

OMRINGD DOOR

# ZORG

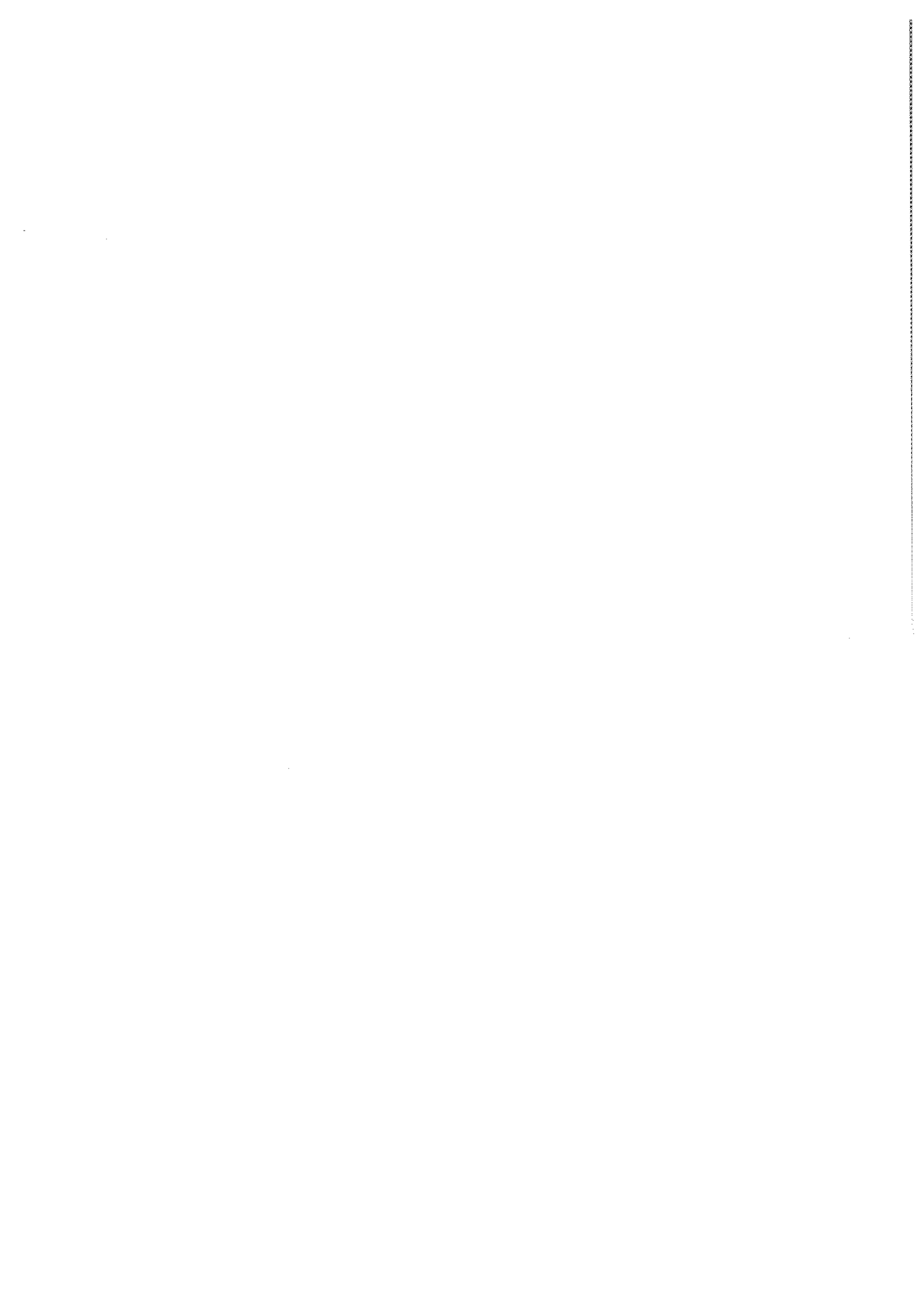
TOCH

# NIET VEILIG

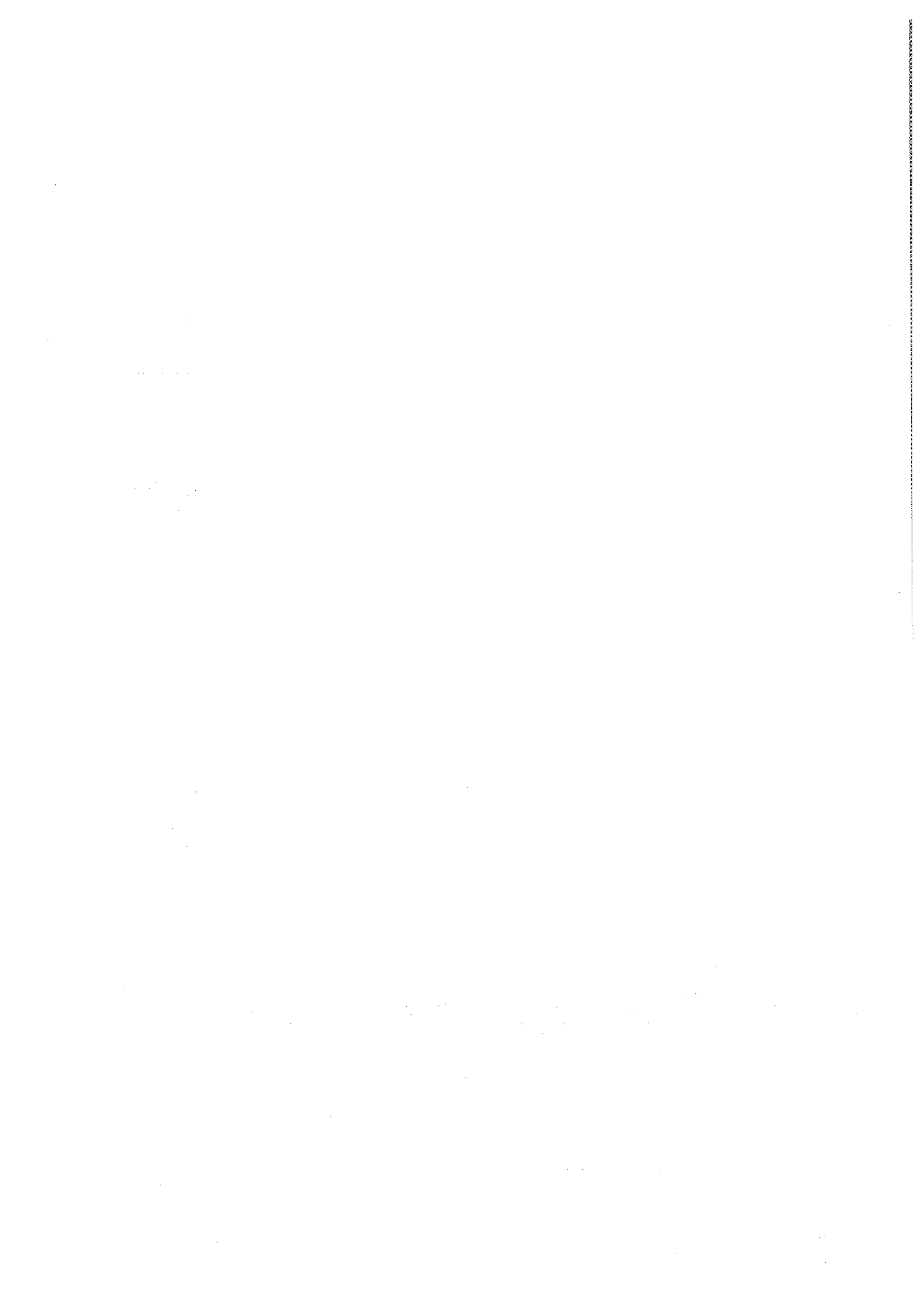
RAPPORT COMMISSIE-SAMSON  
8 OKTOBER 2012

EMBARGO TOT 8 OKTOBER 2012 10.30 UUR

Boom



**Omringd door zorg,  
toch niet veilig**



# **Omringd door zorg, toch niet veilig**

Voorpublicatie Deel 1

Rapport commissie-Samson

Embargo tot 8 oktober 2012 10.30 uur

Boom Amsterdam

Omslag: Bart van den Tooren  
Binnenwerk: Hannie Pijnappels

© 2012 commissie-Samson  
Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 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 enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN 978 94 6105 325 1  
NUR 680  
[www.commissiesamson.nl](http://www.commissiesamson.nl)  
[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)

# Inhoud

## Deel 1 Het rapport

<b>Voorwoord</b>	13
<b>1. Inleiding</b>	19
1.1 Opdracht	19
1.2 Kindperspectief	19
1.3 Opbouw van het rapport	20
1.4 Waarover gaat dit rapport?	22
<b>2. Context en kader</b>	27
2.1 Formeel kader	27
2.2 Beeld van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in de tijd	30
2.3 Sociale achtergrond van uit huis geplaatste kinderen	38
2.4 Aandacht van de overheid voor veiligheid van kinderen	40
2.5 Conclusie	44
<b>3. Aard, omvang en gevolgen van seksueel kindermisbruik</b>	46
3.1 Aard en omvang van seksueel misbruik	46
3.2 Gevolgen van seksueel misbruik	52
3.3 De slachtoffers die zich bij de commissie gemeld hebben	56
3.4 Conclusie	57
<b>4. Plegers van seksueel kindermisbruik</b>	59
4.1 Kenmerken van plegers	59
4.2 Achtergronden en kenmerken van veroordeelde daders	61
4.3 Mechanismen	63
4.4 Conclusie	66
<b>5. Reactie van de overheid op signalen van seksueel kindermisbruik</b>	68
5.1 Reactie 1945-1990	68
5.2 Reactie 1990-2010	70
5.3 Conclusie	76

6. Huidige bescherming van het kind	77
6.1 Residentiële jeugdzorg en de pleegzorg: taken en risico's	77
6.1.1 Residentiële jeugdzorg	78
6.1.2 De pleegzorg	81
6.2 Beschermingsconstructies voor kinderen in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg	83
6.3 De praktijk: gebreken, dilemma's en knelpunten	86
6.3.1 Gebreken, dilemma's en knelpunten in de voorzorg	87
6.3.2 Gebreken, dilemma's en knelpunten bij signaleren en melden	90
6.4 Conclusie	93
7. Conclusies	96
7.1 Inleiding	96
7.2 Aard en omvang van seksueel kindermisbruik	97
7.3 Bekendheid bij de overheid van signalen van seksueel kindermisbruik	98
7.4 De reactie van de overheid op signalen van seksueel kindermisbruik	100
7.5 Huidige mechanismen voor signalering van seksueel misbruik van uit huis geplaatste minderjarigen	101
7.6 Samenvattende conclusies	105
8. Aanbevelingen	106
8.1 Aanbevelingen	106
8.2 En verder	124
8.3 Ten slotte	125
9. Samenvatting	129
10. Summary	142
Literatuur	155
Lijst van afkortingen	159



## Deel 2 Verantwoording

1. De commissie	163
2. Werkwijze	166
3. Contacten met slachtoffers	173
4. Overdracht van zaken	184
5. Wetenschappelijk onderzoek	188
6. Internationale afstemming	209
7. Contact met de commissie-Deetman	212
8. Professionals	214
9. Rondetafelgesprekken	216
10. Communicatie	220
11. Archivering	224

### Bijlagen

1. Instellingsbesluit d.d. 16 augustus 2010	229
2. Wijzigingsbesluit d.d. 13 oktober 2011	235
3. Wijzigingsbesluit d.d. 9 februari 2012	237
4. Samenstelling begeleidingscommissies	240
5. Deelnemers internationale expertmeeting	245
6. Overzicht gesprekken met professionals en autoriteiten	247
7. Deelnemers rondetafelgesprekken	257
8. Formulier voor het meldpunt van de commissie-Samson	260
9. Onderzoeksplan	269
10. Gedragscode voor het onderzoek van de commissie-Samson	303
11. Brief van prof. dr. F. Lamers-Winkelmann en drs. B. Tierolf d.d. 23 april 2012	322
12. Brief prof. dr. P.G.M. van der Heijden d.d. 18 juni 2012	325
13. Brief prof. dr. A.J.A. Felling d.d. 23 juni 2012	328
14. Uit de brief van drs. W. van Berlo d.d. 29 juni 2012	331
15. Uit het verslag van drs. W. van Berlo, gevoegd bij de brief van 29 juni 2012	332

### Deel 3 Deelonderzoeken en bijlagen

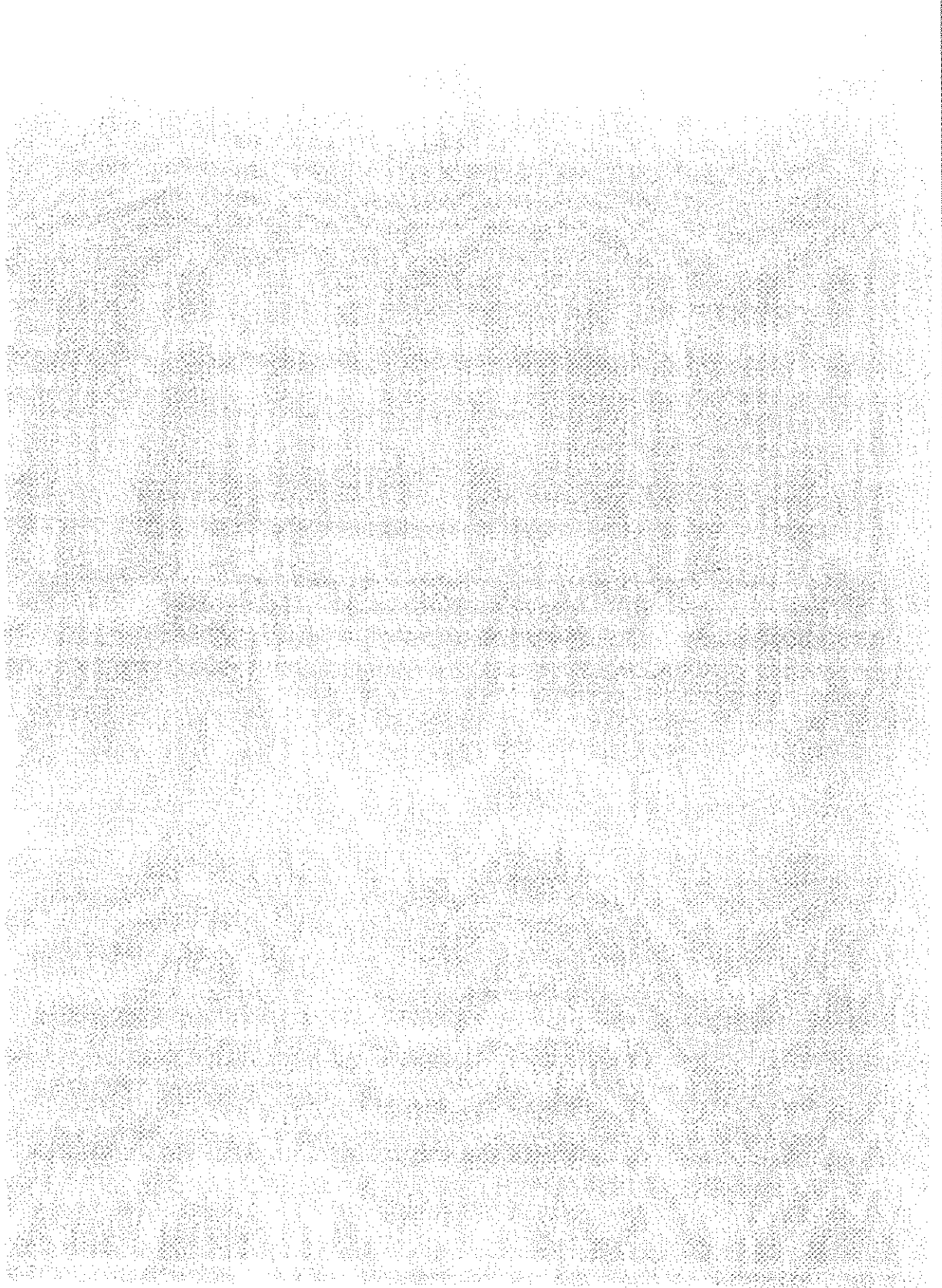
De deelonderzoeken en bijlagen zijn op de bijgevoegde cd-rom geplaatst

Inleiding

1. *Deelonderzoek 1: Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010.*  
Rapport Rijksuniversiteit Groningen, prof. dr. J.J.H. Dekker
2. *Deelonderzoek 2a: Onderzoek naar seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in instellingen en bij pleegouders. Beschrijving van het relevante juridische kader.*  
Rapport mr. J.J. Wiarda
3. *Deelonderzoek 2b: Seksueel misbruik in de jeugdzorg. Governance vanuit het kindperspectief.*  
Rapport Verwey-Jonker Instituut en VU, dr. mr. K.D. Lünemann en dr. F.E. Six
4. *Deelonderzoek 3a: Prevalentie Seksueel Misbruik in de Nederlandse Jeugdzorg in 2008-2010.*  
Rapport Universiteit Leiden, prof. dr. L.R.A. Alink
5. *Deelonderzoek 3b: Literatuurstudie, interviews en dossierstudie seksueel misbruik in pleeggezinnen en instellingen voor jeugdzorg.*  
Rapport Verwey-Jonker Instituut, prof. dr. F. Lamers-Winkelmann en drs. B. Tierolf
6. *Deelonderzoek 4: Aard en omvang van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en reacties op signalen van dit misbruik (1945-2008).*  
Rapport Rijksuniversiteit Groningen, prof. dr. M.C. Timmerman
7. *Deelonderzoek 4: Seksueel misbruik van kinderen in pleegzorg.*  
Rapport Rijksuniversiteit Groningen, prof. dr. H.W.E. Grietens
8. *Deelonderzoek 5a: Prevalentie Seksueel Misbruik bij Kinderen met een Lichte Verstandelijke Beperking in de Nederlandse Jeugdzorg in 2008-2010.*  
Rapport Universiteit Leiden, prof. dr. L.R.A. Alink

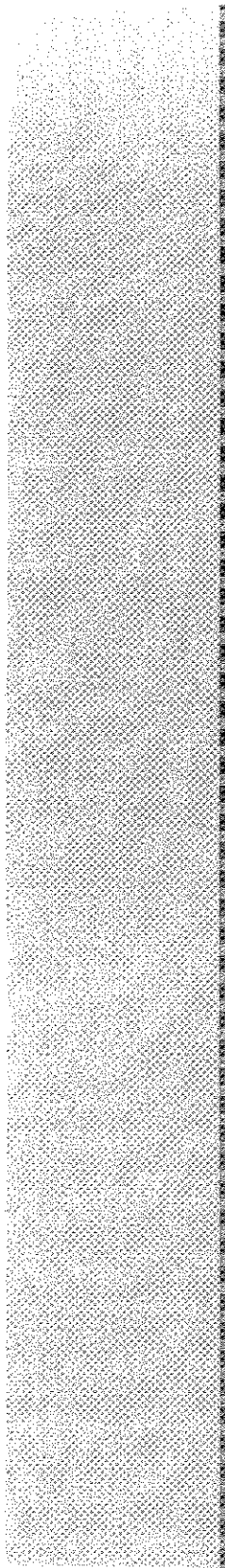
9. *Deelonderzoek 5b: Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Misbruik bij Kinderen en Jongeren met een (Licht) Verstandelijke Beperking.*  
Rapport Universiteit van Amsterdam, dr. I.B. Wissink
10. *Daders van seksueel misbruik van onder toezicht gestelde kinderen: een verkennende studie.*  
Rapport R. de Jong MSc
11. *Seksueel misbruik in de jeugdzorg. Onderzoek op basis van politieregistraties in opdracht van de commissie-Samson.*  
Rapporten Bureau Beke, dr. mr. A.Ph. van Wijk en dr. H.B. Ferwerda
12. *Onderzoek OM-afdoeningen van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en pleegzorg.*  
Rapport mr. S.J. van Klaveren, mr. R.S.T. van Rossem-Broos en mr. L.A.J.M. de Wit
13. *Overheid en gedwongen jeugdzorg: een nader onderzoek naar toezicht en inspectie in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot midden jaren tachtig.*  
Rapport Rijksuniversiteit Groningen, prof. dr. J.J.H. Dekker
14. *Samenvatting commissiegesprekken*
15. *Meldingen buiten het onderzoeksbereik*
16. *Statistische analyse Meldpunt*
17. *'Soms kun je het alleen maar fout doen'*  
Artikel D. van den Berg en S. van der Goot
18. *Verslag internationale expertmeeting*
19. *Verslag rondetafelgesprek professionalisering*
20. *Verslag rondetafelgesprek toezicht pleegzorg*
21. *Verslag rondetafelgesprek pleegzorg*

Literatuuroverzicht



**Deel 1**

**Het rapport**



## Voorwoord

Seksueel misbruik van kwetsbare kinderen die juist beschermd moeten worden. Het is moeilijk voor te stellen. De laatste jaren zijn verschillende zeer ernstige verhalen naar buiten gekomen. In april 2010 besloten de ministers voor Jeugd en Gezin en van Justitie onderzoek te laten doen naar mogelijke signalen van seksueel misbruik van minderjarigen die op gezag van de overheid in instellingen of pleeggezinnen waren geplaatst, en ze vroegen mij dat onderzoek te leiden. Het is een ingrijpende ervaring geweest.

De volstrekte eenzaamheid van vaak heel jonge kinderen, die dikwijls nog jaren later het leven beheerst, heeft mij diep getroffen in de verhalen van de slachtoffers. Door de jaren heen zijn er altijd veel mensen geweest die zich al dan niet beroepsmatig bekommerden om het lot van kinderen. Kinderen zijn, met andere woorden, al die tijd omringd geweest door zorg. We hebben in een tekening (zie 6.2) zichtbaar gemaakt hoeveel mensen nabij en verder weg het kind omringen, betrokken zijn bij het kind. Uit ons onderzoek blijkt dat dat voor (te) veel kinderen ook vandaag de dag nog niet heeft mogen leiden tot veiligheid.

De opvattingen over hoe om te gaan met kinderen mogen dan vanaf 1945 erg veranderd zijn, de gevoelens van deze kinderen zijn dat niet. Misbruikte kinderen van nu zijn misschien assertiever, maar nog steeds zijn ze even kwetsbaar, voelen ze zich in de steek gelaten, als een pakketje heen en weer geschoven, niet serieus genomen, niet gewenst, verraden en gebruikt. Net als de mensen die jaren geleden zijn misbruikt, hebben zij, kort gezegd, het gevoel er als mens niet toe te doen.

Ruim 800 mensen hebben bij de commissie melding gemaakt van seksueel misbruik van kinderen. Het merendeel is zelf slachtoffer geweest. De gevolgen van het misbruik en van de daarbij komen-

de omstandigheden, zo vertelden zij, duren tot op de dag van vandaag voort. Het leven van velen is buiten hun schuld verwoest. 'Wij hebben levenslang' is een opmerking die we vaak hebben gehoord.

Gelukkig hebben we ook mensen gesproken die er desondanks in geslaagd zijn hun leven op de rit te krijgen. Dat ging niet vanzelf. Het kostte hun veel inspanning en doorzettingsvermogen om na het leed dat ze hebben ondergaan hun verdere leven hierdoor niet te laten bepalen.

Het Meldpunt is ook vaak benaderd door mensen die niet strikt tot de doelgroep van de commissie behoorden. Eén derde van de meldingen viel niet binnen onze opdracht. Maar ook van wat zij hebben gemeld, hebben we uitdrukkelijk nota willen nemen. In deze gevallen ging het eveneens om ernstig misbruik en ernstige mishandeling. Gaandeweg hebben we geconstateerd dat ook de veiligheid van andere dan door de rechter uit huis geplaatste kinderen onvoldoende is en dat ook diegenen behoefte kunnen hebben aan erkenning van wat hun als kind is aangedaan. Daarom wil ik hier de behoefte aan een breed meldpunt, na de ophefing van het onze, nogmaals benadrukken.

Even terug naar het begin van de commissie. Al vrij snel na het openstellen van het Meldpunt hebben we contact gezocht met Slachtofferhulp Nederland (SHN) om de slachtoffers die daaraan behoefte hadden hulp te kunnen bieden of indien nodig door te verwijzen. Want als iets vanaf de eerste meldingen duidelijk was, was dat wel dat slachtoffers het gevoel hadden dat ze nergens terecht konden met hun verhaal of hulpvraag. Hen nogmaals in de kou laten staan, was wat ons betreft niet aan de orde. Vandaar dat SHN werd gevraagd die 'achtervang' op zich te nemen.

Het vele onderzoek dat voor en door ons is gedaan heeft geleid tot een groot aantal bevindingen. Voordat u het rapport leest, hecht ik eraan het volgende op te merken.

We moeten ons realiseren dat uit huis geplaatste kinderen behoren tot de kinderen met de allerswaarste problemen. Zij hebben vaak al op heel jonge leeftijd zeer ingrijpende gebeurtenissen meegemaakt. Al lange tijd is bekend dat dergelijke gebeurtenissen kinderen extra kwetsbaar maken voor misbruik. Ook uit



ons onderzoek komt naar voren dat deze groep kinderen een (aanzienlijk) grotere kans maakt om slachtoffer van seksueel misbruik te worden. Daarnaast is het een groep kinderen die vaak extreem moeilijk en onaangepast gedrag vertoont. Het opvangen en opvoeden van deze kinderen is dus vele malen moeilijker dan het opvoeden van het 'gemiddelde' kind.

In dit kader de volgende opmerking. Onze opdracht was onderzoek te doen naar seksueel misbruik in de gedwongen jeugdzorg, waardoor onze focus automatisch gericht was op waar het niet goed ging of gaat in de jeugdzorg. Als wij in ons rapport hier en daar hard oordelen, dan moeten we daar steeds bij bedenken dat de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg staan voor een zeer zware taak en dat ondanks de geconstateerde tekortkomingen de inzet van eenieder respect afdwingt. Steeds hebben wij in ons achterhoofd gehouden met welke vaak gecompliceerde jongeren gewerkt moet worden. Desondanks hebben we gemeend helder en zonder verhullende termen tot conclusies te moeten komen en aanbevelingen te moeten doen, in het belang van het kind.

Een aantal uitkomsten van ons onderzoek heeft mij verbaasd. De eerste is het grote aantal zelfstandige instellingen in de jeugdzorg dat zonder centrale regie of eindverantwoordelijkheid opereert in een zo cruciale sector in onze samenleving: het opvoeden van kinderen met vaak ernstige problematiek. Zo heeft het kunnen gebeuren dat een aantal instellingen geweigerd heeft aan het onderzoek mee te werken. Deze door de commissie geconstateerde vrijblijvendheid leidt in de praktijk tot kwalitatief verschillende prestaties. Daardoor zullen onze conclusies en aanbevelingen op de ene zorgverlener meer van toepassing zijn dan op de andere. Wie de schoen past, trekke hem aan.

Een ander verbazingwekkend fenomeen dat we tegenkwamen, is de 'systeem- of stelselverantwoordelijkheid' van het verantwoordelijke ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dit houdt in dat het ministerie vooraf heldere eindtermen moet formuleren voor wat van de uitvoering verwacht wordt en moet zorgen voor een deugdelijke financiering en toereikende capaciteit. Naar ons oordeel heeft het ministerie van VWS zijn eigen bijzondere verantwoordelijkheid gedelegeerd zonder vooraf heldere

eindtermen te formuleren. Evenmin is voorzien in een toereikende, onafhankelijke controle op het naar behoren nakomen van die verantwoordelijkheid. Dit heeft geleid tot een mate van vrijblijvendheid die niet bijdraagt aan de veiligheid van het kind. Een volgend punt van verbazing betreft het nog steeds bestaande taboe rond seksualiteit en de grote handelingsverlegenheid als het erop aankomt seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag bespreekbaar te maken. In de opleiding en op de werkvloer mag niet langer om het thema seksualiteit en seksueel misbruik heen gelopen worden alsof het iets bijzonders is; het hoort bij het dagelijks leven.

Tot slot was ik verrast over het feit dat uit de onderzoeken is gebleken dat iets meer dan de helft van het misbruik in instellingen is gepleegd door groepsleden. Gelet op de problematiek van deze doelgroep hadden we dit misschien kunnen verwachten, maar onze focus lag aanvankelijk toch vooral op de misbruikende groepsleider. Het is zaak daarop beleid te voeren.

De commissie had tot opdracht onderzoek te doen naar de aard en omvang van seksueel misbruik van – kort gezegd – door de overheid uit huis geplaatste kinderen over de periode van 1945 tot en met 2010. De opdracht was dus niet individuele gevallen van seksueel misbruik te onderzoeken. Dit zou in de relatief korte periode die ons gegund is ook niet mogelijk zijn geweest.

Voor veel slachtoffers is het waarschijnlijk teleurstellend dat wij niet aan waarheidsvinding hebben kunnen doen. Mij is echter ook gebleken dat veel slachtoffers daarvoor begrip hebben. Voor beide groepen geldt dat zij ons geholpen hebben het probleem in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor de toekomst. Laten we hopen dat over een aantal jaren zal blijken dat we er samen een bijdrage aan hebben kunnen leveren seksueel misbruik van kinderen terug te dringen.

Ik dank de bewindslieden van Veiligheid en Justitie (VenJ), de staatssecretaris van VWS en de Tweede Kamer voor hun voortdurende belangstelling voor de voortgang van het onderzoek, onze onafhankelijkheid daarbij steeds respecterend. Ik dank de commissie Deetman voor de goede samenwerking.

Dank ook aan de leden van de commissie, die ieder vanuit haar/zijn eigen deskundigheid, maar allen met dezelfde bevoegen-

heid en persoonlijke betrokkenheid ten aanzien van het lot van misbruikte kinderen, hun bijdrage aan het onderzoek en niet te vergeten het eindrapport leverden.

Zoals in deel 2 van dit rapport is te lezen zijn alle wetenschappelijk onderzoeken door een eigen commissie begeleid. Dit heeft gemaakt dat wij optimaal van vrijwel alle in Nederland op het betreffende terrein aanwezige deskundigheid hebben kunnen profiteren. Allen die daaraan hebben bijgedragen wil ik hier dankzeggen. Een speciaal woord van dank betreft Wim Slot, die, naast zijn voorzitterschap van een van de begeleidingscommissies, optrad als voorzitter tijdens de bijeenkomst met de buitenlandse experts, en daarnaast ook inhoudelijk heeft bijgedragen aan het eindrapport.

De medewerkers van het secretariaat ben ik veel dank verschuldigd voor het vele werk dat zij hebben verzet en de goede externe contacten die zij hebben onderhouden. Hoewel ze in het begin onwennig en onbekend met het onderwerp waren, waren zij al snel geraakt door het leed van de slachtoffers dat via het Meldpunt van de commissie naar buiten kwam. Dit heeft hen extra gemotiveerd het onderzoek tot een goed eind te brengen. Een extra woord van dank is op zijn plaats voor de medewerkers van het Meldpunt. Zij hebben alle ruim 800 melders – de meesten slachtoffer – met veel geduld en compassie te woord gestaan. De gesprekken lieten hen niet onberoerd en maakten het werk emotioneel zeer belastend.

Zonder de bezielende leiding van de secretaris van de commissie, Christiaan Ruppert, was dit alles beslist niet zo goed verlopen. Met voortdurende persoonlijke aandacht voor de medewerkers heeft hij het secretariaat tot een hecht team gesmeed, waarbij het onderzoek en de slachtoffers steeds voorop bleven staan.

Maar bovenal dank ik de slachtoffers die de moed hebben gehad hun verhaal aan ons te vertellen. Velen van hen zijn door ons onderzoek opnieuw geconfronteerd met hun pijnlijke ervaringen op jonge leeftijd.

Allen hebben eraan bijgedragen dat wij ons voortdurend realiseerden hoe dringend er iets moet gebeuren om de kinderen en jeugdigen van nu zo veel mogelijk tegen seksueel misbruik te beschermen.

Ik wens allen die aan de slag gaan met onze aanbevelingen veel sterkte, wijsheid en doorzettingsvermogen toe, en spreek de verwachting uit dat de Kinderombudsman na zijn monitor zal concluderen dat 'onze kinderen' niet alleen omringd zijn door zorg, maar ook veilig zijn.

*Rieke Samson*

# 1. Inleiding

## 1.1 Opdracht

De opdracht aan de commissie was onderzoek te doen naar:

- a. signalen van seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in (rijks)instellingen en pleeggezinnen
- b. bekendheid bij de overheid van signalen als bedoeld onder a
- c. de reactie van de overheid op signalen als bedoeld onder a
- d. huidige mechanismen voor signalering van seksueel misbruik van minderjarigen als bedoeld onder a.

Daarbij is bepaald dat dit onderzoek betrekking zou hebben op de periode 1945-2010.

## 1.2 Kindperspectief

De behoeften, de rechten en de belangen van de kinderen en jongeren zijn voor de commissie nadrukkelijk het uitgangspunt geweest voor haar onderzoek.<sup>1</sup> Er wordt daarbij geredeneerd vanuit de positie van en het concrete contact met kinderen. Met behulp van een concentrisch model met het kind in het middelpunt en daaromheen de personen en instanties op wier bescherming het is aangewezen, is dit zogenoemde kindperspectief verder uitgewerkt (zie 6.2). Het gaat hierbij om de bescherming van kinderen, om daadwerkelijke oplossingen voor de problematische positie waarin het kind is komen te verkeren en om de rol die het kind, diens directe omgeving en professionals die het kind omringen, daarin kunnen spelen. Het gaat dus niet over de nale-

<sup>1</sup> Verenigde Naties (1989): *Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind*.

ving van wetten of protocollen, maar om een individuerichte benadering waarin behoeften, rechten en belangen van het kind richtinggevend zijn voor onder meer professioneel gedrag, methodieken, klachtenprocedures, sancties, ondersteuning en hulp. De commissie is van mening dat dit perspectief het uitgangspunt zou moeten zijn om tot aanbevelingen voor de toekomst te komen.

### 1.3 Opbouw van het rapport

Het eindrapport van de commissie bestaat uit drie verschillende delen.

Deel 1 van het rapport geeft de samenvatting van de resultaten van het onderzoek van de commissie weer. Het eindigt met de conclusies en aanbevelingen die de commissie hieraan verbindt.

Deel 2 betreft een uitgebreide verantwoording van het werk van de commissie. Een van de onderwerpen is de werkwijze van de commissie in het licht van de haar gegeven taakopdracht. Ook de afbakening van de taak van de commissie wordt in dit deel behandeld.

Deel 3 bevat de inhoudelijke informatie die de commissie heeft gebruikt om tot haar eindoordeel te komen. Dat zijn de rapportages van de onderzoeken, de verslagen van rondetafelgesprekken en de internationale expertmeeting, evenals de eigen analyses van de meldingen die bij de commissie zijn gedaan. De onderzoeken die in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd, hebben betrekking op:

- een historische schets van de jeugdzorg, in het bijzonder de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg over de periode 1945-2010
- het juridisch kader
- de governance (bestuur, bevoegdheden en verantwoordelijkheden)
- de aard en omvang van seksueel misbruik en de reacties op signalen daarvan in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg, 1945-2008
- de aard en omvang van en reacties op seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg, 2008-2010

- de aard en omvang van en reacties op seksueel misbruik van kinderen met een licht verstandelijke beperking, 2008-2010
- het handelen van politie en Openbaar Ministerie (OM) 1990-2010
- de achtergronden en kenmerken van veroordeelde daders
- het feitelijk toezicht op de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot midden jaren tachtig.

De diverse onderzoeken vullen elkaar aan, en soms is nader, verdiepend onderzoek noodzakelijk gebleken. Twee jaar lang heeft de commissie op systematische wijze informatie over de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg ontsloten.

De commissie heeft een onderzoeksterrein betreden dat grotendeels nieuw is in Nederland. Tot nu toe is er in Nederland weinig of geen onderzoek gedaan dat specifiek gericht is op seksueel misbruik van kinderen in instellingen en pleeggezinnen. Er is lange tijd geen maatschappelijke behoefte geweest om hier onderzoek naar te doen, evenmin als er behoefte is geweest aan onderzoek naar kindermishandeling in het algemeen in deze settings. Er zijn weinig databronnen beschikbaar en ook is er weinig systematische kennis opgebouwd. Pas na de start van de commissie-Deetman in 2010 ontstond de behoefte aan meer inzicht. De Tweede Kamer stelde toen de vraag naar de aard en omvang van seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, omdat de overheid voor die kinderen een bijzondere, eigen verantwoordelijkheid heeft.

Het onderzoeksveld is voor de commissie uiterst weerbarstig gebleken. Seksueel misbruik laat zich per definitie moeilijk onderzoeken, omdat het een heikel onderwerp is waarover niet gemakkelijk gesproken wordt. Praten over dit onderwerp is nog steeds met taboes omgeven. Seksueel misbruik is moeilijk te 'meten', omdat veel kinderen<sup>2</sup> er niet over praten, signalen van kinderen geen officiële meldingen worden, opvattingen en praktijken veranderen in de tijd, archieven er weinig informatie over bevatten

<sup>2</sup> Waar in dit rapport over 'kinderen' wordt gesproken, wordt met deze term bedoeld op alle minderjarigen. Dus zowel kinderen als jongeren.

enzovoort. Bovendien wordt het beeld naarmate het zoeklicht van het onderzoek verder teruggaat in de tijd steeds zwakker.<sup>3</sup> Wat betreft de periode vóór 1990 hebben de onderzoekers zich grotendeels moeten baseren op sporadisch aanwezige en dan nog vaak onvolledige archieven en op getuigenissen van personen die de commissie hebben verteld over het misbruik waarvan ze toen slachtoffer waren, dan wel van personen die toen werkzaam waren in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg.

Het totaal van de door de commissie ontvangen rapportages van de deelonderzoeken, gecombineerd met haar eigen bevindingen, maakt het voor de commissie mogelijk om in samenhang de hoofdvragen van het onderzoek te beantwoorden. Het resultaat is een deels kwalitatief, deels kwantitatief beeld van de aard, de ernst, en de omvang van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg, en van de mechanismen en de werking daarvan binnen de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg om kinderen tegen dit misbruik te beschermen.

#### 1.4 Waarover gaat dit rapport?

In 2010 zijn ongeveer 10.000 kinderen door de kinderrechter onder toezicht gesteld. Veel van deze kinderen kunnen gewoon thuis blijven wonen. Dan kijkt en helpt de gezinsvoogd mee. Als dat niet het geval is en het voor het kind beter is dat het niet thuis woont, kan de overheid (de kinderrechter op vordering van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en advies van het Bureau Jeugdzorg (BJZ)) het kind uit huis plaatsen. In 2010 verbleven in totaal 46.826 kinderen in de Nederlandse residentiële jeugdzorg en de pleegzorg.

Aan de uithuisplaatsing van een kind liggen doorgaans één of meer van de volgende redenen ten grondslag: bescherming van het kind, bescherming tegen het kind en behoefte aan specifieke

<sup>3</sup> Bij het historisch onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen is de metafoor gebruikt van het zoeklicht dat zwakker wordt naarmate de gebeurtenissen verder weg in de tijd plaatsvonden om de problemen te duiden bij onderzoek naar feiten in het verleden.



hulpverlening. Als een kind thuis niet veilig is en het ondanks inspanningen daartoe de ouders niet lukt die veiligheid in voldoende mate te bieden, zal die veiligheid elders geboden moeten worden. Is bescherming van een kind de primaire reden, dan ligt plaatsing in een pleeggezin het meest voor de hand.<sup>4</sup> Daarnaast zijn er kinderen die zelf een bedreiging vormen voor de veiligheid van anderen en om die reden elders geplaatst worden waar ze 'minder kwaad kunnen'. Gebeurt dat op basis van een strafrechtelijke maatregel, dan wordt de jongere geplaatst in een justitiële jeugdinstelling (JJI). Jongeren met gedragsproblemen van zeer ernstige aard kunnen op civielrechtelijke gronden geplaatst en behandeld worden in een instelling voor gesloten jeugdzorg.<sup>5</sup> In deze twee gevallen gaat het om een mix van bescherming en hulpverlening.

Als de uithuisplaatsing gebeurt op last van de overheid, dan draagt die overheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor de zorg voor veiligheid van deze kinderen, in termen van toezicht op hun veiligheid en in termen van zorg voor de professionaliteit van degenen die de veiligheid moeten waarborgen en voor voldoende middelen om dat te doen.

Uit de verhalen van de slachtoffers blijkt dat de kinderen zich in de periode van uithuisplaatsing vaak ontheemd, ontredderd, eenzaam, wantrouwig en machteloos voelen. Het is van groot belang dat deze kinderen zich in hun nieuwe omgeving – een instelling of een pleeggezin – veilig kunnen voelen. De residentiële jeugdzorg en de pleegzorg staan voor de opgave het leven van deze kinderen weer op het goede spoor te krijgen. Voorwaarde daarvoor is dat zij de bescherming en de veiligheid bieden waaraan het deze kinderen eerder veelal ontbroken heeft. Uit het onderzoek van de commissie blijkt echter dat het daar regelmatig

4 Binnen de pleegzorg zijn vier hoofdcategorieën te onderscheiden: netwerkpleegzorg (het pleeggezin maakt deel uit van het eigen sociale netwerk van het kind en diens gezin) en bestandspleegzorg (het pleeggezin maakt geen deel uit van genoemd netwerk), en daarnaast de hulpverleningsvariant (het accent ligt op hulp aan het kind en diens ouders, de duur is beperkt) versus de opvoedingsvariant (pleegzorg met langer perspectief en in principe van onbeperkte duur).

5 Een tussenvorm van residentiële jeugdzorg en pleegzorg is een gezinshuis waar een (echt)paar, met of zonder eigen kinderen, dat in dienst is van een zorgaanbieder (zie noot 7) enkele jongeren verzorgt en opvoedt en opneemt in het eigen gezin.

aan schort, ook in hun nieuwe situatie. Relatief veel kinderen worden in juist die situatie die bij uitstek veilig zou moeten zijn het slachtoffer van seksueel misbruik.

Om te verduidelijken wat seksueel misbruik is en wat het met kinderen doet, volgen hier de verhalen van Esmeralda, Bruce, Teddy en Michelle. Zij hebben zich gemeld bij de commissie.

*Esmeralda is 11 jaar en wordt in 2007 door haar vader mishandeld en met geweld seksueel misbruikt. Nadat een lerares op school heeft opgemerkt dat Esmeralda vaak blauwe plekken heeft, heeft de lerares hier melding van gemaakt bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Het AMK doet hierop onderzoek naar de situatie van Esmeralda. Het onderzoek leidt ertoe dat BJZ de kinderrechter voorstelt Esmeralda uit huis te plaatsen. De kinderrechter volgt dit advies op en plaatst haar uit huis. Esmeralda komt vervolgens terecht in een instelling. Als Esmeralda 13 jaar is, krijgt ze een nieuwe groepsleider, Winston. Hij is erg aardig voor haar en geeft haar veel aandacht. Een jaar later heeft ze een gesprek met hem op zijn kamer. Hij begint plotseling haar bovenbeen te strelen en gaat met zijn hand onder haar bloesje. Dat wil zij niet en ze geeft dat ook aan. Hij zegt dat hij verliefd op haar is, en dat geeft haar een speciaal gevoel. Hij gaat echter door en zegt dat ze hem moet pijpen. Esmeralda kan niet tegen hem op en doet wat hij vraagt. Dit gebeurt nog een paar keer, zelfs een keer op haar kamer. Hier hebben ze uiteindelijk ook geslachtsgemeenschap. Ze mag het niemand vertellen, omdat Winston anders ontslagen wordt en dan zonder werk komt te zitten.*

*Bruce is 8 jaar als hij in 1975 in een pleeggezin wordt geplaatst. Thuis is er altijd ruzie. Vaak blijft het niet bij schreeuwen en schelden, maar wordt zijn vader zo agressief dat hij zowel Bruce als zijn moeder bont en blauw slaat. Uiteindelijk wordt Bruce door de kinderrechter uit huis geplaatst. In het pleeggezin lijkt het eerst een paradijs. Vooral met zijn pleegvader kan Bruce het goed vinden. Hij krijgt veel aandacht van hem, net zoals twee andere pleegkinderen. Als Bruce 10 jaar is, blijft het niet meer bij een knuffel als zijn pleegvader hem naar bed brengt. Zijn pleegvader begint steeds vaker en langer aan hem te zitten en dit gaat steeds verder, van strelen naar*

*aftrekken en uiteindelijk ook pijpen. Bruce wil zijn thuis en vrienden niet voor de tweede keer kwijtraken en daarom vertelt hij niets aan zijn pleegmoeder en de gezinsvoogd.*

*Teddy is nu 14 jaar. Hij is drie jaar geleden uit huis geplaatst omdat zijn moeder opgenomen werd in een psychiatrische kliniek en niet meer voor Teddy kon zorgen. Zijn vader heeft hij nooit gekend. In de instelling waar Teddy terechtgekomen is, zoekt zijn oudere broer Bob hem geregeld op. Bob heeft aan zijn broertje gemerkt dat hij zich anders is gaan gedragen. Hij dacht eerst dat Teddy door de puberteit zo raar ging doen. Bob is met Teddy blijven praten, tot eruit kwam dat hij seksueel werd misbruikt door andere jongens in de instelling. Een van de jongens speelt de baas over de andere jongens. Zelf misbruikt deze jongen Teddy niet, maar hij geeft de andere jongens de opdracht om Teddy af te trekken of een voorwerp in zijn anus te stoppen. Bob is met het verhaal naar de directie van de instelling gestapt, maar die zeggen niets te kunnen doen zolang Teddy zijn mond niet opendoet. Teddy durft echter niets te zeggen, omdat hij ontzettend bang is voor de jongens. Met de voogd van Teddy heeft Bob er nu voor gezorgd dat Teddy wordt overgeplaatst naar een andere instelling. Bob hoopt echter dat Teddy binnenkort wel zijn verhaal gaat doen, want Bob is bang dat de jongens anders nog meer slachtoffers gaan maken. Bob hoopt met zijn melding bij de commissie dat hij een bijdrage kan leveren aan een veiliger omgeving voor jongeren die in een instelling wonen.*

*Michelle is 9 jaar. Ze is zwakbegaafd en licht lichamelijk gehandicapt, waardoor zij extra verzorging nodig heeft. Jeugdzorg ziet dat de ouders van Michelle haar die zorg niet volledig kunnen bieden. Ze hebben in totaal vijf kinderen en Michelle is ernstig verwaarloosd. Daarom wordt Michelle in december 2007 uit huis geplaatst. In de instelling waar ze terechtkomt wordt ze goed verzorgd. Ook is er voor Michelle geregeld dat ze elke dag met een busje van en naar een speciale school wordt gebracht. Op een dag wordt ze seksueel misbruikt door de buschauffeur. Vanaf dat moment gebeurt dat elke maandag, twee maanden lang. Een van de groepsleiders heeft door dat Michelle de laatste tijd wat teruggetrokken is en vraagt haar waarom ze zo stil is. Michelle vertelt dat ze pijn heeft in haar schaamstreek, waarna de groepsleider haar vraagt of iemand haar*

*ergens aangeraakt heeft waar ze dat niet fijn vond. Uit de antwoorden die Michelle geeft en een onderzoek bij de dokter blijkt dat Michelle seksueel misbruikt is door de buschauffeur. Door de leiding van het tehuis wordt er aangifte tegen hem gedaan.*

De verhalen van Esmeralda, Bruce en Teddy gaan over seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg. Bij Michelle vindt het misbruik plaats buiten de instelling.

Esmeralda beschrijft in haar melding aan de commissie een situatie die zich enkele jaren geleden voordeed. De melding is later door de commissie doorgegeven aan de politie en aan het OM. Op dit moment loopt er een strafrechtelijke procedure, omdat Esmeralda aangifte heeft gedaan. Met Bruce, een pleegkind in de jaren tachtig, heeft de commissie uitgebreid gesproken. Via SHN is hij bij gespecialiseerde hulpverlening terechtgekomen. Bij Teddy heeft de instelling niet ingegrepen, omdat hij te bang was om zijn verhaal te doen. Teddy is overgeplaatst, terwijl de plegers niet zijn aangepakt door de instelling. De melding van Michelle ligt strikt genomen buiten de taakopdracht van de commissie. Uit het contact met de melder heeft de commissie begrepen dat de buschauffeur ontslagen en veroordeeld is.

Seksueel misbruik komt voor in alle sectoren van de samenleving waar volwassenen met kinderen verkeren. Het is een van de vormen van kindermishandeling die kinderen kunnen overkomen. De kwaliteit van een samenleving manifesteert zich in de zorg voor zijn meest kwetsbare burgers. In de preambule van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) staat dat 'een kind dient te worden opgevoed in de geest van vrede, waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit'. Voor zover deze begrippen de grondvesten zijn van de samenleving, is investeren in zorg voor veiligheid en welzijn van kinderen een elementaire verantwoordelijkheid van de overheid. Overheid, jeugdzorg en burgers, onder wie in het bijzonder ouders, hebben elkaar daarbij nodig. Dit rapport gaat over seksueel misbruik van kinderen in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg.

## 2. Context en kader

In dit hoofdstuk worden de context en het kader geschetst waarbinnen het denken over seksueel misbruik en over de zorg voor kinderen zich ontwikkeld hebben. Ingegaan wordt op:

- het formele kader
- het beeld van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in de tijd
- de sociale achtergrond van uit huis geplaatste kinderen
- aandacht van de overheid voor veiligheid van kinderen.

### 2.1 Formeel kader<sup>6</sup>

Al ruim voor de onderzochte periode is de wetgever er duidelijk over dat seks met niet-weerbaren strafbaar is. Er is ook dan al voldoende wetgeving om in het geval van seksueel misbruik strafrechtelijk op te treden.

Overziet men de ontwikkeling van de zedelijkheidswetgeving vanaf 1945, dan kan worden vastgesteld dat onder invloed van de nationale en internationale tijdgeest en door een grotere kennis van en inzicht in aard, omvang en gevolgen van seksueel misbruik, de strafrechtelijke bescherming van personen tegen seksueel misbruik is uitgebreid en de strafwetgeving strenger is geworden. De positie van het slachtoffer is in het straf- en het strafprocesrecht versterkt.

Tegelijkertijd is er als gevolg van veranderde opvattingen over seksualiteit en de seksuele moraal meer ruimte gekomen voor vrijwillig seksueel verkeer tussen jongeren onderling. De in de jaren

<sup>6</sup> Het juridisch kader is beschreven door mr. J.J. Wiarda en opgenomen in deel 3.

zeventig opkomende stroming die meer ruimte bepleit voor intieme contacten tussen volwassenen en kinderen, slaat evenwel niet aan. Vrijwel onomstreden is de opvatting dat 'je met je handen van kinderen moet afblijven'.

De belangrijkste wetswijzigingen op het terrein van de zedelijkheidswetgeving voltrekken zich na 1990. In 1991 wordt een ingrijpende wijziging doorgevoerd. Met de vernieuwing en modernisering van de artikelen 242, 243, 244, 245 en 247 van het Wetboek van Strafrecht heeft de wetgever een balans gezocht tussen bescherming van personen tegen aantasting van hun lichamelijke integriteit door derden, en bescherming tegen overheidsingrijpen in het persoonlijk (lees ook: seksuele) leven van personen.

Voor het onderzoek van de commissie zijn de huidige algemene artikelen 242 (verkrachting), 244 (gemeenschap met kind jonger dan 12), 245 (idem met kind ouder dan 11 en jonger dan 16), 246 (aanranding) en 247 (ontucht met personen onder 16 jaar) en met name artikel 249 van het Wetboek van Strafrecht, eerste lid en tweede lid, sub 2 van belang. Dit laatste artikel ziet expliciet op seksueel misbruik van een kind dat zich bevindt in een specifieke afhankelijkheid ten opzichte van de dader. Het eerste lid heeft onder meer betrekking op seksueel misbruik van een minderjarige door zijn of haar (pleeg)ouder en op misbruik van een minderjarige door degene aan wiens of wier zorg, opleiding of waakzaamheid deze is toevertrouwd. Het tweede lid, sub 2 ziet onder meer op seksueel misbruik van een persoon die is opgenomen in een rijksinrichting voor kindbescherming of een instelling van weldadigheid.

Bij de beschrijving van het juridisch kader is een enkele opmerking op zijn plaats. In de loop van het onderzoek hebben slachtoffers aandacht gevraagd voor de verjaringstermijn. Zij vinden dat zijzelf levenslang met de gevolgen van seksueel misbruik worden geconfronteerd en vragen zich af waarom de dader op een gegeven moment gevrijwaard zou moeten zijn van een mogelijke strafrechtelijke vervolging. Hoezeer dit argument ook te begrijpen valt, het opheffen van de verjaringstermijn voor seksueel misbruik van kinderen wijkt ingrijpend af van het systeem van strafvordering. Daarbij is een sluitende bewijsvoering in zedenzaken per definitie al een ingewikkelde zaak, wat alleen maar moeilijker wordt naar-

mate de tijd verstrijkt. Opheffing van de verjaringstermijn kan naar het oordeel van de commissie een mooi gebaar lijken, maar zou weinig toevoegen.

Op dit moment is er sprake van een veelheid aan wetgeving die gaat over uit huis geplaatste kinderen. Het gaat dan om de verantwoordelijkheid van de overheid en particuliere instanties die bij de plaatsing van de kinderen een rol spelen. Die plaatsing geschiedt op civielrechtelijke of strafrechtelijke grondslag. Civielrechtelijke plaatsing is mogelijk in instellingen en in pleeggezinnen. Strafrechtelijke plaatsing geschiedt in JJI's. De beslissing tot plaatsing is een ingrijpende maatregel. Plaatsing wordt – op vordering van de RvdK met een indicatie van BJZ en in strafzaken op vordering van het OM – gelast door een (kinder)rechter of behoeft diens machtiging. Residentiële jeugdzorg en pleegzorg, kinderscherming en jeugdstrafrecht zijn de afgelopen jaren aan grote veranderingen onderhevig geweest. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling (OTS) is sinds de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) in 2005 in handen gesteld van het BJZ. Voor de komende jaren zijn er opnieuw veranderingen voorzien: de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg worden grotendeels overgeheveld naar de gemeenten en komen daarmee onder gemeentelijke aansturing te staan.

De eerste wetten op het terrein van de kinderscherming dateren van 1905. In 1965 treden de Beginselenwet voor de kinderscherming en het Uitvoeringsbesluit kinderscherming in werking met regels over de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. In 1989 volgt de Wet op de jeugdhulpverlening met regels over planning en kwaliteit van, samenwerking bij en voorwaarden voor jeugdhulpverlening. In 2005 wordt de Wet op de jeugdzorg ingevoerd. De huidige BJZ's verrichten hun taken op basis van een plan dat toegesneden moet zijn op de behoeften van de cliënt. Zorgaanbieders verlenen de feitelijke zorg en bieden accommodaties aan.<sup>7</sup> Personen die werken binnen de jeugdzorg dienen over competenties te beschikken, waaronder de beoorde-

<sup>7</sup> Zorgaanbieders zijn de organisaties die de feitelijke hulpverlening, opvang en behandeling bieden aan jeugdigen (zie artikel 18 Wjz).

ling en aanpak van kindermishandeling. Er zijn geen nadere regels gesteld ten aanzien van aan het personeel te stellen opleidings- en deskundigheidseisen.

De bewindslieden van VWS en VenJ hebben altijd de eindverantwoordelijkheid gedragen voor het plaatsings- en kwaliteitsbeleid. De directeuren van de instellingen hebben de verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in hun inrichtingen.

Naast externe toezichthouders zijn er interne meld- en klachtenprocedures en interne toezichthouders in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg. De raden van toezicht in de non-profitsector zijn in de laatste twee decennia ontstaan. De kwaliteit van zorg is expliciet onderdeel van het interne toezicht.

Wat betreft het externe toezicht had de inspectie jarenlang een zeer gefragmenteerde organisatie en moest het doen met een uiterst beperkt aantal medewerkers. Er werd wel vrij methodisch gewerkt (vaste onderdelen bij elk bezoek aan een instelling), maar het geheel was gebaseerd op een door de inspectie en kinderbeschermers gedeelde aandacht voor het welzijn van de betreffende kinderen. De paradox is dat een toenemende professionalisering vanaf de jaren vijftig leidde tot een groeiende afstand tussen inspectie en kinderbeschermers. Daarmee is een proces op gang gekomen dat korthedshalve aangeduid kan worden als de overgang van 'georganiseerd vertrouwen' naar 'georganiseerd wantrouwen'. Inmiddels zijn alle vormen van toezicht en inspectie ondergebracht in één organisatie, de Inspectie Jeugdzorg (IJZ). Deze organisatie is op enige afstand geplaatst van de overheid en functioneert ook enigszins afstandelijk ten opzichte van de instelling. Het inspectieproces is daarmee meer gericht op meta-toezicht en analyse dan op interventies en (individuele) klacht-afhandeling.

## 2.2 Beeld van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in de tijd<sup>8</sup>

De residentiële jeugdzorg en de pleegzorg zijn maatschappelijke instituten ten behoeve van kinderen, ouders en samenleving. Belangen van kinderen, ouders en samenleving zijn ten nauwste



met elkaar vervlochten. Opvattingen over die belangen en over de verhoudingen daartussen variëren in de loop der tijd, en dus variëren ook de praktijk, de organisatie en de ideologie van de jeugdzorg.<sup>8</sup> Dit veranderende conglomeraat van ideologie, organisatie en praktijk vormt de context waarbinnen de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg omgaan met de onderwerpen seksualiteit en seksueel misbruik. Hieronder volgt een korte schets van de veranderingen die zich hierin in de afgelopen decennia voltrokken hebben. Uitgangspunt is dat de manier waarop tegen seksueel misbruik wordt aangekeken niet voor eens en altijd vastligt; het varieert met opvattingen over sociale verhoudingen, over rechten en kwetsbaarheden van kinderen en met een vrijere of strengere moraal.

#### Periode 1945-1965

De residentiële jeugdzorg en de pleegzorg van na de Tweede Wereldoorlog – toen als kinderbescherming aangeduid – verschillen niet veel van die daarvoor. Hoofddoel is bescherming van het kind tegen de lichamelijke en zedelijke (geestelijke) ondergang, zoals dat sinds 1923 heette, toen de kinderbeschermingsmaatregel van OTS werd ingevoerd. Dit behoeden voor de zedelijke ondergang maakt van de kinderbescherming in feite ook een vorm van maatschappijbescherming; kinderen 'in gevaar' vormen immers 'een gevaar' voor de samenleving. Dreigen kinderen thuis maatschappelijk te ontsporen, dan dienen anderen, pleegouders of werkers in een inrichting, de opvoedende taak van ouders over te nemen.

Seksualiteit is een van de domeinen waarop een kind kan ontsporen als het – hoe of door wie dan ook – voortijdig daarmee in aanraking komt. En seksueel wangedrag, zoals promiscuïteit of seksueel contact van een volwassen familielid met een kind, is naast vele andere een van de manieren waarop de 'onmaatschappelijkheid' van een gezin zich kan manifesteren. Men is in die

<sup>8</sup> Een uitgebreide schets van de ontwikkelingen van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg is beschreven door de Groningse onderzoeksgroep onder leiding van prof. dr. J.J.H. Dekker (zie deel 3).

<sup>9</sup> Met 'ideologie' wordt bedoeld op de impliciete of expliciete opvattingen over de functie van de jeugdzorg en over de samenhang tussen genoemde belangen die richting geven aan praktijk en organisatie.

periode in de psychiatrie, de rechtspraak en de bestrijding van onmaatschappelijkheid al decennialang vertrouwd met het verschijnsel 'seksueel misbruik', zij het anders benoemd. Echter, men ziet seksueel misbruik niet als een bijzonder probleem dat een specifieke aandacht en aanpak vergt. Er zijn dan ook geen expliciete regels behalve morele codes van meer algemene aard inzake handelwijzen bij het aan het licht treden of het aan het licht brengen van dit gedrag. Kennis en inzicht omtrent deze materie scherpen het oog voor seksueel misbruik. In de periode van 1945 tot 1965 ontbreken die kennis en dat inzicht, en blijft dus veel seksueel misbruik van kinderen onbekend. Wel is er bezorgdheid over het gevaar dat voortijdige seksuele ervaringen van een kind kan vormen voor anderen in de omgeving van het kind, zoals leeftijdgenoten of groepsleiders. Het gebrekkige gevoel voor grenzen, de preoccupatie met seksualiteit en het seksueel wervend gedrag van bepaalde kinderen worden gezien als een beroepsrisico voor groepsleiders. Er is daarom in de residentiële jeugdzorg veel aandacht voor het spanningsveld tussen nabijheid en intimiteit enerzijds en professionele distantie anderzijds. Onderkenning van dat spanningsveld maakt dat er enig begrip – geen goedkeuring – voor is als een groepsleider over de schreef gaat. Desalniettemin blijven sancties doorgaans niet uit. De aandacht gaat echter meer uit naar het gevaar dat bepaalde kinderen kunnen vormen voor de groepsleiding dan naar het gevaar dat groepsleiders kunnen vormen voor de kinderen.

De kinderbescherming staat, zoals zoveel andere instituties, na de Tweede Wereldoorlog in het teken van de verzuiling. De zuilen in de kinderbescherming zijn overwegend van katholieke en protestantse gezindte. Daarnaast is er een klein aantal overheidsinstellingen voor strafrechtelijk geplaatste pupillen. De zuilen functioneren onder meer als hoeder van moraal en traditie in eigen kring en ze kennen wat de kinderbescherming betreft elk diverse vormen van toezicht. Daarnaast heeft ook de overheid haar eigen vormen van toezicht en inspectie, zowel wat betreft de eigen instellingen als de particuliere. Tezamen vormen al deze soorten toezicht een tamelijk chaotisch geheel, waarbij taken en bevoegdheden niet helder zijn afgebakend en de inspectie in feite afhankelijk is van meidingsen door de betrokken instellingen. De

beperkte mankracht van de inspectie zegt iets over het politieke belang dat aan inspectie en toezicht wordt gehecht, iets wat overigens naar het lijkt een persoonlijke betrokkenheid en inzet van de inspecteurs niet in de weg staat. Binnen de particuliere instellingen bestaat veel weerstand tegen toezicht van de overheid, vooral als dat de inhoud van het werk betreft. Overheidstoezicht beperkt zich daarom vooral tot formele zaken als controle op subsidie-eisen. Deze eisen hebben vanaf eind jaren vijftig meer betrekking op professionalisering, om langs die weg als overheid meer invloed te hebben op het werk binnen de instellingen.

#### Periode 1965-1990

Het traditionele en verzuilde systeem van kindbescherming wankelt in de jaren zestig en tegelijkertijd ontwikkelt zich een andere zedelijke en seksuele moraal. Drie onderling samenhangende ontwikkelingen spelen daarin een belangrijke rol. Ten eerste de bestrijding van onmaatschappelijkheid, decennialang dé context voor de kindbescherming, raakt op zijn retour; ten tweede ontwikkelt zich een nieuwe visie op de betekenis van de verhouding ouder-kind en ten derde gloort er een 'lossere' moraal, lossere met name van zuil en traditie, maar ook in de zin van vrijer, zonder aan strikte regels gebonden te zijn. De eerste twee ontwikkelingen hebben gevolgen voor de interventie in ouder-kindrelaties; de derde leidt tot andere opvattingen over seksualiteit van en met kinderen.

De toenemende morele en culturele pluriformiteit van de samenleving doet de markeringen tussen maatschappelijk en onmaatschappelijk, tussen aangepast en onaangepast vervagen. Traditie en zuil worden steeds minder de hoeder van moraal. Moraliteit moet verankerd zijn in de eigen overtuiging en niet van buitenaf worden opgelegd, en pluriformiteit in zeden en levensstijl leidt tot meer tolerantie. Omdat de kindbescherming decennialang in feite een rol heeft gespeeld in het behoeden van de maatschappelijke orde, leidt de kritiek op die verzuilde en verstarde orde als vanzelf tot kritiek op de hoeder ervan, de kindbescherming, en op haar vermeende patriarchale optreden.

Binnen de pedagogiek en de psychologie wordt meer en meer de fundamentele betekenis beklemtoond van de band tussen ouder en kind voor de persoonswording van het kind en diens hele

verdere ontwikkeling. Deze heroriëntatie op de maatschappelijke orde, en in het bijzonder die op de band tussen ouder en kind, leidt tot een grote terughoudendheid om drastisch in te grijpen in de relatie ouder-kind. Kon voorheen de uithuisplaatsing van een kind gezien worden als redding van de zedelijke ondergang, nu klinkt soms zelfs de slogan: 'Beter een slecht gezin dan een goed tehuis.' Het aantal uithuisplaatsingen daalt dan ook fors tussen het einde van de jaren zestig en het midden van de jaren tachtig.

Maar alle slogans ten spijt blijven er kinderen uit huis geplaatst worden, omdat ze thuis niet veilig kunnen opgroeien. En net als voorheen zetten ook zij bij groepsleiders het spanningsveld op scherp tussen nabijheid en intimiteit enerzijds en professionele distantie anderzijds. Een veranderende seksuele moraal maakt evenwel dat dit spanningsveld voor een deel anders ervaren wordt. Er is sprake van een toenemende openheid inzake seksualiteit. Niet de zuil, maar het eigen morele besef is daarbij bepalend. Dit gaat in de jaren zeventig gepaard met een wat ruimhartiger houding ten opzichte van pedofilie en ten opzichte van kinderlijke seksualiteit. Ten gevolge daarvan is er sprake van een grotere tolerantie voor erotische gevoelens van groepsleiders voor pupillen en voor intimiteit tussen hen. Ging voorheen de aandacht vooral uit naar het seksuele probleemgedrag van de jongeren en de bedrijfsrisico's die daarvan uitgaan, nu staan de gevoelens van groepsleiders meer centraal en wordt ervoor gepleit om aan seksualiteit op meer ruimhartige wijze een plaats toe te kennen in het inrichtingswerk. Dit alles vergroot, in combinatie met de aanzienlijke machtsverschillen binnen de instellingen, het risico op seksueel misbruik door groepsleiders.

Tegelijk doet zich in deze zelfde periode een geheel andere ontwikkeling voor. Vanaf het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig komt de kindbescherming meer en meer in het teken te staan van bescherming tegen kindermishandeling. Ging dat aanvankelijk vooral om fysiek geweld, sinds het begin van de jaren tachtig komt seksueel misbruik, mede onder invloed van de vrouwenbeweging, meer in de belangstelling te staan. Pas in die jaren wordt seksueel misbruik (de term dateert ook uit die tijd) gezien als een specifiek probleem dat aparte aandacht en een aparte aanpak behoeft. Sinds die tijd wordt onderkend hoe trau-

matisch een dergelijke ervaring voor een kind kan zijn (zie 3.2). In ons land heeft het in 1982 verschenen boek *De straf op zwijgen is levenslang*<sup>10</sup> waarin een groep vrouwen vertelt over het misbruik in hun jeugd, daarin een grote rol gespeeld. Ook het rapport van Draijer naar de omvang en gevolgen van seksueel misbruik dat in 1988 verscheen, heeft daar in belangrijke mate aan bijgedragen.<sup>11</sup> Meer dan ooit gaat de aandacht nu uit naar de gevolgen voor het kind. Begrippen als pleger en slachtoffer doen ook dan pas opgeeld.

Al blijft de term 'kinderbescherming' in de wet nog jarenlang gehandhaafd, centraal staat niet meer de bescherming tegen lichamelijke en zedelijke ondergang, maar het delicate evenwicht tussen zorg voor veiligheid van een kind en zorg voor bestending van de ouder-kindrelatie. Kindermishandeling, in de vorm van geweld, verwaarlozing of misbruik, is dé bedreiging van die relatie en dus ook voor de persoonswording van een kind. Klonk er in de jaren zeventig en tachtig nog enig begrip door in het oordeel over een seksuele betrekking tussen een groepsleider en een pupil, nadien worden dergelijke betrekkingen in elke professionele relatie, dus ook die tussen groepsleider en pupil, krachtig afgewezen.

De overheid is in deze periode niet richtinggevend in het beleid ter bestrijding van seksueel misbruik. Wel stelt zij door middel van strengere voorwaarden aan de subsidiëring van de kindbescherming kwaliteitseisen aan het werk. Het regenteske karakter van de kindbescherming verandert in een meer professioneel systeem met beroepsdifferentiatie en diploma-eisen. Kleinere leefgroepen worden mogelijk en de vrijwilligers verdwijnen. Na verloop van tijd wordt echter de macht van de professionals in de kindbescherming kleiner en de macht van het management groter; het management maakt de dienst uit.

<sup>10</sup> VSK (1982). *De straf op zwijgen is levenslang*.

<sup>11</sup> Draijer, F.J. (1988). *Seksueel misbruik van meisjes door verwanten; een landelijk onderzoek naar de omvang, de aard, de gezinsachtergronden, de emotionele betekenis en de psychische en psychosomatische gevolgen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### Periode 1990-heden

In het voorgaande ging in de bespreking van beide thema's – ontwikkelingen in de visie op seksueel misbruik en in de rol van de overheid als toezichhouder – de aandacht vooral uit naar de residentiële jeugdzorg en nauwelijks of niet naar de pleegzorg. Wat betreft de pleegzorg is er voor beide thema's lange tijd ook weinig aandacht. Pleegzorg was informeler dan residentiële jeugdzorg: er waren geen subsidie-eisen, en derhalve was er ook geen toezicht op de naleving ervan. De professionele bemoeienis met pleeggezinnen was beperkter en per slot is een pleeggezin ook gewoon een gezin, met alle rechten op en eisen van privacy van dien. Pleegzorg voltrok zich daardoor meer buiten het toezicht dan residentiële zorg.

Onder meer door onderzoek onder ex-pupillen van de kinderscherming naar hun ervaringen als pleegkind was men er ook in de jaren vijftig en zestig mee bekend dat in een pleeggezin wel eens 'ongepastheden' voorkwamen die soms reden vormden voor overplaatsing, en dat er pleegvaders waren 'die hun handen niet thuis konden houden'. Het was evenwel niet een thema dat bijzondere aandacht had. Pas in het begin van de jaren negentig komt seksueel misbruik op de agenda van de pleegzorg. Dit is de tijd waarin er meer systematische aandacht komt voor het bijzondere van pleegouderschap en voor de eigen positie van pleegouders en pleeggezinnen in het hele veld van de jeugdzorg. Die aandacht krijgt onder meer vorm in de voorbereiding van aspirant-pleegouders op een mogelijk pleegouderschap met behulp van op Amerikaanse leest geschoeide programma's. In dat kader wordt er aandacht gegeven aan het verband tussen gedragingen van een pleegkind en diens voorgeschiedenis en dus ook aan het verband tussen seksueel probleemgedrag en een problematische voorgeschiedenis.

Wat de residentiële jeugdzorg betreft, ontstaat er vanaf begin jaren negentig stringenter beleid met betrekking tot seksuele contacten van groepsleiders met pupillen. De veiligheid van het kind staat voorop. De opvatting die in de jaren tachtig postvatte dat seksualiteit in een zorgrelatie verwerpelijk is, zet zich door. En opnieuw is er aandacht voor het spanningsveld van groepsleiders tussen nabijheid en intimiteit enerzijds en professionele distantie

anderzijds, maar nu in het licht van dit uitgangspunt: de veiligheid van het kind.

Veiligheid is sinds drama's als dat van Savanna (2004) een dominant thema geworden in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg. Inherent aan zorg voor veiligheid is het voorschrijven van en werken met procedures en protocollen. Dat is in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg niet anders dan daarbuiten. De laatste jaren heeft dat geleid tot een sterke toename van protocollen, gedragscodes, kwaliteitsplannen en zo meer. De officiële toezichthouder, de IJZ, toetst sterk op naleving daarvan.

Tot op zekere hoogte bieden protocollen en dergelijke een houvast bij de keuzen die gemaakt moeten worden in het eerder genoemde aloude spanningsveld tussen zorg voor veiligheid van een kind enerzijds en zorg voor bestendinging van de ouder-kindrelatie anderzijds. Ze dienen als het goed is de veiligheid van het kind en maken het de professional beter mogelijk (zich voor) zijn keuzen te verantwoorden. Maar in dat laatste schuilt een risico. In het rapport van de Werkgroep Toekomstverkenning van de Jeugdzorg van de Tweede Kamer (mei 2010)<sup>12</sup> wordt opgemerkt dat de huidige problemen in de Jeugdzorg onder meer veroorzaakt worden door een steeds geringere acceptatie van risico's, door verantwoordingsdruk en door een indekcultuur. De nadruk op geprotocolleerde veiligheid kan, met andere woorden, ten koste gaan van werkelijke professionaliteit en zorgvuldigheid in die lastige balans tussen zorg voor veiligheid van een kind en zorg voor de relatie tussen kind en (pleeg)ouder. Het kan ertoe leiden dat het niet meer gaat om de beste keuze en beslissing voor de veiligheid van het kind, maar om een keuze waarmee men voor zichzelf als professional en als instelling het meest op safe speelt.<sup>13</sup>

#### Slotopmerking

Gedurende de gehele in dit onderzoek beschreven periode is seksualiteit en – met de term van nu aangeduid – seksueel misbruik van kinderen een onderwerp geweest waar professionals zich niet

<sup>12</sup> Parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg. *Jeugdzorg Dichterbij*, TK 2009-2010, 32296, nr. 7.

<sup>13</sup> Baartman, H. (2010). Werken met angst, *Ouderschapskennis*, 13, 125-141.

goed raad mee wisten. Daar zijn verscheidene redenen voor aan te wijzen. Deels hangt dit ongemak samen met een sfeer van taboe rond seksualiteit. Daarnaast is seksueel misbruik van een kind, hoewel men met het verschijnsel als zodanig al zeer lang bekend is, pas sinds het midden van de jaren tachtig als een bijzonder probleem voor het kind gearticuleerd. Sindsdien is er meer dan voorheen oog gekomen voor het traumatiserende karakter ervan. Meer dan vroeger is nu ook duidelijk dat ernst en complexiteit van seksueel misbruik hoge eisen stellen aan de professionaliteit van de werkers in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg en aan het functioneren van de jeugdzorg als systeem. Die professionaliteit is in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in de afgelopen dertig jaar duidelijk toegenomen. Dat die toename minder is dan wenselijk, hangt voor een deel samen met de complexiteit van het verschijnsel seksueel misbruik; de ernst ervan maakt het evenwel noodzakelijk met de ontwikkeling van die professionaliteit vaart te maken.

### 2.3 Sociale achtergrond van uit huis geplaatste kinderen

Kinderen die door de overheid uit huis geplaatst worden, komen vooral uit de sociaal zwakkere groepen van de Nederlandse samenleving. Dat was zestig jaar geleden al zo en dat is het nu nog. In de kern is daar in alle jaren geen verandering in gekomen. Uithuisplaatsingen hebben vroeger, zoals hiervoor al gezegd, vooral te maken met ontsporingen van kinderen en/of ouders in zogeheten onmaatschappelijke gezinnen. Overheidsingrijpen heeft dan als doel het kind – en zo mogelijk ook de ouders – weer op het rechte pad te brengen. Kinderbescherming is decennialang een vorm van beschavingsarbeid, gericht op gezinnen in achterstandssituaties. De opvoedings- en gedragsproblemen die nopen tot overheidsingrijpen worden in sterke mate toegeschreven aan de maatschappelijke en economische omstandigheden van die gezinnen. De toegenomen welvaart in algemene zin – en de sterke verbetering in de volkshuisvesting – zou deze achterstand, en dus deze problemen, oplossen. Dit resultaat zou versterkt moeten worden door de Algemene Bijstandswet en andere inkomens-



maatregelen, was toen de redenering (jaren zestig en zeventig). Dit gebeurt echter maar ten dele.

Er zijn altijd gezinnen geweest die maatschappelijk minder goed meekomen, en ze zullen er ook altijd blijven. De eisen en normen van een steeds veranderende samenleving creëren telkens hun eigen uitvallers, met telkens andere eigentijdse termen aangeduid. In een periode waarin het disfunctioneren van ouders en kinderen in belangrijke mate geweten wordt aan hun maatschappelijke positie – en dat is tot in de jaren zestig het geval – worden termen gebruikt als 'sociaal ontoelaatbaar', 'asociaal' en 'onmaatschappelijk'. Wanneer het onderscheid tussen maatschappelijk en onmaatschappelijk minder eenduidig wordt, raken deze aanduidingen in onbruik. Sinds de jaren zeventig maakt de professionele bemoeienis met gezinnen, inclusief de instituten van waaruit dat gebeurt, een sterke groei door. En ook dan zijn er uitvallers. De groep namelijk waar die bemoeienis moeilijk vat op krijgt. Vanuit het perspectief van professionele bemoeienis worden ze met de term 'multiprobleemgezin' aangeduid: een gezin dat zelf veel problemen heeft, maar ook de hulpverlening veel problemen geeft. De professionele hulpverlening weet zich er niet goed raad mee. Er zijn dus nog steeds gezinnen die de samenleving en in het bijzonder ook de hulpverlening voor problemen plaatsen. Daarbij dienen we onder ogen te zien dat, naast pedagogische onmacht en persoonlijkheidsproblemen, er bij de groep waar het hier over gaat – uit huis geplaatste kinderen – net als voorheen sprake is van processen van armoede en maatschappelijke uitsluiting. Hierdoor zijn zij minder zelfredzaam.

Sinds enkele decennia is er daarnaast een instroom van een groep migranten wie het niet altijd lukt maatschappelijk aansluiting te vinden. Dat leidt tot relatief veel contacten met de residentiële jeugdzorg en/of de pleegzorg. Opvoedingsproblemen van ouders, ontwikkelingsproblemen bij kinderen en maatschappelijke problemen van gezinnen, soms in combinatie met sociale uitsluiting, gaan vaak samen en kunnen elkaar zodanig versterken dat een jongere voor kortere of langere tijd uit huis geplaatst moet worden. De soms beperkte mogelijkheden voor kinderen om 'van huis uit' de aansluiting te vinden met onder meer onderwijs en jeugdcul-

tuur en de toenemende eisen die de samenleving aan hen stelt om mee te doen, maken dat deze jongeren voor hun ontwikkeling nogal eens op opvoeding en hulpverlening elders zijn aangewezen.

#### 2.4 Aandacht van de overheid voor veiligheid van kinderen

De ontwikkeling in het denken over de kinderbescherming – en later de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg – wordt mede bepaald door opvattingen over de rol van de overheid in het maatschappelijk leven. Die koppeling is niet direct. Het lijkt erop dat bepaalde trends in het denken over de rol van de overheid in algemene zin met een zekere vertraging hun doorwerking gevonden hebben in de residentiële jeugdzorg en nog wat later in de pleegzorg.

Opvattingen over die rol van de overheid zijn aan veranderingen onderhevig. In de jaren veertig en vijftig is er sprake van een zekere terughoudendheid van de overheid in het maatschappelijk leven. Haar rol staat in het teken van 'verdelende rechtvaardigheid'. Dat wil zeggen dat het de taak van de overheid is ervoor te zorgen dat materiële en immateriële goederen gelijkelijk in de samenleving verdeeld worden.

In de jaren zestig gaat de overheid (de *welfare state*) zich indringend bemoeien met het leven van burgers en het reilen en zeilen van de samenleving. Het planningsdenken, de maakbaarheidsgedachte rukt op. Daarbij doet zich de paradox voor dat op het moment dat de overheid een meer directe greep op de inhoud van het werk in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg probeert te krijgen, de maatschappelijke weerstand tegen 'dwang' sterk toeneemt. Er is sprake van een toenemende mondigheid en een toenemende maatschappelijke afkeer van disciplinerende maatregelen. Deze ontwikkelingen leiden er uiteindelijk toe dat de overheid op een andere manier inhoud geeft aan haar verantwoordelijkheid.

Vanaf de jaren tachtig wordt het maakbaarheidsdenken ingeruild voor andere besturingsarrangementen: van *government to gover-*

nance. Een ontwikkeling naar een terugtrekkende overheid, bedrijfsmatiger werken, schaalvergroting, differentiatie, specialisatie, het aantasten van de professionele autonomie door nieuwe managementlagen en een sterk gebureaucratiseerde controle. Tegelijkertijd ontstaat een grote hoeveelheid regelingen (van overheidswege, brancheorganisaties, accreditatie-instellingen, zelfstandige bestuursorganen), onoverzichtelijke financieringsstromen, instellingen en verantwoordelijkheden. De overheid ziet voor zichzelf een 'systeemverantwoordelijkheid' weggelegd, maar beperkt haar rol tot die van wetgever en cofinancier. Daarbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat de sturing van het ministerie van VenJ in het justitiële domein – wellicht mede vanwege de verantwoordelijkheid voor de veiligheid – stringenter is dan die van het ministerie van VWS in het domein van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg. De wetgeving en vrij gedetailleerde lagere regelgeving inzake de JJI's alsmede de manier waarop aan de controle op de naleving invulling wordt gegeven, zijn daarvan een voorbeeld. Het ministerie van VenJ heeft hierin een stevige regierol. Daartegenover staat de grote ruimte die het ministerie van VWS biedt om invulling te geven aan de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg.

De aandacht van de overheid voor veiligheid en welzijn van kinderen is al oud. Een markeringspunt daarvan in de moderne tijd is de invoering van de kindwetten in 1905. Hadden die vooral betrekking op wat men toen en lang nadien verwaarlozing noemde, vanaf midden jaren zestig groeit in de samenleving de aandacht voor mishandeling van kinderen. Aanleiding hiervoor is een Amerikaanse publicatie uit 1962 over fysieke kindermishandeling – aangeduid als het *battered child syndrome* – die wereldwijd de aandacht trekt.<sup>14</sup> In de VS leidt dat binnen enkele jaren tot nieuwe wetten in alle vijftig staten. In 1969, zeven jaar na genoemd artikel en vijf jaar na de eerste wetenschappelijke publicaties hierover in Nederland, schrijft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid over dit thema een brief. Daarin wordt geen beleid geformuleerd, maar slechts aangekondigd dat

<sup>14</sup> Kempe, C.H. e.a. (1962). 'The battered child syndrome'. *Journal of the American Medical Association*, 181, 17-24.

de overheid over de kwestie in gesprek wil komen met een aantal beroepsorganisaties: 'De opstelling van de overheid bij de aanpak van het battered-child syndroom [toen] kan worden getypeerd als afwachtend.'<sup>15</sup>

In 1972 worden in samenspraak tussen met name de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst (KNMG) en enkele betrokken departementen de eerste vier Bureaus Vertrouwensarts inzake kindermishandeling (de BVA's) opgericht, een tweede markeringspunt. Pas achttien jaar later, in 1990, brengt de overheid voor het eerst een beleidsnota uit over de bestrijding van kindermishandeling.<sup>16</sup> De tweede verschijnt in 2007<sup>17</sup> en de derde is van 2011.<sup>18</sup>

Er is de laatste jaren ontegenzeggelijk beweging gekomen in de aanpak van kindermishandeling, maar over het geheel genomen kenmerkt deze aanpak zich door gebrek aan daadkracht en regie vanuit de overheid, waardoor resultaten te lang uitblijven. Zo wordt in de beleidsbrief van 1990 het voornemen geuit te 'stimuleren dat in respectievelijk de medische en justitiële circuits, het maatschappelijk werk, de jeugdhulpverlening en het onderwijs in de (initiële) opleiding ruimte gecreëerd wordt voor deskundigheidsbevordering met betrekking tot kindermishandeling [...]. Het gaat met name in de initiële opleidingen naast het aanleren van vaardigheden ook om de eigen houding, waarden en normen van deze toekomstige beroepsbeoefenaren ten opzichte van conflicten, (grenzen van) geweld, seksualiteit, (sub)culturele verschillen etc...' Echter, zeventien jaar later, in een onderzoek in 2007, is vastgesteld dat aandacht voor kindermishandeling in genoemde opleidingen nog steeds een lacune is.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Montfoort, A. van (1994). *Het topje van de ijsberg: Kinderbescherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief*. SWP: Utrecht, p. 169.

<sup>16</sup> Beleidsbrief staatssecretarissen WVC en Justitie. Bestrijding van kindermishandeling (1990). *Het is niet de vraag of het kan maar weten dat het moet*.

<sup>17</sup> Ministers voor Jeugd en Gezin en van Justitie (2007). *Actieplan Aanpak Kindermishandeling; kinderen veilig thuis*.

<sup>18</sup> Staatssecretaris VWS en minister VenJ. *Actieplan aanpak kindermishandeling 'Kinderen Veilig'*, TK 2011-2012, 31 015, nr. 69.

<sup>19</sup> Korfker, D. & Vink, R. (2007). *Inventarisatie van aandacht voor Huiselijk Geweld, Seksueel Geweld en Kindermishandeling in de beroepsopleidingen Jeugd(gezondheids)zorg tot 12 jaar*. TNO: Leiden.

In 1990 wordt het belang benadrukt van een meldcode voor alle relevante beroepsgroepen. Op instigatie van het toenmalige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) heeft een commissie met vertegenwoordigers van vijf beroepsgroepen richtlijnen ontwikkeld voor het handelen bij een vermoeden van seksueel misbruik.<sup>20</sup> Deze commissie is er in 1994 niet in geslaagd een protocol te ontwikkelen dat voor elke beroepsgroep aanvaardbaar was. Naar verwachting zal begin 2013, drieëntwintig jaar later, een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling voor alle relevante beroepsgroepen van kracht worden.

In de beleidsbrief van 1990 wordt geconstateerd dat 'verschillende sectoren, zoals de medische en justitiële sector alsmede de jeugdhulpverlening, niet optimaal op elkaar zijn afgestemd en soms andere belangen dienen. Het belang van het slachtoffer is hiermee niet gediend [...]. Wij zullen derhalve regionale samenwerking van hulpverleningsinstellingen op dit terrein vanuit bestaande verbanden bevorderen. Wij zullen een studie laten verrichten naar een aantal experimenten op het gebied van samenwerking in het kader van hulpverlening inzake kindermishandeling.' In de beleidsnota van 2011 wordt opnieuw een evaluatie in het vooruitzicht gesteld van enkele vormen van multidisciplinaire samenwerking in het kader van hulpverlening inzake kindermishandeling.

En ten slotte wordt in 1990 geconstateerd dat 'er weinig inzicht [is] in de aard en omvang van kindermishandeling binnen residentiële instellingen van jeugdhulpverlening. Dat mishandeling er voorkomt zal naar aanleiding van een aantal sterk in de publiciteit gekomen voorvallen niet ontkend kunnen worden [...]. Een inventarisatie naar de aard en omvang van kindermishandeling in residentiële hulpverleningsinstellingen zal hier meer duidelijkheid over moeten geven.' Twintig jaar later wordt invulling gegeven aan de inventarisatie en krijgt de commissie-Samson de opdracht om onderzoek te doen naar seksueel misbruik van uit huis geplaatste kinderen.

<sup>20</sup> Commissie Seksueel Misbruik van Jeugdigen (1994). *Handelen bij vermoeden van seksueel misbruik van kinderen en jeugdigen. Richtlijnen voor beroepsbeoefenaren*. Van Gorcum/Dekker & van de Vegt: Assen.

## 2.5 Conclusie

De manier waarop bescherming van kinderen – of, met een moderne omschrijving, zorg voor veiligheid van kinderen – in voorbije tijden gestalte krijgt, moet gezien worden binnen de normen van die tijd. Dat geldt ook voor de manier waarop men denkt over en reageert op seksueel misbruik van een kind.

- Bescherming van kinderen heeft tot het midden van de jaren zestig sterk in het teken gestaan van bestrijding van onmaatschappelijkheid en het behoeden van de goede zeden. Deze zelfde zorg voor de goede zeden voerde de boventoon in het denken over en het reageren op seksueel misbruik van kinderen en op onzedelijk gedrag van kinderen zelf. Dat laatste was nogal eens een zorg, omdat dat bij volwassenen, onder wie groepsleiders, misbruik kon uitlokken.
- Toezicht op residentiële jeugdzorg en de pleegzorg was verzuimd, net als tal van andere sectoren in de samenleving. Toezicht van de zijde van de overheid kon slechts generaal zijn.
- In de jaren zestig en zeventig ontstond er een grotere terughoudendheid ten aanzien van het ingrijpen door de overheid in het leven van burgers en gezinnen. En met de komst van een wat vrijere seksuele moraal was er enig begrip voor seksuele betrekkingen tussen volwassenen en kinderen.
- In de jaren tachtig groeide het besef van de impact van seksueel misbruik op het leven van een kind. Uit die periode stamt ook de term 'seksueel misbruik'. Seksuele betrekkingen in relaties tussen hulpverleners en cliënten – en dus ook tussen groepsleiders en pupillen – werden ten strengste afgekeurd. Met de professionalisering van de pleegzorg kwam seksueel misbruik ook binnen die sector op de agenda.
- Tegenwoordig is veiligheid van het kind de eerste prioriteit in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg. Dat gaat gepaard met toenemende protocollering van het werk. Deze ontwikkeling heeft als keerzijde het risico dat protocollen meer de bescherming van de professional dan de veiligheid van het kind dienen.

De overheid heeft aanzetten gegeven om de problematiek van seksueel misbruik het hoofd te bieden. Deze aanzetten blijven echter

te vaak steken in goede voornemens. De impact, de omvang en de complexiteit van dit probleem vergen een daadkrachtige aanpak vanuit een besef van verantwoordelijkheid voor kinderen, die van nu en die van morgen.