van De Goede Herder. Ook wordt bezien of pupillen in het onderzochte tijdvak zelf mogelijkheden hadden om te klagen over de gang van zaken in de instelling en de manier waarop zij behandeld werden (par. 6.6).

Waar opportuun, wordt ook de relevante context meegenomen, voor zover deze (discussies over) de toenmalige verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van verplichte arbeid in het kader van de jeugdzorg verheldert. In dit verband is van belang dat Nederland in de jaren 50 naast afgesloten gestichten, al dan niet met paviljoensystemen, tehuizen met beperkte vrijheid en tehuizen voor werkende jongens en meisjes, ook nog nauw verwante inrichtingen van overheidswege kende. Enerzijds strengere varianten, zoals de rijksopvoedingsgestichten (ROG's) (zie hierover reeds par. 2.3), anderzijds initiatieven voor de 'sociaal labiele jeugd' op basis van vrijwilligheid, zoals zogenoemde VBS-kampen en -internaten (Vorming Buiten Schoolverband) en tehuizen voor werkende meisjes, gefinancierd door het ministerie van Onderwijs (OK&W) (zie hieronder in par. 6.5).

6.2 Rol van het ministerie van Justitie[277]

Inspectie en toezicht vanuit het ministerie van Justitie bestonden sinds de start van de wettelijk geregelde kinderbescherming. Maar de vorm ervan bleef lange tijd, in de woorden van Mulock Houwer, "chaotisch".[278] En de invloed van de rijksoverheid bleef lange tijd beperkt. Dat het ook anders kon, blijkt uit de manier waarop de inspectie van het onderwijs was geregeld. Sinds 1806 bestond er rijksschooltoezicht op álle scholen en inspecteerden schoolopzieners vanwege de staat het onderwijs. Wel bestonden in het onderwijs ook andere vormen van toezicht, zoals bisschoppelijk toezicht en protestants-christelijk toezicht. Maar dat liet onverlet dat de komst van (ook) een rijksinspecteur op zowel de openbare als de bijzondere school sinds jaar en dag een vanzelfspre-

274 De (voor)vraag is bovendien of de pupillen van De Goede Herder onder de reikwijdte van deze uitzondering vallen. In IAO-Conventie nr. 29 wordt gesproken over: '*veroordeelde* gevangenen'. Tot die doelgroep behoorden alleen de zogenoemde 'regeringskinderen', zo blijkt uit de analyse in par. 3.3.

275 Zie de bespreking van art. 4 lid 2 EVRM hierboven in par. 4.2. Werk dat schadelijk is voor personen onder de leeftijd van 18 jaar verdraagt zich bovendien niet met IAO-Conventie nr. 29 (zie par. 3.3).

276 De al in het onderzochte tijdvak genomen maatregelen bestaande uit het verlengen van de leerplicht en het stapsgewijs verruimen van de subsidie kunnen op dit vlak als invulling van de positieve verplichting van de overheid gelden.

277 Deze paragraaf is deels ontleend aan het *Rapport Commissie-Samson, a.w.* 2012, thema 4: toezicht en inspectie, vanaf p. 271.

278 D. Mullock Houwer 1947, 143, aangehaald door *Rapport Commissie-Samson, a.w.* 2012, thema 4, p. 271.

kendheid was.[279] Een rijksinspectie voor de gehele jeugdzorg kwam er echter pas in 1989 (zie ook par. 6.6 hieronder).

De kinderwetten

Belangrijk was in dit verband het startpunt van de kinderbescherming: de Kinderwetten die hierboven in paragraaf 2.3 zijn behandeld. Confessionelen stemden er in 1901 in het parlement mee in, mede omdat de uitvoering werd gedelegeerd aan particulieren en dus in verzuilde handen bleef. Ondanks andersluidende adviezen, koos de overheid er in de eerste drie naoorlogse decennia voor om het toezicht voor het grootste deel te laten bij het particulier initiatief.[280] De zorg voor 'verwaarloosde en ontspoorde kinderen' was dus gebaseerd op een samenwerking tussen de overheid en het particulier initiatief, door middel van subsidieverstrekking ten behoeve van de zorg voor deze kinderen.

Extern toezicht

Het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies was, tot de opheffing in 1955, de belangrijkste toezichthouder. Het oefende algemeen toezicht uit op de rijks- en particuliere gestichten, was verantwoordelijk voor plaatsing en terugneming van 'regeringskinderen' in particuliere inrichtingen en voor de toekenning van subsidies ten behoeve van regerings- of voogdijkinderen. Daarbij hoorde ook het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden. Het college bezocht tehuizen en steekproefsgewijs ook pleeggezinnen.[281]

Daarnaast was er de Rijksinspectie. Omdat de verantwoordelijkheid voor 'regeringskinderen' rechtstreeks bij het ministerie van Justitie berustte, kon de Rijksinspectie voor deze kinderen "direct ingrijpen in de verzorging en opvoeding", ook voor zover zij in particuliere instellingen waren geplaatst. Wat betreft de voogdijpupillen in deze instellingen, mocht de Rijksinspectie bij pedagogische tekortkomingen echter hoogstens aandringen op verbetering. Het toezicht van de Rijksinspectie stelde in praktijk niet veel voor, omdat de dienst onderbezet en overbelast was: "De Rijksinspectie viel onder de 7e Afdeling van het Ministerie van Justitie en bestond uit één inspecteur en twee adjunct-inspecteurs. Deze waren verantwoordelijk voor zevenduizend kinderen in gestichten en voor vijfduizend pleeggezinnen, zowel voogdijkinderen als regeringskinderen. Hiermee is het probleem van de Rijksinspectie meteen helder: op zulke aantallen was een bezetting met drie personen niet berekend."[282]

De Voogdijraad (later Raad voor de Kinderbescherming) en de officier van justitie waren ook betrokken bij het toezicht. Zij moesten worden ingelicht over plaatsingen in tehuizen of in pleeggezinnen van kinderen binnen hun arrondissement en "konden deze kinderen bezoeken wanneer men dat noodzakelijk vond. (…) Omdat het bovengenoemde College van Toezicht vooral naar de

279 Dodde 2001, aangehaald in het *Rapport Commissie-Samson, a.w.* 2012, p. 271.

280 N. Bakker, *a.w.* in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 312. Wel werden bij de herziening van de Burgerlijke Kinderwet van 1947 scherpere kwaliteitseisen aan de voogdij-instellingen gesteld, waarbij het kind uit de instelling kon worden teruggehaald als er aan die eisen niet werd voldaan. Vooral de 'Pleegkinderenwet' van 1953 (*Stb*. 1951/595) verbeterde echter de controlemogelijkheden van de ouders op hun kinderen in pleeggezinnen.

281 *Rapport Commissie-Samson, a.w.* 2012, *Deelstudies,* p. 273-74 en p. 290 e.v. En zie ook par. 2.3 van de onderhavige studie over de vooroorlogse inspectieactiviteiten van het College bij de Goede Herder in Almelo.

282 Idem p. 273. En op p. 281 wordt vermeld dat: "Niet alleen Mulock Houwer vlak na de Tweede Wereldoorlog, ook het ministerie van Justitie vanaf begin jaren zestig in haar evaluaties in het Verslag Directie Kinderbescherming [benadrukte] dat het toezicht alleen al door gebrek aan menskracht tekortschoot." Verwezen wordt naar een Verslag Directie Kinderbescherming, ministerie van Justitie 1961, p. 57.

subsidie-eisen keek, de Rijksinspectie onderbezet en overbelast was en de officier van justitie vrijwel nooit op bezoek kwam, was de Voogdijraad vaak de enige vanuit de wet geregelde inspecterende instantie."[283] In de *Bronstudie* van De Goede Herder wordt een bezoek in 1947 door de 'ambtenaar voor de kinderwetten'[284] vermeld.[285]

Gerichte externe controle en inspectie van het leefklimaat, van het welzijn van de pupillen en van de daadwerkelijke werkwijze in de particuliere inrichtingen ontbrak dus. Het externe toezicht rapporteerde vooral over 'de buitenkant' van de instellingen, dus over de capaciteit, de indeling van de ruimtes, de staat van het onderhoud, de veiligheid en het sanitair. In zo'n rapport werd verder aandacht besteed aan de sfeer en het interieur van de instelling, de bestuurssamenstelling, de directie, het huishoudelijk en het stafpersoneel. De inspecteurs rapporteerden over de bezettingsgraad van het tehuis, de leeftijd van de kinderen, de groeps- en kamerverdeling en de scholing, alsmede de frequentie van het contact dat de kinderen hadden met hun ouders.

Intern toezicht

Wat betreft het kader voor intern toezicht werd, in vergelijking met het regime in de justitiële jeugdinrichtingen (ROG's), de uitvoering in de residentiële instellingen veel meer overgelaten aan de instellingen zelf om dit (al dan niet) te regelen in huisregels, werkinstructies en protocollen. De gestelde normen op het vlak van arbeid waren niet volledig dwingend geformuleerd en bevatten nogal wat open normen (zie par. 2.3). Er bestonden lange tijd geen eenduidige kwaliteitsstandaarden, ook niet over basale zaken als medisch-hygiënische verzorging. De particuliere inrichtingen konden dus in praktijk in belangrijke mate een "eigen pedagogische koers" varen, aldus Delicat.[286] Dit blijkt ook uit de verschillen qua dagbesteding en leefklimaat tussen De Goede Herder en andere particuliere instellingen die in de sectorstudie van de residentiële jeugdzorg door de Commissie-De Winter onder de loep werden genomen (voor een voorbeeld wat betreft onderwijs en arbeid, zie par. 2.4).

Sturing via subsidie

Qua subsidievoorwaarden heeft het ministerie van Justitie in het tijdvak 1945-1975 vooral gestuurd op financiële verantwoording. Wel namen op dit vlak de vereisten in de loop der jaren toe, zoals op het gebied van de in hoofdstuk 2 aangehaalde salariëringsnormen. De vraag is wat in dat verband werd gevraagd qua rapportage over verdiende middelen met de inzet van arbeid van pupillen. De conclusie in de *Bronstudie* van De Goede Herder was dat de geanalyseerde jaarrekening uit 1966 van het tehuis in Almelo moeilijk bleek te doorgronden.[287]

Er was in de eerste 25 jaar van de onderzoeksperiode die centraal staat in deze studie, namelijk van 1945 tot 1970, sprake van (kritiek op) tekortschietende subsidie. Van der Lans haalt in dit verband een krantenartikel uit 1947 aan: "Ook de steun van regeringszijde staat in geen verhouding tot wat werkelijk nodig is. Thans bedraagt het subsidie ƒ 1,10 per dag voor kinderen tot 14 jaar en ƒ 1,50 voor kinderen tot 19 jaar. Wel heeft de regering besloten deze subsidies langzaam te

283 Idem, p. 275.
284 In rechtspositionele zin waren dit geen ambtenaren maar medewerkers van voogdijraden.
285 *Bronstudie*, p. 34, noot 238, verwijst naar ADGH, inv.nr. 38, toespraak bij het bezoek van de heer Klink, ambtenaar voor de Kinderwetten, arrondissement 's-Gravenhage, 1947.
286 Delicat (diss. Nijmegen*), a.w.* 2001.
287 *Bronstudie*, p. 138-140, p. 24-26.

verhogen, doch het streven blijft ze op te voeren tot resp. ƒ 2,50 en ƒ 3,50."[288] De overheidsuitgaven voor de kinderbescherming verdubbelden tussen 1948 en 1954. De kritiek op de wel erg sobere subsidiecriteria voor de residentiële zorg hield echter aan. Zo werd in het *Rapport-Koekebakker*[289] uit 1958 opgemerkt dat kwaliteit niet mogelijk was voor een koopje (zie ook hieronder in par. 6.5 voor een eerder rapport uit 1951 met dezelfde strekking). De subsidie verdubbelde vervolgens opnieuw tussen 1954 en 1962, onder meer om verplichte salariëring op grond van uniforme normen te bekostigen.[290] Pas in 1970 werd volledige bekostiging van kracht. Daarmee gepaard gingen eisen aan bijvoorbeeld groepsgrootte en bezettingsgraad. Vele tehuizen werden zo in de jaren 70 en 80 gedwongen zich op te heffen.[291] Dit leidde tot de zogenoemde 'koude sanering'.

Van der Lans vatte in dit verband de periode 1945-1970 samen onder het kopje: "modernisering zonder vooruitgang". Daarmee bedoelde hij: "De dagvergoeding gaat mondjesmaat omhoog. De naoorlogse chaos wordt langzaam onder controle gebracht, de materiële condities worden wel verbeterd, maar in pedagogisch opzicht worden er nauwelijks vorderingen geboekt."[292]

6.3 Rol van de katholieke zuil

En hoe stond het dan met het toezicht binnen de particuliere residentiële jeugdzorg? Daarover waren in het gehele tijdvak dat centraal staat in dit onderzoek (en lang daarna) kritische geluiden te horen. Van oudsher tonen deze vormen van particulier initiatief zich in Nederland wantrouwend ten opzichte van de rijksoverheid. Wat van buiten kwam werd al snel waargenomen als bedreigend voor het geloof.[293] De institutionele praktijk van de Kinderbescherming toonde zich niet erg gevoelig voor pedagogische inzichten die elders in de samenleving wel ingang vonden. Tot die conclusie kwam de zogenoemde Werkgroep-Koekebakker, die vanaf 1952 op initiatief van de Nationale Federatie voor de Kinderbescherming onderzocht of inrichtingen zich niet méér konden specialiseren, zodat er rondom specifieke groepen kinderen een gerichte aanpak kon worden ontwikkeld.[294] De werkgroep onderzocht 36 inrichtingen met uiteenlopende achtergronden. Daarbij bleek de verzorging in de meeste inrichtingen ver onder de maat; de medisch-hygiënische verzorging was onvoldoende, de accommodaties lieten te wensen over, een ruime meerderheid van het personeel was ongeschoold en had geen opleiding genoten.

De (later tot instellingen omgedoopte) particuliere gestichten waren dus geïsoleerde, zelfsturende organisaties. De rijksoverheid liet de controle over aan de katholieke kerk. De controle was vooral in handen van bisschoppelijke inspecteurs en katholieke voogdijverenigingen. Bij klachtenbehandeling speelde ook de in 1931 opgerichte en vervolgens bisschoppelijk goedgekeurde koepelorgani-

288 *De Waarheid,* 29 oktober 1947, aangehaald bij J. van der Lans, 2016 (eerste uitgebreide versie van een essay dat in verkorte vorm werd opgenomen in de *Voorstudie* van de Commissie-De Winter uit 2016), p. 24: https://www.josvdlans.nl/publicaties/2018-11-Opvoeden-met-geweld-Jos%20van%20der%20Lans-kl.pdf.

289 Koekebakkers befaamde onderzoek naar verzorging en opvoeding in kindertehuizen (J. Koekebakker 1958), zag alleen op *rijks*inrichtingen. Uit de lijst van bezochte instellingen valt bovendien op te maken dat meisjes-ROG's geen deel uitmaakten van het onderzoek. Zie over deze Werkgroep-Koekebakker, die vanaf 1952 op initiatief van de Nationale Federatie voor de Kinderbescherming onderzoek deed, Delicat, *a.w.* (diss. Nijmegen) 2001, p. 271 noot 230. In dezelfde periode verscheen ook een andere kritische studie: I. Alten, *Oud-pupillen antwoorden*, 1957.

290 N. Bakker, *Vervolgstudie Commissie-Deetman,* p. 312. Het opvoeren van personeelskosten en later ook daadwerkelijk belonen (?) van het personeel was gebaseerd op de zogenoemde Haeck-normen (als voorloper van een cao).

291 Commissie-De Winter, *Sectorstudie residentiële jeugdzorg, a.w.* 2019, p. 74.

292 J. van der Lans, 2016 (uitgebreide internetversie van essay in voorstudie Commissie-De Winter) *a.w.,* p. 29/23.

293 Idem, p. 28.

294 Uiteindelijk zou het eindrapport pas in 1959 openbaar worden.

satie Katholiek Verbond voor Kinderbescherming (KVK) een rol,[295] al was dit meer een 'lobby' club.[296] Na de Tweede Wereldoorlog vormde het KVK de brug tussen het ministerie van Justitie (de voornaamste bron van inkomsten als subsidieverstrekker) en de instellingen. Het dominante beeld dat oprijst uit eerder onderzoek is dat kerkelijke instanties nauwelijks controleerden en de congregaties zeer autonoom konden opereren. Ook onderling was er zo goed als geen contact tussen congregaties en hun instellingen, aldus Hilhorst.[297] Bovendien is bij de instellingen van De Goede Herder de vraag in hoeverre er effectief toezicht mogelijk was door het Nederlandse episcopaat, nu de congregatie onder pauselijk recht viel.[298]

Toch kwamen er bij toezichtsorganen, vaak via de publieke media, vanaf de jaren 20 herhaaldelijk meldingen binnen van misstanden in internaten en gestichten. Zoals over gesticht De Goede Herder bij Arnhem (Velp) door de Haagse onderwijzer D.J. Broekhuizen (zie ook par. 2.4). Hij publiceerde in de eerste decennia van de 20e eeuw tientallen getuigenverklaringen over mishandeling en emotionele verwaarlozing, vaak met naam en toenaam. Politie, justitie en inspectie van scholen en jeugdinstellingen deden echter niets met deze informatie. Broekhuizen concludeerde dat in veel katholieke weeshuizen en gestichten 'een geraffineerd strafsysteem' bestond 'dat met blijkbare wellust wordt toegepast'. Hij sprak van 'het Roomse front' waarop geen enkele overheidsinstantie toezicht hield.[299]

In 1949 oordeelde de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden dat de particuliere kinderbeschermingsorganisaties te weinig deskundig waren. Geadviseerd werd een centraal klachtenmeldpunt en een centrale inspectie in te stellen, als ook een centraal beleid en een centrale toezichthouder. Maar de zuilen hielden het tegen, omdat ze geen invloed wilden afstaan aan een neutraal overheidsorgaan.[300] Het duurde uiteindelijk tot 1982 tot het regime in een van de door Broekhuizen beschreven tehuizen, het Haagse Groenestein, opnieuw aan de orde werd gesteld. Ex-pupillen vertelden in een televisierapportage over de gewelddadige en vernederende straffen waaraan zij tot in de jaren 60 systematisch waren blootgesteld.[301]

---

295 De Commissie-Deetman (*Vervolgstudie 2013, a.w.,* p. 179) rapporteert kritisch over de behandeling van een beperkt aantal klachten inzake seksueel misbruik in een aantal katholieke jeugdzorginstellingen door de dagelijkse besturen van het KVK en de Afdeling Internaten in de loop van de jaren 50 en vroege jaren 60: "het lijkt er eerder op dat materiaal uit het archief is verdwenen dat betrekking had op andere affaires".

296 Het KVK werd in 1931 opgericht en in 1937 bisschoppelijk en koninklijk goedgekeurd. Het was een koepelorganisatie met als doel "het op Katholieken grondslag bevorderen van de godsdienstige, zedelijke, maatschappelijke en hygiënische verzorging en opvoeding van voogdij- en regeeringskinderen, de bescherming en verzorging van minderjarigen, die met verwaarlozing of met zedelijken of maatschappelijken ondergang bedreigd worden of die op eenigerlei wijze met de justitie in aanraking zijn gekomen". (Zie *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 171).

297 Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman, a.w.,* p. 295, onder verwijzing naar Dohmen 2010, p. 30, p. 283 en naar de (eerste) *Studie van de Commissie-Deetman, a.w.* 2011, p. 68-72, 266-269.

298 Zie in dit verband de *Bronstudie*, par. 2.3, p. 21/135.

299 Hilhorst in *Vervolgstudie Commissie-Deetman*, *a.w.,* p 295, onder verwijzing naar Van Heijst e.a., *Ex Caritate,* 2010, p. 392-395.

300 Idem, onder verwijzing naar Roeland 1980 en Dohmen 2010, p. 189.

301 N. Bakker in *Vervolgstudie Commissie-Deetman 2013*, p. 305: "De roomse liefdadigheid mocht niet te veel kosten en dus was men 'al lang blij dat er zulke goedkope vrijwilligers te vinden waren', aan wie men maar geen hoge eisen stelde voor wat betreft hun 'pedagogische deskundigheid'. Zo luidde althans de uitleg van de kleinzoon van de voormalige voorzitter van het college van regenten van Groenestein in een brief aan de documentairemaker."

6.4 Rol van het ministerie van Sociale Zaken

De eventuele rol van het ministerie van Sociale Zaken bij het toezicht op (verplichte) arbeid in de jeugdzorginstellingen, is in de onderzochte periode niet te traceren. Voor zover we er, gelet op de grote autonomie voor de particuliere instellingen zoals boven beschreven, vanuit mogen gaan dat zij in ieder geval niet onder een strenger overheidstoezicht stonden op dit punt dan de justitiële inrichtingen en de ROG's, kunnen we gevoeglijk aannemen dat de Arbeidsinspectie geen toezicht hield op instellingen van De Goede Herder noch op andere residentiële instellingen (waarvan bekend was dat er arbeid werd verricht).

Toezicht op basis van Arbo-wet 1980

Voor de ROG's veranderde dit vrij snel na afloop van de onderzochte periode, namelijk bij de inwerkingtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1980 (Arbo-wet). Deze is, ondanks aanvankelijke principiële en praktische bezwaren van de ministers van SZW en Justitie daartegen, óók van toepassing op justitiële inrichtingen. Wel kan de wet geclausuleerd worden: art. 2 lid 4 Arbo-wet luidt namelijk: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, met inachtneming van het belang van de beveiliging van gestichten als bedoeld in de Beginselenwet gevangeniswezen (Stb. 1951, 596) *en de rijksinrichtingen voor kinderbescherming,* met betrekking tot arbeid in bovenbedoelde gestichten en inrichtingen regelen worden gesteld welke afwijken van het bij of krachtens deze wet bepaalde of strekken ter aanvulling daarvan (...)".[302]

De consequentie daarvan is dat de Arbeidsinspectie in 1980 de bevoegdheid krijgt om penitentiaire (jeugd)inrichtingen te bezoeken ter controle op de naleving van die wet. Uit onderzoek van De Jonge blijkt dat adviesorganen hierover tegengestelde adviezen gaven.[303] De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS) liet aan de staatssecretaris van Justitie weten "het aanvechtbaar te vinden dat arbeid in gevangenissen en huizen van bewaring wordt beschouwd als arbeid in de zin van de Arbo-wet: 'Het arbeid verrichten in een inrichting maakt deel uit van het regiem. Dat is niet hetzelfde als het verrichten van arbeid in de samenleving'. De CRS meende dat toepassing van de Arbowet op de arbeid van gedetineerden zelfs 'regelrecht regiemsondermijnend' kon uitwerken." Het zou een inbreuk op de volledige verantwoordelijkheid van de minister voor het regiem zijn als "niet aan de inrichting verbonden ambtenaren van de arbeidsinspectie vrije toegang zouden krijgen en zouden kunnen interveniëren in het regiem."

Naar aanleiding van de bezwaren van de CRS is in art. 12 van het op 1 september 1990 in werking getreden Arbeidsomstandighedenbesluit Justitiële Rijksinrichtingen opgenomen dat "de Arbeidsinspectie aanwijzingen mag geven, eisen stellen en het werk desnoods mag stilleggen." Ook mogen gedetineerden het werk desnoods onderbreken, dit alles echter alleen: "voor zover geen inbreuk wordt gemaakt op de orde, de veiligheid of de goede gang van zaken in de inrichting of op het ongestoorde verloop van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming of andere beperkingen die krachtens de wet door de daartoe bevoegde autoriteiten zijn opgelegd."[304]

---

302 G. de Jonge, *Strafwerk* (diss. Maastricht), 1994, p. 109: met betrekking tot het arbeidsomstandighedenrecht worden volwassen gedetineerden (en de pupillen in rijksinrichtingen voor kinderbescherming) als werknemer beschouwd.

303 Idem, p. 110.

304 Idem, p. 111-112 (noot 144). In een latere uitspraak werden het Arbeidsomstandighedenbesluit Justitiële Rijksinrichtingen, de Arbeidsomstandighedenwet en het Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen 1938 voor het eerst uitdrukkelijk als rechtsbronnen gebruikt bij de beoordeling van een klacht van een gedetineerde over het moeten werken met een zijns inziens onveilige snijmachine waardoor hij een vingertopje was kwijtgeraakt. Zijn klacht werd echter afgewezen omdat hij

Toezicht op arbeidstijden

Wat betreft toezicht op de arbeidstijden, blijkt uit het onderzoek van De Jonge dat in het ontwerp van 16 maart 1994 voor de Arbeidstijdenwet eveneens gediscussieerd werd over de voors en tegens van een "partiële gelijkschakeling van werkende gedetineerden met hun in vrijheid verkerende collega's". Volgens het ministerie van Justitie zou een beroep van geïnstitutionaliseerden op naleving van de wettelijke bepalingen "in strijd kunnen komen met een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming". Bovendien was het onnodig om ze onder de werkingssfeer van de Arbeidstijdenwet te brengen omdat "de bestaande regelingen met betrekking tot de arbeidstijden van geïnstitutionaliseerden binnen het voorgestelde regime van de Arbeidstijdenwet" bleven en de "geldende arbeidstijden zowel op papier als in de praktijk" geen bedreiging vormden voor de veiligheid of gezondheid van degene die de werkzaamheden verricht."[305]

De Sociaal Economische Raad (SER) daarentegen achtte het ongewenst om arbeid in justitiële inrichtingen, verricht door geïnstitutionaliseerden, van de werkingssfeer van de Arbeidstijdenwet uit te zonderen. De Jonge licht uit dit advies de volgende argumenten: "Het was de raad bekend, dat in sommige huizen van bewaring, anders dan in gevangenissen, arbeidsovereenkomsten met gedetineerden *op basis van vrijwilligheid* werden afgesloten. De raad achtte het dan ook onjuist dat op deze arbeidsovereenkomsten de beoogde Arbeidstijdenwet niet van toepassing zou zijn. Voorts wees de raad op artikel 37 BWG dat zegt: De arbeidsduur wordt zoveel mogelijk aangepast aan die welke geldt in het vrije bedrijf. Ook werd artikel 75 van de Europese Gevangenisregels aangehaald, dat luidt: "Het maximale aantal werkuren van de gedetineerden per dag en per week dient te worden vastgesteld in overeenstemming met plaatselijke regels of gewoonten met betrekking tot de tewerkstelling van vrije werknemers. 2. Gedetineerden dienen ten minste één rustdag per week te hebben en moeten voldoende tijd beschikbaar hebben voor onderwijs en andere activiteiten, die nodig zijn met het oog op hun heraanpassing in de maatschappij"."[306] De wetgever heeft blijkens de Arbeidstijdenwet 1996 het advies van de SER op dit punt gevolgd.

Uit deze discussie valt op te maken dat de gedachte leefde dat de arbeidstijdenwetgeving voor 1980 niet van toepassing was op degenen die arbeid verrichtten in justitiële inrichtingen. Dat kan ermee te maken hebben dat deze wetgeving niet gold voor de overheid. Daarbij was kennelijk niet gedacht aan de door particuliere organisaties in stand gehouden inrichtingen, zoals de instellingen van De Goede Herder. Voor deze instellingen golden in beginsel de algemene regels wel. Zoals volgt uit hetgeen hierboven en in hoofdstuk 5 is behandeld, zou ook gedurende de onderzoeksperiode, in ieder geval voor vrijwillig geplaatste (en arbeidende) pupillen in instellingen als van De Goede Herder, de Arbeidsinspectie een toezichthoudende rol moeten hebben.

Toezicht op verbod arbeid door 14-jarige meisjes

Verder is mogelijk nog van belang de vraag in hoeverre de Arbeidsinspectie geacht werd toe te zien op de sinds medio 1955 in werking getreden verbodsbepalingen voor wat betreft arbeid, voor meisjes beneden de 15-jarige leeftijd met uitzondering van huishoudelijke arbeid in en ten behoeve

---

niet aannemelijk had kunnen maken dat het personeel van de werkzaal nalatig was geweest betreffende de controle van de desbetreffende machine.

305 Idem p. 113, noot 146. De Jonge haalt deze citaten aan uit een interne notitie van het Directoraat-Generaal van de Arbeid, waarin werd betoogd dat er geen inhoudelijke gronden waren voor de onderbrenging van de groep geïnstitutionaliseerden in justitiële rijksinrichtingen onder de nieuwe Arbeidstijdenwet.

306 Idem, p. 113, noot 148.

van een gezin.[307] Van dit verbod mocht worden afgeweken, als het "districtshoofd van de arbeidsinspectie op machtiging van de directeur-generaal van de arbeid en in hoger beroep de minister" voorwaardelijk of onvoorwaardelijk vergunning kan verlenen tot het verrichten van arbeid door een 14-jarig, niet meer leerplichtig meisje (art. 9bis Arbeidswet 1919). Opgemerkt werd daarbij dat "bij het beleid betreffende het verlenen van vergunningen onder alle omstandigheden het belang van het meisje prevaleert". Voor zover vergunning zou worden verleend, werd dan ook als voorwaarde gesteld dat bezwaren, die voor het meisje aan een overgang naar het bedrijfsleven op zo jeugdige leeftijd zijn verbonden, zoveel mogelijk worden ondervangen. Een andere genoemde voorwaarde voor een vergunning was dat de meisjes zoveel mogelijk gescheiden van de andere arbeiders werkten onder uit pedagogisch oogpunt verantwoorde leiding. Tot de voorwaarden, die aan de vergunning werden verbonden, behoorde ook het voorschrift dat het bedrijf het meisje gelegenheid moest bieden gedurende een dag of twee halve dagen per week deel te nemen aan een vormingscursus.

6.5 Rol van het ministerie van Onderwijs

De eventuele rol van het ministerie van Onderwijs bij het toezicht op de leerplichtwet (zie in dit verband par. 5.5) in de jeugdzorginstellingen, hebben wij niet kunnen traceren, mede omdat er geen aanwijzingen voor uitgevoerde controles bleken te zijn in de bronnen die we hebben bestudeerd. Wel stuitten we op een ander fenomeen, eerder beschreven in het *Rapport Commissie-Samson*, dat bevestigt in welke qua financiën en toezicht slecht bedeelde positie de particuliere kinderbeschermingsinstellingen verkeerden, vergeleken met naoorlogse initiatieven die hier dicht tegenaan schurkten vanuit het ministerie van Onderwijs.

In het kader hiervan werden onder meer, ook bij De Goede Herder bestaande, Tehuizen voor Werkende Meisjes gefinancierd door het ministerie van Onderwijs (OK&W).[308] Uit een verslag van een bezoek van de leden van het onder het ministerie van Justitie ressorterende Algemeen College van Toezicht (zie par. 6.2) aan het Tehuis voor werkende meisjes te Santpoort, blijkt dat er in de jaren 50 oog was voor frictie tussen de strafrechtelijke benadering en die vanuit de pedagogiek. Zo vroeg het College "de minister om aandacht voor de opmerking van de directrice 'dat de combinatie van voogdijkinderen en kinderrechterkinderen bezwaren oplevert met het oog op de eerste categorie, die veelal nog onbedorven, althans minder bedorven is dan de tweede'."[309]

Verder waren na de oorlog in het kader van de "Vorming Buiten Schoolverband" (hierna: VBS) kampen en internaten opgericht voor de "sociaal labiele jeugd", uit vrees voor ontsporing en zedeloosheid van de jeugd. Deze werden gecoördineerd door het in 1946 opgerichte Directoraat-Generaal VBS.[310] De kampen en internaten bouwden voort op vooroorlogse kampen voor jeugdige

307 Voor het verrichten van die huishoudelijke arbeid moesten zij in elk geval 14 jaar oud en niet meer leerplichtig zijn.
308 *Kamerstukken II* 1957/58, 2371 nr. 9, Bijlagen van het Mondeling Overleg, 'Overzicht van kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg'.
309 *Rapport Commissie-Samson, a.w.* 2012, *Deelstudies,* p. 293 met verwijzing naar een brief van het Algemeen College aan minister van Justitie, 20 december 1954.
310 Idem, p. 318: "De oprichting van de eerste kampen voor Sociale Jeugdzorg vond al kort na de bevrijding plaats na overleg van hoofdambtenaren van de 7e Afdeling van het Ministerie van Justitie en de leiding van de Afdeling Vakontwikkeling en Sociale Jeugdzorg van het ministerie van Sociale Zaken, waaronder het werk met instemming van Justitie zou ressorteren.

werklozen en de gunstige invloed die daarvan uitging op 'de bedreigde jeugd'. Alhoewel formeel werd uitgegaan van vrijwillige opname, aangezien "bij ouders als kinderen 'een zekere bereidwilligheid' nodig werd gevonden ten aanzien van de opneming, 'alsmede een bereidheid om positief mede te werken tot bereiking van het gestelde doel'," [311] ging het qua doelgroep deels om met de civielrechtelijke kant van de kinderbescherming overlappende initiatieven tot 'sociale jeugdzorg'.[312] In 1948 werd een commissie verzocht onderzoek te doen naar deze overlap. Daarbij bleek dat "minstens 48% der kamppupillen van kinderbeschermingsinstanties afkomstig [waren]". Daarom kon volgens de commissie de grensafbakening niet worden geconstrueerd op het principe van vrijwilligheid versus justitiële dwang.[313]

In het door deze commissie in 1951 gepubliceerde rapport[314] werd opgemerkt "dat er inderdaad een belangrijk verschil in beleid bestaat, daar *het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen alle kosten der kampen betaalt, waardoor dit werk met élan voortgezet kan worden, terwijl het Ministerie van Justitie de particuliere kinderbescherming dusdanig ontoereikend subsidieert*, dat de instellingen chronisch noodlijdend zijn en juist de beste instellingen het zwaarst getroffen worden. Dat de instellingen voor kinderbescherming deze voor hen ongunstige positie niet kunnen aanvaarden en er niet mee accoord gaan, dat dezelfde Overheid de ene instantie ruim van geld voorziet en de andere, op hetzelfde gebied werkzaam, zeer karig, is te begrijpen en te billijken, maar kan moeilijk als een bezwaar tegen V.B.S. worden aangevoerd."

In het rapport wordt een vergelijking gemaakt wat betreft onder meer het verrichten van arbeid in de VBS-kampen en in de kinderbescherming, waarbij, aldus de commissie "in aanmerking [moet] worden genomen, dat de kampen en internaten van V.B.S., gelet op het kortstondig verblijf der *kinderen*, deze *minder kunnen inschakelen als werkkrachten*". Verder blijken de (door het ministerie van Onderwijs geheel vergoede) kosten per dag en per kind, berekend aan de hand van de gegevens over de eerste 9 maanden van 1949, in de kampen en internaten van VBS voor de jongens ƒ 5,06 en voor de meisjes ƒ 6,12 te bedragen. Daarentegen schommelde volgens de commissie bij de kinderbescherming de dagprijs[315] in inrichtingen, die enigszins vergelijkbaar zijn met de kampen, tussen ƒ 4,00 en ƒ 6,00. De dagprijs der Rijksgestichten is het dubbele van die der VBS-kampen, maar komt "ter vergelijking niet in aanmerking vanwege het bijzondere karakter dezer gestichten".

De commissie merkt dan ten aanzien van de particuliere kinderbeschermingsinstellingen (zoals van De Goede Herder) nog op: "… dat de salariëring onvoldoende is en het grootste deel der

---

Omdat in de kampen ook scholing werd gegeven (sommige werden aangeduid als vakinternaten) (…) werd het kampwerk losgemaakt van Sociale Zaken en in zijn geheel ondergebracht bij het Directoraat-Generaal (sinds juni 1946 de Afdeling) Vorming Buiten Schoolverband (VBS) van O.K. en W."

311 Idem, p. 321.

312 *Rapport Commissie-Samson, a.w.* 2012, Deelstudies, p. 318: In kampen en internaten werden vaak kinderen opgenomen die al eens met de politie in aanraking waren geweest of tegen wie een strafvervolging was ingesteld of over wie een veroordeling was uitgesproken. In sommige gevallen gebeurde de plaatsing op aanwijzing van de gezinsvoogd in overleg met de kinderrechter. Soms was de plaatsing het gevolg van de bemiddeling door een kinderrechter, officier van justitie of ambtenaren voor de Kinderwetten.

313 Idem, p. 323.

314 *Kamerstukken II* 1951/52, 2371, nr. 3, Bijlage: Verslag van het bezoek van de vaste Commissie voor het Onderwijs aan Rijkskampen en "internaten voor sociale Jeugdzorg".

315 Hetgeen niet hetzelfde is als het gesubsidieerde bedrag.

instellingen noch qua outillage, noch qua specialistische hulp op peil is. Bij doorvoering van een dusdanige verbetering, dat genoemde instellingen van kinderbescherming aan redelijke eisen zouden voldoen, zou de kostprijs eerder iets boven ƒ 6 dan onder ƒ 6 per kind en per dag komen te liggen." Dankzij betere salariëring had VBS een paar van de beste krachten aan de kinderbescherming kunnen onttrekken, maar als de kinderbescherming dezelfde salariëring zou gaan geven, "en dan niet op de basis van dagcontract, maar van vaste aanstelling met pensioenregeling," zou volgens de commissie VBS met ernstige moeilijkheden inzake de personeelsvoorziening te kampen krijgen.[316]

Uit het rapport blijkt bovendien dat het personeel in de VBS-kampen opgeleid is, terwijl in de kinderbescherming begin jaren 50 nog vooral met ongeschoold personeel wordt gewerkt. Hierdoor sijpelen nieuwe pedagogische inzichten "die in academische kringen inmiddels de status van vanzelfsprekendheid hebben verworven" niet door. En ook qua toezicht waren de VBS-kampen en -internaten aanmerkelijk professioneler georganiseerd dan de kinderbescherming. Uit een opsomming van de staatssecretaris van het ministerie van OK&W in 1957 blijkt dat op veel aspecten van het werk in de kampen en internaten regelmatig toezicht werd uitgeoefend door verschillende inspecties en functionarissen.[317] Dit gebeurde veelal door het geven van advies bij bepaalde moeilijkheden en suggesties voor het ontwikkelen van programma's.

6.6 Rechtswaarborgen voor de geplaatste pupillen[318]

In deze paragraaf volgt tot slot een inventarisatie van de (opkomst van) juridische mogelijkheden voor de betrokken meisjes (en de mogelijke effectiviteit daarvan) om te klagen bij (instellingen zoals) De Goede Herder of bij andere betrokken instanties (voogd, kinderbescherming) en toezichthoudende instanties over de wijze waarop zij werden behandeld en bejegend. De opkomst van het rechtendiscours en de regelgeving die daarmee gepaard ging, begon aan het einde van het centrale tijdvak in dit rapport (1945-1975), maar deed pas eind jaren 70 echt zijn intrede in de wereld van de jeugdzorg en jeugddetentie. Vooral in de jaren 80, na het tijdvak dat centraal staat in deze studie, volgden er verbeteringen op het punt van de rechtspositie van de minderjarige. Overigens liep daarbij de rechtspositieverbetering voor jeugdige delinquenten in de ROG's voor op de (verankering) van rechtswaarborgen voor (overige) pupillen in het particuliere deel van de jeugdzorginstellingen.

316 1951-1952 *Kamerstukken II* 1951/52, 2371, nr. 3, Bijlage.

317 Betrokken waren: "1. De algemeen inspecteur en de algemeen inspectrice; 2. De hoofdpredikant en de hoofdaalmoezenier; 3. De hoofdinspecteur voor het b.l.o. [buitengewoon lager onderwijs]; 4. De inspecteur voor de culturele vorming en vrijetijdsbesteding; 5. De inspecteur en inspectrice voor de selectie; 6. De inspecteur voor de vakscholing; 7. De adviseur voor de lichamelijke vorming; 8. De inspecteur voor de technische dienst. Daarnaast werd ten aanzien van bepaalde facetten van het werk toezicht uitgeoefend door de chef van de Rijksgeneeskundige Dienst, de tandheelkundige adviseur en door de Voedingsraad," aldus *Rapport Commissie-Samson, a.w.* 2012, p. 331-332.

318 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op deelstudies (o.a. van Dekker en Van der Lans) van de Commissies-De Winter uit 2016 en -Samson in 2012. Ook zijn onderdelen ontleend aan I. Weijers, 'Het pedagogisch tekort van de strafrechtelijke kinderwet', *Comenius* 18, 1998, p. 12-27.

Kritische 'bottom-up'-initiatieven in de Kinderbescherming

Vanaf ca. 1970 kwamen kritische medewerkers in de kinderbescherming in beweging. Ze vormden de actiegroep Roze Pamflet,[319] zo genoemd omdat ze op roze stencils de gang van zaken ter discussie stelden. Het was voor het eerst dat de vuile was buiten werd gehangen door mensen die er dagelijks mee te maken hebben. Volgens hen heersten er 19e-eeuwse toestanden in de tehuizen en inrichtingen. Zo was er geld te weinig en was de leiding autoritair. "Op het moment," aldus de actiegroep, "dat de gemeenschap de verantwoordelijkheid voor opvoeding en verzorging uit handen neemt van de ouders, neemt die gemeenschap daarmee de verplichting op zich deze kinderen een passende opvoeding en verzorging te geven. Maar gemeenschap en overheid blijven hier in gebreke."[320] Volgens de actiegroep moest de Kinderbescherming ondergebracht worden bij het in 1962 opgerichte ministerie van Welzijn, want "in de gevangenis houdt het opvoeden op".

Belangenvereniging Minderjarigen

Ook de jongeren zelf kwamen in beweging. Begin 1971 richtten een aantal ex-pupillen de Belangenvereniging Minderjarigen (BM) op.[321] Zoals Van der Lans beschrijft, stelde de BM zich op als een vakbond vooral voor kinderen die in de vele tehuizen verbleven. Zij eisten inspraak, totale openheid in instellingen, betere materiële voorzieningen voor de kinderen en het recht voor BM om in de instellingen de kinderen te benaderen. In de jaren 70 sloten zich bij BM zo'n 250 jongeren aan. Hun eerste publiek gemaakte aanklacht bestond uit 18 verhalen van jongeren die veel langer dan de wet toestond in isolering werden geplaatst.[322] Het wettelijk toegestane maximum van vier dagen, werd in de inrichtingspraktijk soms tot drie weken opgerekt. Willekeur is troef, aldus BM.[323] Andere strijdpunten waren de inspraak in tehuizen (democratisering), de afdracht van loon aan de tehuizen, bevorderen van inzicht in de eigen situatie van tehuisbewoners.

De BM kende een afdelingsstructuur, streed vaak samen met andere jongerenorganisaties als het Algemeen Nederlands Jeugd Verbond (ANJV) en de Vereniging van Dienstplichtige Militairen (VVDM) en kreeg dikwijls steun vanuit de alternatieve hulpverlening. In veel tehuizen (met name rijksinrichtingen) werd de BM buiten de deur gehouden. Een, in 1975 aangenomen, links/liberale Kamermotie bracht daar weinig verandering in. Mogelijk speelde hierbij een rol dat de BM zich eerder opstelde als actiegroep dan als inspraakorganisatie. In juni 1973 bezette de BM het kantoor van de Nationale Federatie voor Kinderbescherming in Den Haag om te protesteren tegen een koude sanering van het tehuizenbestand.[324]

---

319 Zie over 'het roze pamflet misbruik kinderbescherming', M. Rietveld-van Wingerden, *Kind in gevaar: reden tot uithuisplaatsing?: De vereniging Tot Steun als zorgverlener in een veranderende wereld van de kinderbescherming en jeugdzorg 1886-1998,* 2017, p. 321 e.v.

320 *Het Vrije Volk,* 27 februari 1970, aangehaald bij J. van der Lans, *a.w.* 2016 (uitgebreide internetversie), p. 42.

321 In de jaren 90 stierf de vereniging een langzame dood. De BM streed tegen de disciplinering van kinderen in deze maatschappij. Ze ging daarbij uit van een antikapitalistische klassenanalyse.

322 Een van de respondenten (zie par. 2.6) heeft in 1979 meegewerkt aan het *Zwartboek Rijksinrichtingen* en daar over haar ervaringen in Alexandra verteld tijdens een grote meeting in Enschede. Er waren eerst regionale bijeenkomsten en later een grote landelijke: "Daar heb ik ook gesproken, volgens mij in Hilversum. Ik ben toen geïnterviewd door iemand van de VPRO. Ik ben er pas jaren later achter gekomen dat het inderdaad op de radio uitgezonden is omdat mijn zus in een gesprek een keer liet vallen dat ze het gehoord had." Zij was toen actief via het Jac bij de BM. Vervolgens is ze teleurgesteld afgehaakt, toen er geen enkele respons kwam. "Niemand die zei, goh, meid wat erg. En die zijn er nog steeds niet."

323 J. van der Lans, *a.w.* 2016 (uitgebreide internetversie), p. 43.

324 Rietveld-van Wingerden, *a.w.* 2017, gaat op p. 347 van haar boek in op de sterke afname van het aantal tehuizen van 278 naar 175 tussen midden jaren 60 en midden jaren 70 ('koude sanering').

Kritiek vanuit academische hoek

De BM kreeg steun van de Rotterdamse hoogleraar kinderrecht, Hoefnagels. Hij hekelde de ongecontroleerde machtsuitoefening die nog steeds de kern van de cultuur uitmaakte: "De inrichtingen zijn zowel naar binnen als naar buiten toe gesloten."[325] Hoefnagels lanceerde in 1971 met Daan Mulock Houwer en Bram Peper een nieuw plan voor de kinderbescherming.

In dezelfde periode levert de latere hoogleraar jeugdrecht Miek de Langen in haar proefschrift uit 1973, felle kritiek op de zwakke rechtspositie van jongeren die van hun vrijheid beroofd worden. Zij stelde dat uithuisplaatsing, gebaseerd op geen andere grond dan dat kinderrechter dat nodig oordeelt, zich slecht verhoudt met het legaliteitsbeginsel. "Opsluiting 'voor je eigen bestwil' is volgens haar een grenzeloos criterium en wordt willekeurig toegepast."[326]

Ook wijst De Langen op de magere rechtswaarborgen waarmee vrijheidsbeneming op civielrechtelijke gronden is omkleed: "(…) terwijl de jeugdige verdachte in het strafproces nog bepaalde rechtswaarborgen heeft, kan een jeugdige in een civiele procedure op zeer triviale gronden en zonder gelegenheid tot tegenspraak van zijn vrijheid beroofd worden, wanneer van overheidswege geoordeeld wordt, dat deze vrijheidsbeneming in het belang van zijn verzorging en opvoeding zal moeten geschieden. De civiele procedure gaat nog steeds van de veronderstelling uit, dat de overheidsinstanties kunnen bepalen, welke maatregel in het belang van de jeugdige genomen zal moeten worden."[327] Ze beroept zich onder meer op het argument van Slagter dat ziet op het karakter van vrijheidsbeneming in een civiele procedure: "Maar is de verplichting om afstand te doen van zijn eigen omgeving en te verblijven in een door de rechter aangegeven tehuis niet ook een beperking van vrijheid, die de vrijheidsbeneming dichter nadert, naarmate het kind zelf het met die plaatsing minder eens is?"[328]

De Langen haalt in dit verband ook het EVRM erbij, dat in deze periode een rol van betekenis gaat spelen. Volgens haar is art. 5 EVRM tevens van belang in kwesties waarbij op civielrechtelijke basis de vrijheid van minderjarigen ontnomen wordt: "(h)et uitgangspunt *[van art. 5 lid 1, aanhef en sub d EVRM, MJ]* is dus vrijheid van jeugdigen en inbreuk op die vrijheid "met het doel in te grijpen in zijn opvoeding" zal door de overheid duidelijk gemotiveerd moeten worden. De rechter zal hiervoor duidelijke wettelijke en materiële gronden moeten hebben en het motief, dat het belang van de jeugdige dit eist, een motief dat thans steeds weer moet dienen ter legitimatie van het justitieel ingrijpen, is onvoldoende."[329]

(Begin van) politieke erkenning voor de structurele tekortkomingen in de kinderbescherming

De kritiek van medewerkers in het veld, wetenschappers en pupillen vond politiek gehoor. In april 1971 kwam de regering met een discussienota die vergaande opschoning van het versnipperde veld belooft. Voorgesteld werd de Raad voor de Kinderbescherming om te dopen tot de Raad voor

325 J. van der Lans*, a.w.* 2016 (uitgebreide internetversie), p. 51.
326 Zo vat De Jong-de Kruijf (*a.w.* 2019, p. 176) het betoog van Miek de Langen samen.
327 M. de Langen, *Recht voor jeugdigen*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1973, p. 239, tevens aangehaald bij De Jong-de Kruijf 2019, p. 163.
328 S. Slagter, Vijftig jaar kinderrechter en ondertoezichtstelling, Amsterdam 1972, p. 34-35, aangehaald bij M. de Langen, *Recht voor jeugdigen*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1973, p. 207-208, tevens aangehaald bij De Jong-de Kruijf 2019, p. 163.
329 M. de Langen, *Recht voor jeugdigen*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1973, p. 143, tevens aangehaald bij De Jong-de Kruijf 2019, p. 164.

de Jeugdbescherming, per arrondissement een jeugdbeschermingsinstelling in te stellen en uithuisplaatsing moest nog slechts na zorgvuldig onderzoek en zo dicht mogelijk bij het eigen milieu.[330] In latere nota's werd ook een reorganisatie van het versnipperde veld van inrichtingen en instellingen meegenomen en kwam er meer aandacht voor de rechten van jeugdigen.

Het omzetten van de aanbevelingen in het *Rapport Commissie-Wiarda* in een wetsvoorstel en de parlementaire behandeling daarvan, nam vervolgens nog geruime tijd in beslag. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie in 1973,[331] plaatste een Tweede Kamerlid een aantal kritische observaties bij het leefklimaat en (de omstandigheden en het nut van de) arbeid door pupillen in jeugdzorginstellingen. Daarbij werd ook de discutabele gelijke behandeling van niet gelijke gevallen (kinderen, die wel en die geen enkel strafbaar feit hebben gepleegd) onder de aandacht gebracht:

> "In de memorie van toelichting klinkt zo ogenschijnlijk al iets door van een nieuwe visie van deze Staatssecretaris op de kinderbescherming. Kijk ik echter naar het schriftelijk antwoord op vragen over de misstanden die gesignaleerd waren in de Vluchthaven – ik neem maar een voorbeeld – dan valt het toch bar tegen.
>
> Er was in de Vluchthaven in Amsterdam sprake van misstanden. De Belangenvereniging Minderjarigen gaf daarover een zwartboek uit. Daarop heb ik de Staatssecretaris gevraagd of hij dat eens wilde laten onderzoeken. Het antwoord doet mij een beetje denken aan een verhaal over twee oude tantes dat in onze familie de ronde doet.; De ene was niet zo vast van hand meer en liet nog al eens wat vallen. De andere tante zei dan: Clara, je morst. Nee Saar, zei zij dan, er valt wat van mijn vork.
>
> Iedere keer wordt in het antwoord ook ontkend dat datgene wat gevraagd wordt aan de hand is. Daarna wordt gezegd wat er wel aan de hand is en dat komt in feite op hetzelfde neer: De pupillen mogen best vroeger naar bed, maar in verband met de orde op de slaapzalen zijn daaraan beperkingen gesteld, dus zij mogen toch niet vroeger naar bed als zij daar zin in hebben. Inderdaad moeten zij zowel bij dag als bij nacht toestemming vragen om naar de WC te gaan, maar zij zijn niet opgesloten. Zij hebben inderdaad geen privacy, maar als verzachtende omstandigheid wordt erbij vermeld dat sommige pupillen dat niet hinderlijk vinden. *Zij werken niet zeven uur lang huishoudelijk, maar slechts 6 3/4 uur per dag. Zij verdienen daarmee geen 3 maar 4 gulden per week. Dat was zeker net verhoogd in die tussentijd. Zij hoeven geen huishoudelijk werk te doen, zij zijn daartoe niet verplicht, maar zij doen het liever dan de hele dag lezen of naar de radio luisteren. De keuze is dus blijkbaar of lummelen of dweilen. Hoe moet ik dat opvatten als dienstbaar te zijn aan hun vorming*?
>
> De pupillen worden niet gedwongen naar school te gaan, maar, als zij niet gaan, dienen zij even lange tijd onder leiding huiswerk te maken. Op die wijze worden, volgens de woorden van de directeur, de pupillen „gemotiveerd" voor het volgen van onderwijs. Ik kan mij voorstellen dat zij dan uiteindelijk liever naar school gaan, maar ik vind het wel een merkwaardig gebruik van het woord „motiveren".
>
> Ten slotte blijkt dat opsluiting hier nog wel degelijk als straf wordt toegepast. (…) Uit dat alles wordt geconcludeerd dat het gevoerde beleid geen aanleiding geeft tot ernstige verontrusting. Betekent dat dat dit het beeld is van vele andere inrichtingen op dit terrein? Dat vind ik dan juist een bijzonder verontrustende zaak. Als de Staatssecretaris, vermomd als maatschappelijk werker, in een gezin zou komen waar hij deze toestanden zou aantreffen, zou hij dan een ogenblik aarzelen om in te grijpen?

---

330 De termen *jeugd*rechter, Raad voor de *jeugd*bescherming en *jeugd*beschermingsmaatregelen waren niet slechts als terminologische wijzigingen voorgesteld door de Commissie-Wiarda. Door de toevoeging "jeugd" in plaats van "kinder" werd aansluiting gezocht bij de algemene opvatting, dat ten minste alle minderjarigen tot de jeugd behoren, maar niet alle minderjarigen kinderen zijn. zie J. Wiarda*, Rapport van de Commissie voor de herziening van het kinderbeschermingsrecht (commissie Wiarda),* Den Haag: Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1971.

331 *Handelingen II* 1973/74, Vaststelling van hoofdstuk VI (Justitie) voor 1974 enz., 7 november 1973, p. 726, de heer Van der Lek (PSP).

Op mij komt het over als weinig meer dan een gevangenis en dan nog zonder enige privacy, die er meestal in een gevangenis nog wel is. *In wezen gaat het weer om de vraag, of jonge mensen minder rechten dan volwassenen of helemaal geen rechten hebben. In deze en andere inrichtingen zitten ook kinderen, die geen enkel strafbaar feit hebben gepleegd doch om welke reden dan ook thuis niet meer konden worden gehandhaafd. Hoe is het mogelijk, dat die kinderen zonder meer aan zo'n behandeling – opsluiting in feite – worden onderworpen zonder enige vorm van proces en zonder enig recht van beroep? Acht de Staatssecretaris een dergelijk regime werkelijk dienstbaar aan de opvang en vorming van de jonge mensen waarom het gaat, dus van zowel degenen die er hun voorlopige hechtenis of inverzekeringstelling uitzitten als degenen, die er door onhandelbaarheid of beroerde omstandigheden thuis terecht zijn gekomen*?"

Hoe ging het verder?

Uiteindelijk werd in 1982 bepaald dat de rechter een minderjarige boven de 12 jaar ook echt dient te horen alvorens een maatregel uit te spreken. Bovendien werden de disciplinaire straffen geschrapt in het kader van een wijziging van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming,[332] en werd een volledige beklagregeling ingevoerd (art. 26a e.v.). Elke *rijks*jeugdinrichting moest nu een commissie van toezicht hebben, waarbij de jeugdige beklag kon instellen. Nog steeds kende de Beginselenwet echter geen rechtspositionele regels ten aanzien van particuliere inrichtingen.

Vervolgens is in 1984 op basis van art. 24 van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming het Reglement betreffende de rechtspositie van hen die in een *rijks*inrichting voor kinderbescherming zijn opgenomen ingevoerd. Hoewel dit slechts een ministeriële regeling betrof en geen formele wet, werd in dit reglement voor het eerst en tamelijk gedetailleerd de (voornamelijk materiële) rechtspositie van jeugdigen in rijksinrichtingen uiteengezet. Sluitstuk van de ontwikkeling naar rechtsbescherming voor de pupillen en andere belanghebbenden was de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjh) die in 1989 in werking trad. Artikel 46 e.v. Wjh bood een klachtrecht voor belanghebbenden (inclusief de ouders van een minderjarige) voor gedragingen van uitvoerders van jeugdhulpverlening werkzaam in residentiële voorzieningen dat voor het eerst mede betrekking had op de particuliere inrichtingen.

Vele jaren later, in 2009, uitte (ook) het VN-Comité inzake de Rechten van Kind dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), zijn zorgen over het grote aantal kinderen in de Nederlandse jeugdinrichtingen en voorzieningen voor (gesloten) jeugdzorg. Onder meer werd daarbij de samenplaatsing van civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatste kinderen en het gebrek aan alternatieven voor vrijheidsbeneming aangekaart.[333] De Nederlandse overheid heeft uiteindelijk aan de kritiek op dit eerste punt gehoor gegeven. Sinds 1 januari 2010 verblijven er geen jeugdigen meer op civielrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen, waarmee op dit punt de situatie zoals die was vóór 1901 in ere is hersteld.

---

332 "Toen het ROG voor meisjes in Zetten in 1974 voor het eerst met BM-acties te maken kreeg, wees Ter Horst er echter op dat hij niet alleen te doen met de kritiek van 'de alternatieven', zoals hij de BM en het JAC aanduidde, maar ook van de minder zachte krachten in de samenleving: 'Die mensen die zeggen: Hou ze kort, geef ze op hun donder, laat ze werken'." Deze hardline-opvatting kreeg de wind in de jaren 80/90 weer in de zeilen en luwde vervolgens opnieuw wat. Er lijkt sprake van een golfbeweging. Het sentiment dat niet alles met praten en begrip was op te lossen, is nooit weggeweest, zeker niet in justitiële kringen. Zie J. van der Lans, *a.w.* 2016 (uitgebreide internetversie), p. 54.

333 *Concluding Observations of the Committee of the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands*, UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, 30 January 2009. Vervolgens hebben ook de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Thomas Hammarberg, en de nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, zich kritisch uitgelaten over de wijze waarop Nederland kinderen bejegent in zowel het jeugdstrafrecht als de gesloten jeugdzorg. Zie Zie voor meer hierover M.R. Bruning & T. Liefaard, 'Ontwikkelingen en knelpunten in de gesloten jeugdzorg', *FJR* 2009/42, p. 99-105. M. de Jong-de Kruijf, *a.w.* 2019, p. 161-174.

6.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de (al dan niet) toezichthoudende rollen van betrokken ministeries en de katholieke zuil geanalyseerd en is de opkomst van het 'rechtendiscours' voor pupillen in jeugdzorg-instellingen beschreven. Ondanks het voor gedwongen en verplichte arbeid beter uitgewerkte juridische kader (zie met name par. 3.2 en par. 4.2), hebben de toezichtsorganen van het ministerie van Justitie in instellingen als van De Goede Herder evenmin voldoende gecontroleerd op (toelaatbaarheid en omstandigheden van) verplichte arbeid als op fysiek en psychisch getint geweld, zoals beschreven in het eindrapport van de Commissie-De Winter. Toezicht op subsidievereisten beperkte zich tot 'de buitenkant' van de instellingen en bovendien was de verstrekte subsidie ontoereikend om langs deze weg een verantwoorde werkwijze in de instellingen te bevorderen, zaken die in de periode 1945-1970 steeds opnieuw zijn bekritiseerd.

Terwijl wel geleidelijk de subsidie omhoog ging, liet de overheid, ondanks andersluidende adviezen, de eerste drie naoorlogse decennia het toezicht voor het grootste deel over aan het particulier initiatief. Zo oordeelde de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden al in 1949 dat de particuliere kinderbescherming te weinig deskundigheid in huis had. Het advies van toen, om een centraal klachtenmeldpunt, een centrale inspectie als ook een centraal beleid en een centrale toezichthouder in te stellen, werd in de wind geslagen. Bekend was dan ook dat het verzuilde toezicht niet erg adequaat was, waardoor in de katholieke zuil de congregaties zeer autonoom konden opereren. Zoals al vastgesteld door de Commissie De Winter, was bij de instellingen van De Goede Herder de vraag in hoeverre er enig effectief toezicht mogelijk zou zijn geweest, nu de congregatie onder pauselijk recht viel in plaats van onder het episcopaat van de Nederlandse bisschoppen.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, oefende het ministerie van Sociale Zaken geen toezicht uit op (verplichte) arbeid in inrichtingen zoals van De Goede Herder, alhoewel internationale normen in de gehele onderzochte periode dwingend voorschreven dat (de eventuele legale mogelijkheid tot) gedwongen arbeid onder publiek toezicht moet staan. De vraag is ook of de overheid zich ervan bewust was dat de Nederlandse arbeidstijden- en omstandighedenwetgeving van toepassing was op degenen die arbeid verrichtten in door particuliere organisaties in stand gehouden inrichtingen, zoals De Goede Herder.

Er zijn evenmin aanwijzingen dat het ministerie van Onderwijs toezicht uitoefende op nakoming van de leerplichtwetgeving in instellingen zoals De Goede Herder. Wel ontplooide het ministerie van Onderwijs in de naoorlogse periode nieuwe initiatieven tot 'Vorming Buiten Schoolverband' voor een deels overlappende doelgroep met de kinderbescherming. Uit het onderzoek hiernaar van de Commissie-Samson, blijkt dat de zogenoemde VBS-internaten en -kampen ruimhartig overheidsgeld kregen om een nieuwe ambitie waar te maken, met goed geschoold en gesalarieerd personeel en regelmatig en veelomvattend toezicht op het aldaar verrichte werk. De instellingen voor kinderbescherming wezen begin jaren 50 op deze voor hen in vergelijking zeer ongunstige positie waarbij "dezelfde Overheid de ene instantie ruim van geld voorziet en de andere, op hetzelfde gebied werkzaam, zeer karig".

Een klachtrecht voor pupillen in de residentiële jeugdzorg dat mede betrekking had op de particuliere inrichtingen werd pas in 1989 in de wet opgenomen. Dit was een kleine 20 jaar nadat vanuit de werkvloer, de pupillen zelf en uit de academische wereld en de politiek felle kritiek ontstond op de zwakke rechtspositie van jongeren die van hun vrijheid beroofd werden. Daarbij werd, zoals al naar voren kwam in par. 6.6, de stelling betrokken dat de breed geformuleerde materiële rechts-

grond voor uithuisplaatsing tot schending van het legaliteitsbeginsel leidde en dat de toepassing een willekeurige indruk maakte. Ook werd aandacht gevraagd voor de magere rechtswaarborgen waarmee vrijheidsbeneming op civielrechtelijke gronden was omkleed, en werd al geponeerd dat dit strijdig was met art. 5 EVRM. Opmerkelijk genoeg had de jeugdige in het strafproces nog bepaalde rechtswaarborgen, maar kon de vrijheid van een jeugdige in een civiele procedure op soms triviale gronden en zonder gelegenheid tot tegenspraak beperkt of geheel ontnomen worden. Tot slot werd ook de wenselijkheid en rechtvaardigheid in twijfel getrokken van samenplaatsing van op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel uithuisgeplaatste kinderen. Pas in 2010, nadat hier ook in VN-verband vraagtekens bij waren gezet, is hier een einde aan gekomen.

7 Analyse en conclusie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de beide onderzoekvragen, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1 worden beantwoord.

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zal de praktijk van de uitgevoerde werkzaamheden door minderjarige meisjes bij de instellingen van De Goede Herder, zoals beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport, worden getoetst aan het verbod van dwangarbeid, zoals behandeld in de hoofdstukken 3 en 4. De arbeidsrechtelijke normen die zijn besproken in hoofdstuk 5, zijn relevant voor de invulling van het verbod van dwangarbeid.

Voor de beantwoording van de tweede vraag zal aan de hand van de voorgaande bevindingen worden beoordeeld in hoeverre het uitgeoefende toezicht, zoals beschreven in hoofdstuk 6, toereikend was.

7.2 Was er sprake van gedwongen arbeid?

De eerste onderzoeksvraag luidde:

> *Kan de werkwijze in de instellingen van de Goede Herder ten aanzien van de aan hun zorg toevertrouwde kinderen in juridische zin worden gekwalificeerd als dwangarbeid wanneer deze werkwijze wordt bezien in het licht van de (internationaal-)rechtelijke normen van de periode (1945-1975) waarin genoemde werkwijze werd gehanteerd?*

Onder de pupillen van de instellingen van De Goede Herder bevonden zich drie groepen: de betrokken minderjarigen waren (A) op strafrechtelijke titel, (B) op civielrechtelijke titel, of (C) 'vrijwillig' (op verzoek van ouders of voogd) in een van de instellingen geplaatst. De kwestie dient voor elk van deze groepen afzonderlijk te worden beoordeeld. Ook is van belang dat de invloed van (het aantal) internationale normen in de Nederlandse rechtssfeer sterker werd naarmate het onderzochte tijdvak vorderde.

Definitie van dwangarbeid

Van de in de hoofdstukken 3 en 4 behandelde verdragsbepalingen wordt hier primair aandacht besteed aan de IAO-Conventies over dwangarbeid en de bepalingen daarover in het EVRM, omdat andere verdragsbepalingen van deze normen zijn afgeleid. Belangrijk is daarbij dat IAO-Conventie

nr. 29 voor Nederland gold tijdens het gehele onderzoekstijdvak (1945-1975), IAO-Conventie nr. 105 vanaf februari 1959 en het EVRM vanaf september 1954.

Voor de beantwoording van de vraag dient eerst te worden nagegaan of is voldaan aan de drie elementen van gedwongen arbeid die genoemd worden in art. 2 van IAO-Conventie nr. 29. Dit zijn (1) werk of dienst, (2) gevorderd onder bedreiging met een of andere straf die (3) niet vrijwillig is aangeboden. Daarbij zijn de volgende bevindingen ten aanzien van de werkwijze en het leefklimaat in de instellingen van De Goede Herder, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, van belang:

1. Het werk dat werd verricht in de instellingen van De Goede Herder was langdurig en zwaar en nam volle arbeidsdagen in beslag. Van het schoonmaken van het eigen gebouw kan nog worden gezegd dat dit wellicht is te beschouwen als een redelijke bijdrage aan het gezamenlijk onderhoud van de eigen woonomgeving. Maar het vele werk dat werd verricht, bijvoorbeeld in de vorm van naaien en wassen ten behoeve van derden, is vergelijkbaar met het werk dat wordt verricht door werknemers van een reguliere onderneming. Van arbeid in deze zin was op grote schaal sprake.

   Ook als men aan de werkzaamheden een pedagogisch doel toekent, in de zin dat zij ertoe dienden om relevante werkervaring op te doen “dienstbaar aan zijn vorming en evenredig aan zijn krachten”, moet worden vastgesteld dat de werkzaamheden daarnaast ook tot doel hadden om de pupillen te disciplineren op andere gronden en om ten behoeve van particulieren als instelling prestaties te verrichten waartegenover betaling stond. Dit aspect stond in de dagelijkse praktijk zeker tot het einde van de jaren 60 centraal, gelet op het grote deel van de dag dat hieraan werd besteed en de geringe aandacht voor scholing van de pupillen.

2. Indien een pupil weigerde het werk te verrichten of op andere wijze niet meewerkte, werden hieraan straffen verbonden. Dit kon variëren van het inhouden van zakgeld tot het plaatsen in een isoleercel. De pupillen werden (behoudens verlof) opgesloten in de tehuizen en pupillen die ontsnapten werden teruggeleid naar het tehuis. De verplichting om werk te verrichten werd zo nodig afgedwongen door een bedreiging met straf.

3. De werkzaamheden werden niet vrijwillig aangeboden. Dit gold in elk geval voor de pupillen die op grond van een strafrechtelijke titel in de instellingen werden geplaatst. Voor degenen die op grond van civielrechtelijke titel werden geplaatst, gold in vrijwel alle gevallen dat het kind zelf daar geen zeggenschap in had. Het werd gewoonlijk ook niet over deze beslissing gehoord. De ouders als wettelijk vertegenwoordiger stemden hier niet altijd mee in. Voorzover de ouders of voogd zelf om de plaatsing verzochten bij de kinderrechter of direct bij de instelling, gaat het daarnaast te ver om te stellen dat dit feit aan de arbeid een vrijwillig karakter zou geven. Bij zoiets ingrijpends als het verrichten van zware arbeid op omvangrijke schaal behoort degene die deze arbeid verricht daar zelf toestemming voor te geven. In dit geval betrof het gewoonlijk minderjarigen die de leeftijd van 14 jaar reeds hadden bereikt, omdat de leerplicht moest zijn voltooid. Ook al vielen zij civielrechtelijk onder het ouderlijk gezag, en konden ouders hen formeel dwingen zware arbeid te verrichten in de omvang zoals die plaatsvond bij De Goede Herder, dan staat nog niet vast dat dit vrijwillig gebeurde. Slechts in het geval de betrokkenen met die inzet zelf vrijwillig instemden, en na hun opneming bleven instemmen, zou dit aanvaardbaar kunnen zijn. Naar hun mening werd echter niet gevraagd. Uit de stukken valt niet op te maken dat het vrijwillig karakter van de werkzaamheden voor de instellingen van De Goede Herder of de bij de plaatsing betrokken kinderrechters en voogden, respectievelijk voogdijverenigingen een punt van overweging was.

Over de toepassing van dit artikel ten aanzien van tehuizen voor minderjarigen hebben de onderzoekers geen uitspraken kunnen vinden van de toezichthoudende organen van de IAO. Dit doet vermoeden dat de onderzochte problematiek zowel in Nederland als daarbuiten niet als zodanig werd onderkend en benoemd. Klaarblijkelijk werd deze kwestie ook niet aan de orde gesteld in rapporten aan de toezichthoudende organen. De onderzoekers schrijven dit ten dele toe aan het maatschappelijke gebrek aan aandacht in de onderzoeksperiode voor de problemen in de jeugdzorg en ook aan het feit dat er niemand in de positie was om dit vanuit het perspectief van de betrokken pupillen zelf aan de orde te stellen.

Artikel 4 van het EVRM maakt in lid 2 een onderscheid tussen dwangarbeid en verplichte arbeid. Bij dwangarbeid bestaat de dwang in acute fysieke of mentale dwang, onder een directe bedreiging met lichamelijk of ernstig geweld. Van verplichte arbeid wordt gesproken als er sprake is van 'enige straf'. Ook als er in de zin van het EVRM dus geen sprake is van gedwongen arbeid (waar discussie over mogelijk zou zijn), dan is er zeker sprake van 'verplichte arbeid'.

Ook in het geval van het EVRM geldt dat in het onderzoek geen jurisprudentie is aangetroffen die specifiek ziet op tehuizen voor minderjarigen. Wel is van belang dat licht huishoudelijk werk, zoals gebruikelijk in gemeenschappen zoals kloosters, niet tot verplichte arbeid werd gerekend. In de situatie van de instellingen van De Goede Herder was er echter sprake van werk dat noch licht, noch (alleen) huishoudelijk van aard was. Daarnaast is volgens de jurisprudentie het ontbreken van beloning een relevant gezichtspunt. Ook het als regel ontbreken van adequate beloning bij De Goede Herder wijst derhalve in de richting van verplichte of dwangarbeid.

De conclusie van dit onderdeel is dat de arbeid in de instellingen van De Goede Herder voor alle van de drie categorieën pupillen valt onder de definitie van dwangarbeid van IAO-Conventie nr. 29 en ten minste onder die van 'verplichte arbeid' van IAO-Conventie nr. 105 en van art. 4 EVRM, behoudens in gevallen waarin de individuele instemming met de arbeid van de betrokken pupil aantoonbaar zou zijn.

Uitzonderingen op het verbod van dwangarbeid

Zowel IAO-Conventies nr. 29 en nr. 105 als het EVRM verbieden niet iedere vorm van dwangarbeid, maar kennen uitzonderingen. Beide kennen een uitzondering op het verbod van dwangarbeid door gedetineerden, die in dit verband nadere aandacht behoeft. Deze uitzondering is in de beide verdragen echter verschillend uitgewerkt.

De IAO-Conventie stelt voor de toepassing van deze uitzondering drie specifieke eisen, te weten dat (a) de arbeid wordt gevorderd als gevolg van een veroordeling en uitgesproken door een rechter; dat (b) het werk onder toezicht staat van de overheid; en dat (c) de betrokkene niet wordt afgestaan aan particulieren of particuliere organisaties.

(a) Ten aanzien van de eerste eis van IAO-Conventie nr. 29, dat de opname is gebaseerd op een rechterlijke veroordeling, geldt dat voor de opname van de pupillen die strafrechtelijk tot de opname waren veroordeeld (de 'regeringskinderen') aan deze eis lijkt te zijn voldaan.[334] Wat betreft de pupillen die op civielrechtelijke titel (via de kinderrechter) waren opgenomen, is weliswaar

334 Getwist kan worden over de vraag of de uitzondering zo moet worden gelezen dat deze alleen geldt voor expliciete veroordelingen tot arbeid, zoals bijvoorbeeld bij wijze van een (alternatieve) taakstraf. Bij de plaatsing in een residentiële jeugdzorginstelling werd het opdragen van arbeid toegestaan, maar jeugdzorginstellingen konden ook op andere wijzen zoals via (vak)onderricht de jongeren 'resocialiseren'.

voldaan aan de eis van een rechterlijke beslissing, maar gelet op de tekst van art. 2 lid 1 sub c IAO-Conventie nr. 29 moet tevens sprake zijn van een strafrechtelijke veroordeling (*a conviction in a court of law).* Op civielrechtelijke titel genomen kinderbeschermingsmaatregelen kwalificeren niet als zodanig. Bij civielrechtelijke plaatsing stond immers vooral de positie van het kind als slachtoffer van verwaarlozing voorop (en dus het onvermogen of wangedrag van de ouders).[335] Voor de derde groep, de 'vrijwillig' geplaatsten, is uiteraard niet aan de eis van een veroordeling voldaan.

(b) Ten aanzien van de tweede eis van IAO-Conventie nr. 29, te weten dat de arbeid ten uitvoer wordt gelegd onder toezicht van de overheid, is van belang dat de opvang was uitbesteed aan een particuliere organisatie. De uitoefening van de werkzaamheden op dagelijkse basis stond dus niet direct onder toezicht van de overheid. Op meer afstandelijke basis was het overheidstoezicht echter ook minimaal. Door middel van subsidievoorwaarden werden in elk geval vanaf 1950 wel enige eisen gesteld aan de instellingen, die in 1965 verder werden aangescherpt. Dit leidde er onder meer toe dat in elk geval de omvang van de werkzaamheden als regel bleef binnen de (gedurende het onderzochte tijdvak aangescherpte) wettelijke geldende normen voor arbeid. Maar anderzijds werd op de verrichte arbeid geen traceerbaar toezicht uitgeoefend door de Arbeidsinspectie en werd op signalen op het gebied van mensonwaardige behandeling door de overheid niet adequaat gereageerd. Derhalve is het twijfelachtig of aan dit punt op toereikende wijze werd voldaan (zie tevens par. 7.3).

(c) Aan de derde eis van IAO-conventie nr. 29, namelijk het niet-afstaan aan particulieren of particuliere organisaties, is reeds daarom niet voldaan omdat de congregatie van De Goede Herder een particuliere rechtspersoon is. Daarnaast werden de pupillen vanuit de instellingen in sommige gevallen tewerkgesteld bij particulieren zodat in die gevallen ook daarom aan deze eis niet is voldaan.

Zou men op dit punt een rekkelijker interpretatie willen geven, dan zou kunnen worden aangevoerd dat de instellingen gelijk kunnen worden gesteld met overheidsorganisaties in de zin dat zij onafhankelijk zijn, het algemeen belang beogen te dienen en niet zelf op winst gericht zijn. Door aan instellingen op godsdienstige grondslag de uitvoering op te dragen, kan de overheid beogen de vrijheid van godsdienst te respecteren door de opvoeding over te laten aan organisaties binnen de eigen geloofskring. Als deze redenering al zou kunnen worden aanvaard, dan zou dit echter niettemin hogere eisen stellen aan de tweede eis, het toezicht van overheidswege, om te voorkomen dat pupillen zouden worden blootgesteld aan willekeur binnen het tehuis en een mogelijke gerichtheid op inkomsten die ook daar zou kunnen bestaan en/of geleidelijk de overhand zou kunnen krijgen. Per saldo concluderen de onderzoekers dat onvoldoende voldaan is aan de tweede en derde eis, terwijl aan de eerste eis niet is voldaan voor de 'vrijwillig geplaatsten' en de pupillen die op civielrechtelijke titel werden geplaatst.

Tot slot is nog van belang dat IAO-conventie nr. 105, van belang voor plaatsingen vanaf februari 1959, in art. 1 onder c verplicht tot het afschaffen en niet meer gebruikmaken van gedwongen arbeid en verplichte arbeid als een middel tot arbeidsdiscipline. De overheid dient op grond van artikel 2

335 Anders gezegd: bij strafrechtelijke plaatsing staat het 'daderperspectief' op de voorgrond, terwijl bij civielrechtelijke plaatsing het 'slachtofferperspectief' centraal staat. Hier geldt de ontwikkelingsbedreiging van het kind als criterium.

van deze conventie doeltreffende maatregelen te nemen om aan dit gebod daadwerkelijk gevolg te geven. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat vanaf eind jaren 50 meer gestuurd had moeten worden op het opdragen van arbeid in het kader van opvoedings- en leerdoeleinden en niet (puur) als middel ter disciplinering.

Als het gaat om arbeid vanuit opvoedingsdoeleinden, is ook van belang dat in het EVRM onder detentie in art. 5 lid 2 onder d ook wordt verstaan: “het geval van rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding”. Dit zou kunnen meebrengen dat de opvang in de instellingen van De Goede Herder onder de uitzondering in de zin van dit verdrag valt. In art. 4 lid 3 sub a EVRM wordt namelijk niet als “dwangarbeid of verplichte arbeid” in de zin van dit artikel beschouwd: “a. elk werk dat gewoonlijk wordt vereist van iemand die is gedetineerd overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 van dit Verdrag.” Op dit punt kan de vraag rijzen of er, op grond van het EVRM, sprake kan zijn van een algehele uitzondering van het verbod op dwangarbeid in het kader van detentie in de zin dat het verbod in het geheel geen betekenis heeft voor arbeid die onder de uitzondering valt.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat de uitzondering in het verdrag niet zo absoluut dient te worden opgevat, nu in het EVRM niet is beoogd afstand te nemen van de voorwaarden die in de IAO-conventie nr. 29 aan dergelijke arbeid door gedetineerden wordt gesteld. Bovendien kan de vorm waarin deze arbeid wordt opgelegd, nog worden getoetst aan eisen van redelijkheid en proportionaliteit en mede in het licht van het in art. 3 EVRM geformuleerde verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Deze eisen klemmen temeer waar het hier gaat om arbeid door minderjarigen die zowel fysiek als mentaal nog extra kwetsbaar zijn en voor wier arbeid dan ook nog bijzondere beschermende regelingen gelden.

De onderzoekers trekken uit de bovenstaande beschouwing de conclusie dat voor de vraag of het verrichten van arbeid binnen de instellingen van De Goede Herder in strijd is geweest met het verbod op gedwongen of verplichte arbeid, in ieder geval gedifferentieerd moet worden naar de verschillende plaatsingsgrondslagen. In beginsel zou de gedwongen/verplichte arbeid voor pupillen, geplaatst op strafrechtelijke titel binnen de door de behandelde EVRM- en IAO-normen, gesanctioneerde uitzonderingen blijven, zij het dat alsnog sprake kan zijn van strijdigheid door de wijze waarop deze uitzondering werd toegepast. Daarentegen zou de gedwongen/verplichte arbeid door pupillen geplaatst op civielrechtelijke titel of op vrijwillige basis, niet blijven binnen de door de behandelde IAO-normen gesanctioneerde uitzonderingen nu bij hen geen sprake is van een veroordeling door een rechter. Mogelijk ligt dit voor de pupillen geplaatst op civielrechtelijke titel anders met betrekking tot de door de behandelde EVRM-normen gesanctioneerde uitzondering. De term ‘detentie’ wordt in het Nederlands echter in de regel gehanteerd voor opsluiting in het kader van strafrechtelijke vervolging. Dat brengt mee dat de uitzondering voor rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding niet zonder meer van toepassing kan worden geacht op plaatsing in instellingen op civielrechtelijke grondslag, ook al gaat het daarbij wel om toezicht op de opvoeding.

Om de (eventueel toegestane) gedwongen/verplichte arbeid in de instellingen te rechtvaardigen, dient deze gericht te zijn op het pedagogische doel van het verwerven van vaardigheden door de pupillen, die noodzakelijk is om na meerderjarigheid zelfstandig te kunnen functioneren in de maatschappij en dus niet puur op het opdoen van discipline. Getoetst dient derhalve te worden in hoeverre de invulling van de werkzaamheden bij de instellingen van De Goede Herder daadwerke-

lijk in overeenstemming was met deze doelstellingen. De onderzoekers stellen vast dat de inkomsten voor de instellingen weliswaar mogelijk niet winstgevend waren, maar zij waren in elk geval wel mede van belang voor de exploitatie van de instelling. De omvang van de werkzaamheden, de sterk op productie gerichte dagindeling, en het achterwege blijven van adequate beloning voor de werkzaamheden, vestigen daarbij het beeld dat het pedagogische doel van de werkzaamheden niet voorop stond. In dat verband is ook de beperkte aandacht voor scholing van de pupillen (in elk geval tot eind jaren 60) van belang. De strenge straffen, waaronder isolatie bij soms geringe overtredingen, en de in sommige opzichten inhumane sfeer die werd gecreëerd door bijvoorbeeld het spreekverbod, liggen in de sfeer van het handhaven van de orde en het bijbrengen van discipline. Het is aannemelijk dat bij de doelgroep, mede gezien de leeftijd van de pupillen en het voor hen gedwongen karakter van hun verblijf in de inrichting, sprake was van verzet en de handhaving van de discipline soms op grote moeilijkheden stuitte. Ook waren de opvattingen over discipline ook in het algemeen in de samenleving in de jaren 50 strenger dan in de periode vanaf eind jaren 60, was de kennis over pedagogiek in die tijd minder ontwikkeld en moest de congregatie werken met niet specifiek voor dit doel opgeleide leidsters. Niettemin zijn de beschrijving van de wijze van aanpak en de hardvochtigheid van de behandeling van de pupillen, zoals die naar voren komen in de vragenlijsten van de klagende pupillen, ook in het gegeven tijdvak van dien aard dat hierdoor het karakter van dwangarbeid werd versterkt.

Uit het bovenstaande komen de onderzoekers tot de volgende conclusie:

- De arbeid zoals verricht in de instellingen van De Goede Herder valt onder de internationaal aanvaarde definitie van dwangarbeid.
- In beginsel geldt een uitzondering op het verbod van dwangarbeid voor gedetineerden. Onder deze uitzondering vallen dan de strafrechtelijk geplaatsten. Voor de civielrechtelijk gedwongen geplaatste kinderen is onduidelijk of deze vallen onder deze uitzondering, gelet op de formulering van het EVRM.
- Voor de vrijwillig geplaatsten geldt dat de kinderen zelf niet vrijwillig met het verrichten van arbeid instemden. Daarnaast is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre deze vrijwilligheid ten aanzien van de te verrichten arbeid bij hun ouders en voogden wel bestond.
- Het bestaan van een uitzondering betekent niet dat voor de daaronder vallende groep(en) elke vorm van arbeid geoorloofd was. Bij de toepassing hiervan diende het (her)opvoedingsdoel voorop te staan en de verplichting tot het verrichten van arbeid moest redelijk en proportioneel worden toegepast.
- Een en ander geldt temeer nu het hier gaat om kwetsbare minderjarigen, voor wie een beperkte belastbaarheid geldt.
- De uitvoering van de arbeid door een kerkelijke organisatie en het beperkte karakter van het toezicht hierop door de overheid waren in strijd met verplichtingen aangegaan in internationale verdragen betreffende het verbod van dwangarbeid.
- Afgezien van de formele criteria waaraan dwangarbeid kan worden getoetst, is ook de praktijk van belang. De praktijk, zoals beschreven door de pupillen die hebben meegewerkt aan de invulling van vragenlijsten, wijst op het bij alle drie de betrokken groepen vóórkomen van typische kenmerken van ongeoorloofde dwangarbeid, zoals het nagenoeg ontbreken van beloning, bovenmatige aandacht voor de arbeidsdiscipline, vrijheidsbeperkingen en willekeur bij bestraffing.

7.3 Welke rol speelde de overheid?

Nu de vraag of arbeid, zoals verricht in de instellingen van De Goede Herder valt, onder de internationaal aanvaarde definitie van dwangarbeid, met inbegrip van bovengenoemde nuances, met 'ja' kan worden beantwoord, dient ook de tweede onderzoeksvraag beantwoord te worden. Deze luidde als volgt:

> *Welke rol speelde de overheid bij de in de instellingen van de Goede Herder gehanteerde werkwijze ten aanzien van de aan hun zorg toevertrouwde kinderen?*

In dit kader is van belang welke verantwoordelijkheid de overheid had (moeten nemen) ten aanzien van de handhaving van de regels en in hoeverre zij daadwerkelijk is opgetreden.

Verantwoordelijkheid van de overheid

In de eerste plaats geldt dat de overheid alert had moeten zijn op het verbod van dwangarbeid dat immers al ver voor het onderzochte tijdvak in Nederland gold, namelijk na ratificatie van IAO-Conventie nr. 29. Zoals geconstateerd is in hoofdstuk 3, is het gedwongen/verplichte karakter van arbeid verricht in particuliere residentiële instellingen voor jeugdzorg echter nooit voorgelegd aan het Comité van Experts. In 1962 wordt door het Comité echter wel ten aanzien van Zweden geoordeeld dat beslissingen tot het opleggen van werkzaamheden aan een delinquent, bij wijze van alternatieve sanctie, uitsluitend gegeven mogen worden door een rechterlijke autoriteit. Vertaald naar de Nederlandse situatie van residentiële jeugdzorg met een (grotendeels) besloten karakter, zou dat betekenen dat de kinderrechter zich had moeten buigen over de noodzaak/wenselijkheid van het verrichten van verplichte arbeid (in de aard en omvang) als bij De Goede Herder in het onderzochte tijdvak.

Ook nadat het EVRM in werking was getreden in Nederland medio jaren 50, is, voor zover de onderzoekers hebben kunnen nagaan, nimmer expliciet door de overheid nagegaan of voor de pupillen die werden geplaatst in de gesloten jeugdzorginstellingen van De Goede Herder, waarvan immers bekend was dat daar arbeid werd verricht, gelet op de daarvoor speciaal ingerichte was-installaties en naaiateliers, aan de vereisten van de uitzondering op dwangarbeid in art. 4 en 5 EVRM werd voldaan.

Dit is des te opmerkelijker omdat, zoals we zagen in hoofdstuk 2, nationale regelgeving, te weten het Uitvoeringsbesluit Kinderbeginselenwet van 1950, de instellingen van De Goede Herder toestond de pupillen te belasten met *passende arbeid* in een omvang die *evenredig* is aan hun krachten en met het oog op opleiding voor een *bij de aard en aanleg* van de pupil *passend beroep*. Daarbij moet de instelling *mede* letten op het daaromtrent door ouders of voogden (eventueel) kenbaar gemaakte verlangen. De formulering maakt het mogelijk maar niet noodzakelijk ook met de wensen van de betreffende pupil rekening te houden, waardoor de overheid gedwongen arbeid in het kader van opvoeding impliciet goedkeurt. De bewoordingen geven de betrokken instelling een grote vrijheid om de open geformuleerde normen ten aanzien van de aard en omvang van de verplichte arbeid nader in te vullen. Eenduidige standaarden ontbraken aldus of werden alleen gehanteerd ten aanzien van de ROG's.

Vanaf 1964 werd in het Uitvoeringsbesluit van de nieuwe Kinderbeginselenwet iets meer sturing vanuit de overheid gegeven: voorop stond nu dat iedere pupil, *zoveel mogelijk* ook na de leerplichtige

leeftijd onderwijs moet ontvangen, namelijk een beroepsopleiding dan wel voorgezet onderwijs, overeenkomstig zijn *aanleg en ambitie*. Iets van de veranderende opvattingen in de maatschappij ten aanzien van het belang van een opgeleide beroepsbevolking lijkt hierin door te klinken. Verder werd voorgeschreven dat de aan een pupil op te dragen arbeid *dienstbaar* moest zijn *aan zijn vorming* en *evenredig aan zijn krachten*. Nog altijd laat deze formulering echter (te)veel ruimte voor nadere invulling door de betrokken instellingen.

Wel duidelijk(er) zijn de normen sinds 1964 op het vlak van plaatsing van pupillen ter opvoeding en verzorging in niet door de instelling geëxploiteerde inrichtingen dan wel in gezinnen of elders buiten een inrichting. Wellicht is hier mede met het oog op tehuizen voor werkende meisjes (of jongens) geregeld dat de instellingen hiertoe schriftelijke overeenkomsten moeten sluiten, waarbij voorwaarden worden opgenomen, die een opvoeding en verzorging overeenkomstig de in het Uitvoeringsbesluit genoemde vereisten waarborgen. Ook moet worden vastgelegd dat de pupillen met niet meer huishoudelijke en andere werkzaamheden mogen worden belast dan het belang van hun opvoeding gedoogt. Een exemplaar of afschrift van de overeenkomst moet door de instelling niet worden verstrekt aan de pupil zelf, maar aan degene bij wie de pupillen zijn geplaatst, aan de minister en aan de raad voor de kinderbescherming. Niet gespecificeerd is of het hier gaat om arbeids- en/of leerovereenkomsten en aan welke arbeidsrechtelijke randvoorwaarden een dergelijke overeenkomst moet voldoen.

Toezicht van/namens de overheid

Zoals in paragraaf 7.2 al aan de orde kwam, volgt uit de in hoofdstuk 3 en 4 behandelde internationaal- en Europeesrechtelijke normen die (deels) van toepassing waren voor Nederland tijdens het beoordeelde tijdvak, dat, in geval van een (eventueel gelegitimeerde) uitzondering op het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid, de arbeid moet worden verricht onder het toezicht en de controle van een publieke dienst. De reden hierachter is dat de arbeidsvoorwaarden niet anders bepaald kunnen worden dan door de publieke autoriteiten in een situatie waar de arbeiders niet dezelfde rechten als vrije werknemers genieten. In de verzuilde residentiële jeugdzorg is dit voor gesloten instellingen als De Goede Herder desalniettemin overgelaten aan de katholieke zuil, waarbij hoogstens werd gestuurd via de subsidievoorwaarden, al ontbraken ook hier op het punt van op te dragen arbeid concrete aanwijzingen en noodzaak tot nadere inhoudelijke verantwoording.

Uit de in hoofdstuk 6 besproken toezichtrollen bleek, dat van systematisch en op de daadwerkelijke gang van zaken in de instelling gericht extern toezicht niet of nauwelijks sprake was, laat staan dat bij bezoek door een katholieke voogdijvereniging of een bisschoppelijke inspecteur aan pupillen zelf gevraagd werd of het leefklimaat en de verrichte arbeid als passend en redelijk werden ervaren. Dat de congregatie van De Goede Herder maar zeer ten dele binnen de bevoegdheidssfeer van de Nederlandse bisschoppen viel en primair onder pauselijk recht, bracht een nog hogere mate van ondoorzichtigheid en fragmentering van de toezichtsverantwoordelijkheid met zich. Denkbaar is dat op bepaalde punten geen enkele autoriteit bevoegdheid tot toezicht had en aannemelijk is dat het toezicht in de praktijk onduidelijk en op (te) grote afstand bleef van de pupillen.

Mede gelet op de kritiek die al tijdens het onderzochte tijdvak werd geuit, had de Nederlandse overheid eerder (preventief en repressief) centraal toezicht kunnen instellen op de particuliere jeugdzorginstellingen. De kinderbescherming liep op dit punt achter bij de onderwijssector, waar het bestaan van bijzondere scholen wel gepaard ging met centraal overheidstoezicht. De overheid leek zich niet van bewust van zijn verplichtingen om na te gaan in hoeverre het opleggen van werkzaamheden aan geplaatste pupillen in gesloten jeugdzorginstellingen redelijk was, waarbij

richtsnoeren ten aanzien van een billijke aard en omvang van de arbeid in relatie tot het met de arbeidsplicht te dienen doel verwacht hadden mogen worden. Dit klemt temeer nu, zoals ook in het *Rapport Commissie-De Winter* werd opgemerkt, de Beginselenwet 1961 weliswaar geen specifieke rechtspositionele bepalingen kende ten aanzien van pupillen geplaatst in de particuliere instellingen, maar de overheid de rijksinrichtingen wel degelijk aan concretere en soms verdergaande rechtswaarborgen en toezicht bond, mede met betrekking tot de (arbeids)voorwaarden bij (eventuele) verplichte arbeid. Dit verschil met de particuliere inrichtingen, dat de daar geplaatste pupillen qua rechtsbescherming duidelijk op achterstand zette, duurde voort tot 1989. Bovendien liep de kinderbescherming in zijn geheel op dit punt duidelijk achter op de ontwikkelingen in het gevangeniswezen. In 1953 was namelijk de Beginselenwet gevangeniswezen al in werking getreden met regels ten aanzien van de rechtspositie van gedetineerden. Daarin was vastgelegd dat gevangenen niet verplicht konden worden tot het verrichten van arbeid.

Een externe toezichtrol op de daadwerkelijke werk- en leeromstandigheden voor de Arbeidsinspectie en/of de Onderwijsinspectie, is in het onderzochte tijdvak evenmin te traceren. Gelet op het feit dat de jeugdzorg viel onder de competentie van het ministerie van Justitie, is aannemelijk dat het ministerie van Justitie hier geen aanleiding toe zag. Ook bij de ROG's werden immers geen arbeids- en/of onderwijsinspecteurs betrokken. Dat kan ermee te maken hebben dat de arbeidstijden- en omstandighedenwetgeving niet gold voor de overheid. Daarbij was kennelijk niet gedacht aan de door particuliere organisaties in stand gehouden inrichtingen, zoals de instellingen van De Goede Herder. Voor deze instellingen golden in beginsel de algemene regels wel. Zoals volgt uit hetgeen ook in hoofdstuk 5 is behandeld, zou ook gedurende de onderzoeksperiode in ieder geval voor vrijwillig geplaatste (en arbeidende) pupillen in instellingen als van De Goede Herder de Arbeidsinspectie een toezichthoudende rol op zijn plaats zijn geweest.

Dat de overheid ook in de onderzochte periode andere en betere keuzes had kunnen maken, blijkt uit een vergelijking met de VBS-kampen/internaten die in de jaren 45-55 werden opgezet onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs. Hier was én sprake van toereikende subsidie én professioneel onderlegd personeel én regelmatig en veelomvattend extern toezicht, mede op verrichte arbeid in het kader van heropvoeding.

Ten slotte is gebleken dat er vanaf begin jaren 70 vanuit de werkvloer, de pupillen zelf en uit de academische wereld en de politiek, felle kritiek ontstond op de zwakke rechtspositie van jongeren bij vrijheidsbeneming "met het doel in te grijpen in de opvoeding". Daarbij werd verwezen naar art. 5 EVRM, op grond waarvan de gedetineerde de mogelijkheid heeft de rechtmatigheid van zijn/haar vrijheidsbeneming door een rechter te laten toetsen. Anders dan bijvoorbeeld bij een strafrechtelijke verdenking, had het kind, waarvoor een civielrechtelijke maatregel werd gevraagd, echter in Nederland niet het recht om te worden gehoord. De rechtspositie van de pupillen in het onderzochte tijdvak, bij (voortzetting van) plaatsing in met name de residentiële jeugdzorginstellingen, was dus niet voldoende gewaarborgd, dan wel op ontoereikende wijze namelijk via ouder of voogd, waardoor de overheid willekeur en rechtsongelijkheid in de hand werkte. Rechtsongelijkheid was er bijvoorbeeld tussen de pupillen geplaatst in Rijksopvoedingsgestichten (ROG's) en residentiële instellingen. Zelfs nadat begin jaren 70 de belangenvereniging BM namens de pupillen inspraak, openheid en betere voorzieningen eiste, duurde het nog tot eind jaren 80 voordat ook in de particuliere inrichtingen een klachtrecht voor de pupillen werd ingevoerd.

Het lastige van de problematiek met betrekking tot de toepassing van het EVRM op de onderhavige casus is echter dat de casus speelde in de jaren 1945-1975, terwijl de rechtsontwikkeling zich pas in de loop der jaren heeft voltrokken en ten dele na die periode. Het EVRM geldt al sinds 1954, maar de interpretatie heeft zich in de jurisprudentie gedurende een aantal decennia ontwikkeld,

ten dele na afloop van de onderzoeksperiode. Dat betekent niet dat de desbetreffende normen voor die tijd nog niet van toepassing waren, maar wel dat de bekendheid ermee aan beperkingen onderhevig was.

Uit het bovenstaande trekken de onderzoekers de conclusie:

- Dat de overheid een sterkere en centrale regie had moeten en kunnen nemen ten aanzien van de handhaving van de regels met betrekking tot arbeid en het bevorderen van (beroeps)onderwijs in de residentiële jeugdzorg: het verzuilde externe toezicht was ondoorzichtig, gefragmenteerd, lange tijd ook nauwelijks geprofessionaliseerd en te weinig kindgericht. Bovendien heeft de overheid adviezen tijdens de onderzoeksperiode, om in de kinderbescherming uitvoerings- en toezichtsorganen te centraliseren, niet opgepakt.
- Dat het de overheid valt aan te rekenen dat zij signalen genegeerd heeft waaruit bleek dat de verzuilde organen niet aan de eisen voldeden die verwacht mochten worden, zeker ten aanzien van het toezien op de rechtmatigheid en uitvoering van verplichte arbeid, maar ook met betrekking tot het leefklimaat binnen de instellingen. Ook een externe toezichtrol op de daadwerkelijke werk- en leeromstandigheden voor de Arbeidsinspectie en/of de Onderwijsinspectie, ontbrak. Dit klemt temeer nu in dezelfde periode voor een deels overlappende doelgroep in het kader van ‘sociale jeugdzorg’-initiatieven wel adequaat toezicht werd georganiseerd.
- Dat de overheid zich er kennelijk niet van bewust was dat in publiek toezicht moest worden voorzien op basis van de internationale en Europese normen inzake gedwongen en verplichte arbeid. Dit klemt temeer nu civielrechtelijk en strafrechtelijk en zelfs vrijwillig uithuisgeplaatste kinderen in dezelfde inrichtingen werden geplaatst en aan hetzelfde ‘arbeids(her)opvoedingsregime’ moesten deelnemen.
- Dat op basis van de internationale en Europese normen inzake gedwongen en verplichte arbeid de overheid precies had moeten voorschrijven aan welke voorwaarden “te verrichten arbeid in het kader van een opvoedingsdoel” (voor zover toegelaten) moest voldoen. Hierin had de overheid kunnen voorzien door als subsidievoorwaarde minstens dezelfde rechts- en uitvoeringsnormen voor te schrijven als voor de arbeid in de ‘eigen’ ROG’s. In dit kader had de overheid ook de pupillen zelf een betere rechtspositie kunnen en moeten geven, zoals voor volwassen gedetineerden sinds 1953 al gold.
- Dat de overheid sterker had kunnen sturen op professionalisering en voldoende opleiding van het personeel in de residentiële instellingen. In dat verband had de overheid de instellingen ruimhartiger kunnen financieren om te voorkomen dat economische motieven pedagogische doeleinden op een lager plan zouden zetten. Misschien mocht dit evenwel nog niet verwacht worden op basis van het leerstuk van de ‘positieve verplichting’, zoals dat volgt uit het internationale mensenrechtenkader, nu dat immers in de onderzochte periode nog onderontwikkeld was. Uit reeds genoemde initiatieven in het kader van sociale jeugdzorg, blijkt echter dat het bieden van een toereikende financiering al wel deel uitmaakte van nationale beleidsmaatstaven in het onderzochte tijdvak.

7.4 Slotwoord

Wie de onderzochte periode 1945-1975 niet bewust heeft meegemaakt, kan zich tegenwoordig nauwelijks voorstellen hoe hiërarchisch en beperkend vooral in de eerste twee naoorlogse decennia, de omgeving waarin menigeen opgroeide toen was. Kinderen hadden weinig in te brengen, zij deden wat hen werd opgedragen. Dat was de normale situatie in doorsnee katholieke gezinnen, op doorsnee katholieke scholen en in katholieke 'tehuizen' en 'zorgcentra'; zo was de cultuur.

In deze cultuur was sprake van een door velen aanvaard keurslijf, waaraan niet te ontkomen was, anders dan door letterlijk weg te lopen. Het is niet voor niets dat de beroemde/beruchte 'revolutie' van eind jaren 60 een reactie was op die, soms letterlijk, benauwde wereld. Mede daardoor is het vermoedelijk te verklaren dat er uit die tijd weinig klachten of ander materiaal in het kader van dwangarbeid en/of kinderarbeid te vinden is.

Maar er waren ook toen uiteraard grenzen, en die zijn door de instellingen van De Goede Herder opgerekt en deels overschreden. Dat er in die tijd voor de pupillen geen mogelijkheden waren om effectief daartegen op te komen, moet voor de betrokkenen een uiterst frustrerende ervaring zijn geweest. Binnen de katholieke zuil waren er onvoldoende mechanismen om misstanden te voorkomen en te corrigeren. Dat de overheid zich nauwelijks met deze wereld bemoeide, kan politiek en historisch wel worden verklaard, maar is daarmee nog niet gerechtvaardigd. Dat er niet werd gereageerd op signalen dat het soms mis ging, is vanuit het huidige gezichtspunt onbegrijpelijk.

Velen die hierbij betrokken waren of dit hebben ondergaan, leven niet meer of zijn inmiddels te oud geworden. Maar voor degenen die wel nog last van dit verleden ondervinden, is de bereidheid tot kritisch terugblikken, erkenning van berokkend leed en bezinning hierop, wel het minste dat zij mogen verwachten van degenen die thans verantwoordelijkheid dragen.

Deze studie maakt ook duidelijk hoe belangrijk arbeidsnormen zijn in het geheel van de mensenrechten. Ook in het kader van goed bedoelde jeugdzorg dient aan deze normen voldoende aandacht te worden besteed. Dat is een les die ook heden ten dage nog steeds aandacht verdient.

Bijlage 1

Vragenlijst over het verblijf in instellingen van de Zusters van de Goede Herder

Toelichting bij het invullen van de vragenlijst

Wij willen u verzoeken onderstaande vragenlijst in te vullen voor de procedure tegen de Zusters van de Goede Herder (en mogelijk de Nederlandse Staat). Dit is een eerste vragenlijst waarmee wij een overzicht krijgen van de gestichten en de periodes van verblijf. Deze vragenlijst is niet uitputtend. Over bepaalde onderwerpen, bijvoorbeeld het gebruik van geweld door de zusters, en de gevolgen voor de rest van uw leven, willen wij u graag op een later moment vragen stellen. Mocht u daarover reeds nu iets kwijt willen, dan mag u dat onder aan de vragenlijst natuurlijk doen.

Hieronder zullen wij u eerst vragen om een kort overzicht te geven van de instellingen van de Zusters van de Goede Herder waar u heeft verbleven. Daarna vragen we u om uw verblijf in deze instellingen kort toe te lichten, hoe bent u daar terecht gekomen en wat waren uw ervaringen daar. Bij de vragen staan subvragen. Die kunt u apart beantwoorden of in een doorlopende tekst.

1. Volledige Naam

---

2. Meisjesnaam:

---

3. Adres:

---

4. Telefoonnummer:

---

5. E-mail adres:

---

6. Geboortedatum en –plaats:

---

7. In welke instelling(en) van de Zuster van de Goede Herder bent u verbleven? Zou u onderstaande tabel svp met gebruik van slechts enkele woorden willen invullen? Na deze tabel zal er voldoende ruimte zijn om uw verblijf in iedere instelling toe te lichten.

Datum in/ leeftijd in (in jaren en mnd)	Datum uit/ leeftijd uit (in jaren en mnd)	Plaats	Geplaatst door	Soort werk	Vergoeding ontvangen door u?

8. Wat was uw situatie voordat u in een instelling van de Zusters van de Goede Herder werd geplaatst?

a. Leefden uw moeder en/of vader nog?
b. Had u broers en/of zussen?
c. Waar woonde u?
d. Door wie werd u verzorgd?
e. Bent u als kind/minderjarige voor de rechter verschenen en zo ja waarvoor?
f. Was u – voordat u in een instelling van de Zusters van de Goede Herder werd geplaatst – al op andere wijze begeleid of onder toezicht gesteld?

9. Door wie en waarom bent u in een instelling van de Zusters van de Goede Herder geplaatst? Als u werd overgeplaatst van één instelling van de Zusters van de Goede Herder naar de andere, graag voor iedere plaatsing onderstaande vragen beantwoorden.

a. Door wie bent u bij de Zusters van de Goede Herder geplaatst?
b. Heeft men u verteld wat de reden daarvoor was? En zo ja, wat heeft men gezegd?
c. Hadden uw ouders of voogd naar uw weten enige inspraak in deze keuze?
d. Had u zelf enige inspraak in deze keuze?
e. Werd er bepaald hoe lang u in een instelling van de Zusters van de Goede Herder zou moeten blijven of was de plaatsing zonder tijdbeperking?
f. Werd er bij de plaatsing een verwachting uitgesproken welk nut de plaatsing zou hebben?
g. Wilt u hierover nog iets anders vertellen?

Hieronder willen we u vragen om informatie te geven over uw verblijf in een instelling van de Zusters van de Goede Herder. Voor zover u in meer dan één instelling van de Zusters van de Goede Herder heeft gezeten, willen wij u vragen om onderstaande vragen per instelling apart te beantwoorden. U kunt de vragen dan kopiëren (of overschrijven) en voor de volgende instelling opnieuw invullen.

Betreft instelling (naam) te (plaats)

10. Huisvesting

a. Was het terrein open of afgesloten? Hoe was het afgesloten?
b. Kreeg u voldoende te eten en te drinken?
c. Hoe was de kwaliteit van het eten?
d. Mocht u regelmatig douchen of een bad nemen? Hoe vaak?
e. Hoe was de algehele hygiëne in de instelling?

11. Medische zorg

a. Kreeg u daar medische verzorging als u dat nodig had?
b. Moest u (gedwongen) medicatie gebruiken?
c. Zo ja, wat waren de effecten van die medicatie?
d. Zo ja, hoe vaak (moest) u deze medicatie gebruiken?

12. Arbeid

a. Moest u in die instelling werk verrichten? Zo ja, wat voor werk?
b. Was het zwaar of langdurig werk?
c. Hoe verliep een typische (werk)dag in de instelling?
d. Hoe vaak was u vrij?
e. Ontving u een vergoeding voor het werk? Zo ja, wat voor vergoeding of hoeveel?
f. Welk gedrag werd bestraft?
    i. Praten tijdens het werk
    ii. Uitrusten tijdens werktijd
    iii. Langzaam werken
    iv. Verzet tegen het werk
    v. Verzet tegen de verplichting moeder of zuster te zeggen
    vi. Weglopen
    vii. Anders….
g. Had u pauzes?
h. Werd er toezicht gehouden tijdens het werk?

13. Theoretisch onderwijs

a. Ging u naar school of heeft u enig ander theoretisch onderwijs genoten (dus anders dan door middel van arbeid)?
b. Indien ja, graag toelichten wat voor onderwijs en hoe lang u dat heeft genoten.
c. Hoe veel uren per werkdag werden er gemiddeld aan onderwijs besteed?
d. Wie gaf het onderwijs?
e. Had u na beëindiging van deze opleiding een (erkend) diploma?

14. Toezicht en omgang

a. Wie had de leiding over de instelling?
b. Wie nam de dagelijkse verzorging van de pupillen op zich?
c. Hoe heeft u de omgang met de Zusters van de Goede Herder ervaren?
d. Had u contact met telkens dezelfde zusters of met veel verschillende zusters?
e. Zijn er bepaalde zusters die u bijzonder positief of negatief bij blijven? Zo ja, waarom?

15. Contact met personen buiten de instelling

a. Door wie werd u naar de instelling gebracht?
b. Kreeg u bezoek? Zo ja, door wie en hoe vaak?
c. Hoe vaak mocht u zelf naar huis?
d. Werkte u ook voor personen buiten de instelling? Was dit in opdracht van de Zusters van de Goede Herder? Kreeg u daarvoor een geldelijke vergoeding?

16. Overplaatsing

a. Als u van deze instelling van de Zusters van de Goede Herders bent overgeplaatst naar een andere instelling van de Zusters van de Goede Herders, is u verteld wat de aanleiding hiervoor was?
b. Wie heeft dit besloten?
c. Had u daar enige inspraak in?

17. Beëindiging plaatsing

a. Op een bepaald moment kwam uw verblijf in de instelling(en) van de Zusters van de Goede Herder ten einde. Werd u verteld waarom uw verblijf werd beëindigd?
b. Wie heeft dit besloten?
c. Had u daar enige inspraak in?

d. Waar werd u naartoe gebracht na de beëindiging van uw verblijf?
e. Werd er op enige wijze voorzien in uw toekomstige huisvesting, onderwijs, arbeid en/of begeleiding?

18. Wat heeft u gedaan toen uw verblijf bij de Zusters van de Goede Herder werd beëindigd?

a. Waar bent u naartoe gegaan?
b. Wat heeft u gedaan (werk/opleiding/anders)?

Deze vragenlijst dient voor een eerste verzameling van de feiten. Op onderwerpen zoals lichamelijk en psychisch geweld of misbruik, en de gevolgen van uw verblijf bij de Zusters van de Goede Herder zullen wij later terugkomen. Mochten er feiten/praktijken zijn geweest die u nu al graag wilt melden, kunt u dat hieronder doen.

Bijlage 2

Uit jaarkalender met spreuken Congregatie De Goede Herder

Februari 1 wacht u ervoor, den arbeid te vreezen; gedenk dat dit de voornaamste gestrengheid is, die wij in onze Congregatie hebben te beoefenen.

6 Gij zijt bestemd, man tegen man te strijden met de verschrikkelijkste vijanden en ik zeg u, dat ge bijna vooraan staat in de rangen van het leger, dat de slechte neigingen van de lagere natuur bestrijdt.

13. Wij moeten op onze hoede zijn, ons niet over te geven aan traagheid. Onze roeping is niet voor die vadzige zielen, die terugschrikken voor den arbeid en die, uit vrees zich te vermoeien, zich schuldig maken in Gods werken na te laten.

16. Of gij bezig zijt met den arbeid, of ge gebruikt wordt om te schrijven, of ge voor de keuken zorgt, of voor iets anders…

22. (..) Zij, die gebruikt worden in den tuin, in de bakkerij, lingerie, of die met iets anders bezig zijn, dat doet er niet toe; allen arbeiden om de zielen te redden. Zij brengen evengoed onze vierde Gelofte in beoefening als de Oversten en de eerste Meesteressen der boetelingen.

25. In de stilte ontkiemen de groote gedachten en komen de groote werken tot stand. O hoe bemin ik de zielen, die het werk vervolmaken door het stilzwijgen en het gebed..

Maart 4. Zelfs gedurende de recreaties zullen de novicen en professen iets nuttigs kunnen doen. Eenigen van haar zullen somtijds groenten gaan plukken of schoonmaken, anderen zullen het onkruid wieden, de paden aanharken, enz. Allen zullen trachten: “niemand tot last te zijn”.

11. Wat wij niet door onze arbeid kunnen, dat kunnen wij aanvullen door het gebed.

26. De groote zielen, de zielen van inwendig gebed, verrichten veel arbeid…

27. Zij, die lichtzinnig zijn, gemakzuchtig, zonder zich zelve eenige dwang aan te doen, zullen niet veel voor den hemel verdienen. Gij moet voortdurend arbeiden volgens uw vermogens en den wil uwer Oversten, zonder u ooit te ontmoedigen…

28. …Tegenspoed is de beste meester en men begrijpt het inwendig leven beter tijdens een armoedig leven, dan in voorspoed.

30. ..Wanneer gij u toewijdt aan het algemeen welzijn van de Congregatie…Wanneer gij medehelpt tot steun van het huis waar gij zijt…Een keukenzuster die goed haar ambt waarneemt, een zuster in de bakkerij, die haar meel goed bewaart en best brood bakt; een zuster in den tuin, verstandig en vol toewijding, zij zijn schatten waard….De ijver en de arbeidzaamheid redden en steunen de huizen.

April 13. …De schat van een religieuze van den Goede Herder is, niets te bezitten.

Juni 20. Doordring u diep van den geest van Jezus Christus, volg Zijn leven van stilzwijgen, ijver, opoffering, gehoorzaamheid, armoede en vernedering.

Juli 5. …Bemin den arbeid, dat is een middel, om de hevigste bekoringen te overwinnen.

17. Wij hebben zoo'n groote liefde voor de H. Armoede, omdat dat een middel is om een grooter aantal zielen te redden, dan we door overleg, orde en arbeidzaamheid de reeds gestichte en nog te stichten werken kunnen ondersteunen.

20. Steun op het kruis; offer alles op…Uw lamp zal niet branden dan met de olie der moeilijkheden.

27. Hoe meer men lijdt, hoe meer God verheerlijkt wordt.

30. Een belangrijke aanbeveling voor de klasse der kinderen, weezen, preservees en anderen is, haar goed onderricht te geven in lezen, schrijven en rekenen. Zijn deze meisjes goed onderwezen en kunnen zij arbeiden, dan zullen zij in staat zijn, niet alleen om in haar eigen onderhoud te voorzien, maar kunnen zij haar ouders nog helpen ook.

Augustus 1. Bemerkt, mijn lieve Zusters, dat wij in onze Instellingen moeten arbeiden….en weest overtuigd, dat het werkzame leven volmaakt kan worden vereenigd met het beschouwende.

30. De arbeid is, om juist te spreken, geen gebed, maar het kan er de plaats van innemen, wanneer het uitsluitend gedaan wordt met de bedoeling, Gods glorie te vermeerderen. Zoo is ook de geest van onze Instelling; de arbeid neemt er een voorname plaats in en zij moet naar de omstandigheden, te verkiezen zij boven een lange retraite. Als gij Trappistinnen, Carmelitessen of iets anders waart, zou de zaak verschillen, maar gij zijt Religieuzen van Onze Lieve Vrouw van Liefde des Goeden Herders.

September 15. Wij moeten in onze roeping beslist noodzakelijk een leven leiden van versterving en zelfverloochening.

December 11. …Wacht ge, uw arbeid alleen te doen om ermee klaar te zijn.

23. Bemin boven alles God, de Congregatie, het kruis, den Regel en den arbeid.

De auteurs

Guus Heerma van Voss is sinds 1997 hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij sinds 2012 als staatsraad verbonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Hij doceerde voordien aan de universiteiten van Tilburg en Maastricht en was werkzaam als raadadviseur bij de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie.

Hij promoveerde in 1992 in Utrecht op een vergelijking van het Nederlandse met het Japanse ontslagrecht. Thans is hij onder meer raadsheerplaatsvervanger bij het Gerechtshof 's-Gravenhage en redacteur van het tijdschrift *European Labour Law Journal*. Hij publiceert over het arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht in brede zin en is onder meer bewerker van deel 7-V van de Asser-serie over het Nederlands privaatrecht (betreffende de arbeidsovereenkomst).

Hij was medeoprichter van het European Labour Law Network, dat sinds 2007 rechtsvergelijkend onderzoek doet naar arbeidsrecht in Europa en rapporteert aan de Europese Commissie.

Aan de Nederlandse overheid rapporteerde hij onder meer over de implementatie van het Maritiem Arbeidsverdrag (2007) en de implementatie van verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie in Nederland (2008).

Mijke Houwerzijl is sinds 2011 hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Tilburg (Tilburg University) en sinds 2010 bijzonder hoogleraar Europees en vergelijkend arbeidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Voordien doceerde zij aan de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Amsterdam en was zij werkzaam als juridisch medewerker bij de Rechtskundige dienst FNV.

Zij promoveerde in 2005 in Tilburg op een onderzoek naar de achtergrond, inhoud en implementatie van de Detacheringsrichtlijn. Thans is zij onder meer voorzitter van de Nederlandse afdeling van de ISLSSL (International society for labour law & social security law) en redacteur van het tijdschrift *Recht & Arbeid*. Zij is onder meer co-auteur/bewerker van *Bakels' Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, een veel gebruikt handboek in het hoger onderwijs en de rechtspraktijk.

Zij publiceert vooral over arbeidsrechtelijke en sociaalrechtelijke thema's die zich op het snijvlak bevinden van het Nederlandse arbeidsrecht, internationaal privaatrecht en EU-arbeids(migratie & mobiliteits)recht. In haar onderzoek, onder meer voor de Europese Commissie en Europese en Nederlandse werknemers- en werkgeversorganisaties, komt ze vaak vormen van niet-naleving van arbeidsrechtelijke normen tegen, die uiteindelijk kunnen uitmonden in arbeidsuitbuiting, dwangarbeid of mensenhandel.