

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Beschermen,  
Aanpakken en Voorkomen  
Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Ons kenmerk**  
2774571

**Bijlagen**  
1

Datum 19 december 2019

Onderwerp Beleidsreactie vervolganalyse naar de werkwijze in de instellingen van  
kloosterorde De Goede Herder

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Op 12 juni jl. bracht de Commissie De Winter haar eindrapport uit. Daarmee kwam een einde aan een reeks onderzoeken naar seksueel, fysiek en psychisch geweld in de jeugdzorg. De Commissie De Winter besteedde ook aandacht aan de instellingen van de kloosterorde De Goede Herder in de periode 1945-1975. Mede op verzoek van de Tweede Kamer heb ik bijgevoegde vervolganalyse laten uitvoeren ten behoeve van het antwoord op de vraag of in deze instellingen juridisch gezien sprake is geweest van dwangarbeid in het licht van de toen geldende (internationaal)rechtelijke normen. Ook is in de vervolganalyse de vraag beantwoord welke rol de overheid daarbij speelde.

Vandaag ontving ik uit handen van prof. M.S. Houwerzijl en prof. G. Heerma van Voss het eindrapport van de vervolganalyse. U treft het rapport bijgaand aan. Ik ben de onderzoekers erkentelijk voor hun grondige analyse. In het onderstaande schets ik de belangrijkste bevindingen uit het rapport en geef ik mijn beleidsreactie.

#### *Bevindingen van de onderzoekers*

Op het punt van het door de meisjes verrichte werk in de instellingen van De Goede Herder schetsen de onderzoekers het volgende beeld. De meisjes moesten zwaar en eentonig werk verrichten in wasserijen en naaiateliers en hadden veel huishoudelijke taken tijdens lange en strak ingedeelde dagen. Onderzoekers constateren dat de werktijden in grote lijnen lijken te passen binnen de toen geldende wettelijke regeling van de arbeidstijden. Zoals blijkt uit getuigenissen van slachtoffers ontvingen de meisjes hooguit zakgeld dat vervolgens in de praktijk (voor een groot deel) werd ingehouden bij wijze van sanctie voor overtreding van regels. De onderzoekers schetsen het beeld dat het onderwijs dat werd gegeven in de instellingen van De Goede Herder vaak gecombineerd werd met of gedomineerd werd door werken. Het regime van soms zwaar en structureel werken gold voor alle meisjes ongeacht de titel waarop zij in de instelling waren geplaatst, of dat nu een strafrechtelijke of een civielrechtelijke titel was, of dat een meisje door haar ouders of verzorgers vrijwillig in de instelling was geplaatst. Het niet maken van onderscheid tussen de titel van plaatsing heeft bij meisjes het gevoel van onrechtvaardigheid en stigmatisering versterkt.

Daarbij vond het werk door de meisjes plaats binnen de context van dezelfde kloosterlijke soberheid als die aan de zusters in deze instellingen was opgelegd. Voor de zusters diende het werk om de meisjes die zij opnamen te vormen en voor te bereiden op hun toekomst. De onderzoekers halen hierbij het onderzoeksrapport van de Commissie De Winter aan waarin wordt gemeld dat de religieuze idealen zeer behoudend waren 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. De Winter schaaft dit onder de noemer 'psychische verwaarlozing'. Het beeld dat net als in het rapport van de Winter ook in deze vervolganalyse naar voren komt, is dat de zusters over het algemeen over onvoldoende pedagogische vaardigheden of opleiding beschikten en de meisjes daarom niet de begeleiding hebben gekregen waarbij zij baat zouden hebben gehad.

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Beschermen,  
Aanpakken en Voorkomen  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
19 december 2019

**Ons kenmerk**  
2774571

De onderzoekers geven aan dat de beelden in de verschillende instellingen van De Goede Herder en in de verschillende tijdvakken van elkaar verschilden. Uit de ruim 50 door de onderzoekers geraadpleegde verhalen van de slachtoffers rijst het beeld dat vanaf begin jaren '70 iets van de veranderde tijdgeest begint door te dringen in sommige instellingen van De Goede Herder. Zo komt er geleidelijk meer contact met de buitenwereld en afschaffing van de dagelijks verplichte kerkgang. Maar voor wat betreft het verrichten van werk lijkt er geen sprake van modernisering en aanpassing. De werkzaamheden en de dagindeling bleven gedurende de onderzochte tijdsperiode grotendeels hetzelfde.

Op basis van een analyse van de toen geldende internationale en nationale juridische normen hebben de onderzoekers een antwoord geformuleerd op de vraag of sprake is geweest van dwangarbeid. Daarbij baseren de onderzoekers zich primair op de conventies nr. 29 en 105 van de Internationale arbeidsorganisatie (IAO) en bepalingen in artikel 4 en 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Lidstaten van de IAO zijn gebonden aan deze conventies maar burgers kunnen daar geen rechtstreeks beroep op doen. Op de genoemde artikelen van het EVRM kunnen burgers wel een rechtstreeks beroep doen. Nagegaan is in hoeverre wordt voldaan aan de elementen van gedwongen arbeid in deze conventies en verdragen.

#### *Conclusies onderzoekers inzake kwalificatie dwangarbeid*

De onderzoekers komen tot de conclusie dat het werk zoals verricht in de instellingen van De Goede Herder valt onder de destijds internationaal aanvaarde definitie van dwangarbeid. Tegelijkertijd stellen de onderzoekers vast dat bij de internationale normstelling een uitzondering wordt gemaakt voor arbeid die wordt verricht in het kader van detentie al dan niet met opvoeding als doel.

Ten aanzien van het werk in de instellingen van De Goede Herder concluderen de onderzoekers dat, afhankelijk van de titel waaronder de meisjes geplaatst waren en welke instelling het betrof, er in de instellingen van De Goede Herder sprake kan zijn geweest van 'geoorloofde' en 'ongeoorloofde' vormen van dwangarbeid. Zo valt deze arbeid voor een deel van de meisjes onder de uitzondering op het verbod van dwangarbeid voor gedetineerden. Daarbij wijzen de onderzoekers erop dat ook bij 'geoorloofde' vormen van dwangarbeid het (her)opvoedingsdoel voorop dient te staan en deze arbeid proportioneel en redelijk van aard dient te zijn. Deze toets weegt nog zwaarder als het gaat om het opgedragen werk aan minderjarigen.

Bij de meisjes in de instellingen van De Goede Herder ging het steeds om minderjarigen. Of dit betekent dat de meisjes slachtoffer kunnen zijn geweest van een ongeoorloofde vorm van dwangarbeid hangt volgens de onderzoekers wel mede af van de specifieke omstandigheden, waaronder de titel van plaatsing, en het tijdvak waarin de meisjes in één van de instellingen van De Goede Herder verbleven. De praktijken zoals beschreven door de vrouwen die hebben meegewerkt aan de invulling van vragenlijsten wijzen op het voorkomen van ongeoorloofde vormen van dwangarbeid.

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Beschermen,  
Aanpakken en Voorkomen  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
19 december 2019

**Ons kenmerk**  
2774571

#### *Conclusie onderzoekers inzake rol overheid*

De overheid is zich in de betreffende periode bewust geweest van het werk dat in de instellingen van de Goede Herder werd verricht, maar verkeerde in de veronderstelling dat dit werk werd gedaan in het kader van vorming en (her)opvoeding. De overheid was zich daarbij niet bewust van de normen die al wel van toepassing waren op deze vormen van arbeid, waarbij geldt dat de interpretatie daarvan zich pas later heeft ontwikkeld waardoor deze normen in aanvang ook nog niet bekend konden zijn.

Voor de strafrechtelijk geplaatste meisjes geven de onderzoekers aan dat in de onderzochte periode op basis van de internationaalrechtelijke normen en jurisprudentie gesteld kan worden dat dwangarbeid in sommige gevallen geoorloofd kan zijn geweest. Voor de civielrechtelijk geplaatste meisjes is dat veel minder aannemelijk. Arbeid zou in die gevallen wanneer het gericht zou zijn geweest op opvoeding weliswaar geoorloofd hebben kunnen zijn, maar aard en karakter van het verrichte werk weerspreken een dergelijke conclusie in het geval van De Goede Herder. Bovendien werd uit de verslagen van betrokken meisjes duidelijk dat voor alle geplaatste groepen redelijkheidseisen werden overschreden, terwijl ook aan een aantal formele eisen in het toenmalige nationale juridische kader niet werd voldaan.

Voor wat betreft het toezicht van de overheid concluderen de onderzoekers dat de overheid een sterkere rol had moeten en kunnen spelen bij het toezicht houden op en handhaven van regels met betrekking tot gedwongen en verplichte arbeid. Het dominante beeld dat oprijst uit eerder onderzoek is dat congregaties zeer autonoom konden opereren. Toezicht en de controle in de instellingen van De Goede Herder werden overgelaten aan de katholieke zuil en controle van de overheid werd maar weinig toegelaten. In het algemeen ging men destijds uit van de veronderstelling dat de verantwoordelijkheid bij de verzuilde instellingen zelf rustte. Zoals ook de Commissie De Winter concludeert, was sprake van een tekortschietend stelsel van toezicht, waarbij de instellingen van De Goede Herder mogelijk geheel aan toezicht ontkwamen omdat ze onder zogenoemd 'pauzelelijk recht' vielen.

#### *Beleidsreactie*

De conclusie van de onderzoekers is dat meisjes in de instellingen van De Goede Herder aan ongeoorloofde vormen van dwangarbeid onderworpen kunnen zijn geweest. Daarbij is wel mede bepalend de titel waaronder de meisjes geplaatst zijn geweest, alhoewel de onderzoekers ook opmerken dat het de vraag is of de in principe geoorloofde vorm van dwangarbeid de eis van redelijkheid en proportionaliteit kon doorstaan, zeker gelet op de minderjarigheid van de meisjes.

Dit maakt erkenning van slachtofferschap op zijn plaats. Die erkenning moet in eerste instantie komen van de instellingen van de Goede Herder zelf. Maar ook de overheid heeft erkenning te bieden. Ik vind het pijnlijk om te moeten constateren dat kwetsbare meisjes onderworpen zijn geweest aan een strikt regime met zwaar en eentonig werk in een weinig liefdevolle en vaak ook bestraffende omgeving. De onderzoekers concluderen dat in de betreffende periode de overheid zich onvoldoende bewust is geweest van de normen die gelden voor de toepasselijkheid van een vorm van dwangarbeid. Als dat bewustzijn er wel was geweest dan had dat volgens de onderzoekers kunnen en moeten leiden tot meer toezicht op de instellingen van De Goede Herder en de arbeid die daar verricht is geweest. Het ontbreken daarvan heeft er aldus de onderzoekers toe geleid dat de situatie in de instellingen kon bestaan en kon voortduren. Excuses, erkenning, hulp en ondersteuning van de overheid zijn hier op zijn plaats. Te meer omdat uit de opgetekende verhalen blijkt hoe het stempel dat de meisjes door verblijf in De Goede Herder meekregen hun leven toen heeft beïnvloed en dat soms tot op de dag van vandaag nog steeds doet.

Ik ben op dit moment een pakket erkenningsmaatregelen aan het uitwerken voor de slachtoffers die vallen onder het bereik van het onderzoek van Commissie De Winter. De ongeoorloofde vorm van dwangarbeid zie ik als een vorm van geweld waarvoor in het kader van het erkenningspakket voor vormen van geweld in de jeugdzorg erkenning zal komen. Ik zal uw Kamer hierover samen met de minister van VWS in februari informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

**Directoraat-Generaal  
Straffen en Beschermen**  
Directie Beschermen,  
Aanpakken en Voorkomen  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
19 december 2019

**Ons kenmerk**  
2774571